



BURUNDI

Lever les sanctions, Relancer la transition

Rapport Burundi N°1
28 Avril 1998

Table des matières

SYNTHÈSE	i
I. INTRODUCTION.....	1
II. L'IMPASSE DU PROCESSUS DE PAIX.....	3
III. LA PERSPECTIVE REGIONALE	8
A. Définition du problème et objectifs de l'embargo	8
B. L'enjeu pour la sécurité régionale	12
C. L'enjeu économique régional	14
D. L'enjeu pour le leadership régional	15
IV. BILAN, CONTRADICTIONS ET CONTRAINTES INTERNES DU RÉGIME “BUYOYA II”	16
A. Le coup du 25 juillet 1996 : tentative d'explication	16
B. Tentative de légitimation et de normalisation du régime Buyoya	18
C. Défis internes au processus de paix	26
V. L'EMBARGO : LEVIER OU OBSTACLE AU PROCESSUS DE PAIX ?.....	36
A. L'impact de l'embargo	36
B. Un processus de médiation contesté	46
C. L'approche de la communauté internationale	51
VI. CONCLUSIONS	54
VII. RECOMMANDATIONS	56

I.



Burundi

lever les sanctions, relancer la transition

Synthèse

Le 25 juillet 1996, l'ancien président du Burundi, le major Pierre Buyoya, reprend le pouvoir avec l'aide de l'armée burundaise, renouant avec 30 ans d'un régime militaire dominé par les Tutsi. Le 31 juillet 1996, sous l'impulsion de l'ancien président de la Tanzanie Julius Nyerere, désigné par la communauté internationale pour être le médiateur principal du conflit burundais, les Etats de la région imposent un embargo contre le Burundi. Après plusieurs vaines tentatives de résoudre le conflit burundais, la communauté internationale a massivement porté ses espoirs en ce nouveau leadership régional.

Vingt et un mois plus tard, le processus de médiation des pays de la région est dans une impasse.

Cette impasse est due essentiellement à trois raisons : 1) le maintien des sanctions et l'accroissement des conditions posées suite au refus du gouvernement burundais de participer au sommet d'Arusha du 25 août 1997; 2) la détérioration des relations diplomatiques entre le Burundi et la Tanzanie suite aux échanges de tirs intervenus à la frontière, entre les armées des deux pays; 3) l'accusation mutuelle de parti pris et de tentative de subversion du processus de paix par le gouvernement burundais et les pays de la région.

Le Burundi, un enjeu politique, économique et de leadership pour la région

En imposant des sanctions, le médiateur a dessiné une ligne politique claire faisant pour la première fois des négociations avec toutes les parties en conflit l'objectif prioritaire du processus de paix. Appliquant l'approche adoptée contre le régime d'apartheid sud-africain, la stratégie régionale était de rendre le coût du pouvoir élevé pour la classe dirigeante politico-militaire dominée par la minorité tutsi pour la forcer à revenir à la légalité constitutionnelle.

Pour les Etats de la région, le Burundi représente un enjeu politique, stratégique et économique. D'abord, le régime militaire burundais fait figure d'archaïsme face à la nouvelle génération de leaders africains. Par le coup d'Etat du 25 juillet, le président Buyoya mettait un terme au court épisode démocratique qu'il avait lui-même initié lors de son premier passage au

pouvoir en organisant des élections présidentielles en juin 1993. Ces mêmes élections avaient conduit à sa défaite et l'arrivée au pouvoir du premier président hutu du Burundi, qui, après trois mois de mandat, a été assassiné par des officiers de l'armée. Ensuite, le Burundi est un élément clé de la sécurité régionale: la pression de plus de deux millions de réfugiés et personnes déplacées, la menace militaire représentée par la quinzaine de groupes rebelles ou d'anciennes armées dans la région représentent des facteurs de déstabilisation majeurs. Par son emplacement près du lac Tanganyika, principal accès vers l'Afrique du Sud, et le Kivu, source majeure de richesse de la région, le Burundi a aussi une position centrale au sein de l'espace de libre échange nécessaire au développement de la région. Enfin, après le succès de l'opération militaire collective dans l'ex-Zaïre, la médiation régionale au Burundi est une occasion pour les pays de la région de prouver qu'ils peuvent garantir un modèle de gouvernance stable et la sécurité régionale .

Le régime “Buyoya II” : un début de normalisation fragile

Pour tenter de donner une légitimité à son pouvoir acquis par les armes, le gouvernement burundais a répondu partiellement aux exigences de la région en restaurant les partis et l'Assemblée nationale, en négociant à Rome avec les factions armées, puis en classant les dossiers en justice des anciens présidents Bagaza et Ntibantunganya et du président de l'Assemblée Ngendakumana. Il a d'abord mis en place une politique dont les priorités étaient la restauration de la sécurité par des moyens militaires et les négociations avec les factions armées. Après l'échec des négociations avec le CNDD¹ conduites secrètement à Rome en mai 1997, et constatant l'impasse de la médiation régionale, le gouvernement a fait une priorité du dialogue interne entre les composantes de la nation burundaise. Depuis l'automne 1997, un début de rapprochement a été amorcé entre l'Assemblée, le FRODEBU et le gouvernement. Le processus interne de dialogue prépare une double échéance : juin 1998, qui verra le terme du mandat de l'Assemblée et juillet 1999, date à laquelle le décret de transition suspendant la Constitution prendra fin.

Toutefois, le gouvernement burundais doit faire face à plusieurs défis pour mettre en place une politique de négociations et de réformes : une base politique étroite et la radicalisation d'éléments de son camp; la fragmentation de l'opposition; l'absence d'une société civile forte capable d'accompagner le processus de paix; la menace d'une rébellion active; et la crise sociale et économique qui menace le fonctionnement de l'Etat et des institutions.

L'embargo, un obstacle au processus de paix

Aujourd'hui l'embargo est devenu inopérant politiquement, voire contreproductif.

- Le major Buyoya est resté au pouvoir et la solution militaire prévaut toujours.
- L'embargo a considérablement appauvri le pays et a eu des effets humanitaires désastreux.
- Grâce au développement de stratégies de contournement et d'une économie informelle, le Burundi n'a pas été étranglé économiquement.

¹ Conseil National pour la Défense de la Démocratie.

- L'embargo n'a affaibli ni la classe dirigeante ni l'armée, ni modifié la donne politique burundaise. En réalité, l'embargo a rendu les riches plus riches et les pauvres plus pauvres.
- Le maintien des sanctions a même des effets pervers. En ne reconnaissant pas les efforts de dialogue interne, il décrédibilise le processus de paix, marginalise les forces modérées du pays et donne prise aux discours extrémistes, remettant à l'ordre du jour la possibilité d'une sérieuse déstabilisation du pays.
- En ne faisant pression que sur le gouvernement burundais pour négocier, il appuie de facto les revendications des opposants au gouvernement et a promu une approche de vainqueur-vaincu.
- Il a également contribué à déplacer le problème, en focalisant les discussions sur le processus et non sur le contenu des négociations.

La transition dans l'impasse

Au bout de vingt et un mois d'embargo, la médiation des pays de la région présente un bilan contesté.

- La contradiction la plus frappante est certainement que les pays ayant imposé les sanctions sur le Burundi ont été les premiers à les violer. Les plus gros bénéficiaires de l'embargo appartiennent aux pays de la région même.
- De plus, les leaders de la région qui ont condamné le changement à la tête de l'Etat burundais par la force et demandé la restauration de l'Assemblée nationale et des partis politiques sont pour la plupart arrivés au pouvoir par les armes, se sont maintenus au pouvoir par la force et viennent seulement récemment d'introduire le multipartisme dans leur pays.
- Troisième observation : le froid des relations entre la Tanzanie et le Burundi ne crée pas les conditions propices au dialogue. D'une part, une partie du territoire tanzanien semble être utilisée comme «sanctuaire» par la rébellion burundaise, abritée dans les camps de réfugiés. D'autre part la Tanzanie, comme la plupart des pays de la région à l'exception du Rwanda et de la République Démocratique du Congo, n'a pas d'ambassade au Burundi et ne reconnaît pas le régime de Pierre Buyoya.
- Quatrième contradiction, la participation des pays médiateurs au système de sanctions est contradictoire avec le principe même de neutralité de toute médiation. L'embargo semble être devenue une affaire personnelle pour les deux chefs de file de la région, le président Nyerere et le président Museveni. Une levée de l'embargo signifierait la fin du processus d'Arusha et de facto la fin du mandat des pays de la région. Pour des grands leaders comme le président Nyerere - qui bénéficie d'un prestige immense - et le président Museveni - qui a réussi la reconversion de l'Ouganda déchiré par la dictature et la guerre en un pays stable et en un bon élève des institutions financières internationales - l'échec de la médiation est inacceptable.

Recommandations

S'il est vrai que le gouvernement burundais n'a pas encore fait preuve d'un leadership ferme en termes de réforme, le dialogue en cours sur la constitution d'un gouvernement de transition et le rapprochement entre le gouvernement , le FRODEBU intérieur et l'Assemblée nationale représente la seule véritable chance de paix à l'heure actuelle. Accusé par la région d'être une tentative de diversion, ce processus interne de dialogue est pourtant une opportunité unique pour la communauté internationale de soutenir une initiative déjà en cours et menée par les Burundais eux-mêmes.

La priorité doit être la relance des négociations et le soutien de la formation d'un gouvernement de transition. Pour cela, il est devenu urgent de lever l'embargo, de réunir toutes les conditions nécessaires à la reprise du dialogue, de manière à ne laisser aucune excuse aux parties au conflit pour boycotter les pourparlers. Il s'agit d'offrir une chance à toutes les parties de montrer leur bonne volonté et de régler une fois pour toutes le problème de la contestation du processus pour se concentrer sur l'agenda des négociations. Si le processus est à nouveau bloqué, la communauté internationale pourra envisager de nouvelles formes de pression, comme le gel des avoirs financiers et les restrictions de voyage pour la minorité au pouvoir.

1. Soutenir la constitution d'un gouvernement de transition

Le processus interne doit activement préparer une double échéance à court et moyen terme : juin 1998, le terme du mandat de l'Assemblée nationale et juillet 1999, le décret de transition et le mandat de Pierre Buyoya prennent fin. La communauté internationale et la région doivent faire pression sur le régime Buyoya pour constituer un gouvernement de transition qui serait chargé de conduire les négociations avec les rebelles. Ce gouvernement proposerait un cadre de négociations des questions de la réforme de la Constitution, des institutions, de l'armée et de la justice et conduirait le processus de négociations externes.

2. Soutenir le processus interne de dialogue

Pour installer une paix durable, la communauté internationale et la région doivent également soutenir le débat national et ne pas chercher à imposer leur solution. Précipiter une solution dont les Burundais ne se sentent pas les initiateurs, les propriétaires et les responsables ne ferait que rendre le processus de réconciliation plus incertain et plus difficile. Par conséquent, il faut promouvoir une politique créative de résolution pacifique des conflits qui peut inclure : le financement de rencontres et de débats à tous les niveaux, le soutien aux projets locaux de cohabitation et de réconciliation qui existent déjà et le recours à la justice traditionnelle des Bashingantaye, l'envoi de délégations mixtes sur les collines avec des messages de paix etc..

3. Lever les sanctions

Les effets pervers de l'embargo sont devenus plus lourds dans la balance que ses effets positifs. Le maintenir risque de fragiliser le régime Buyoya et mettre en peril la stabilité nécessaire à la normalisation de la situation et à la reprise du dialogue. La levée de l'embargo permettrait aussi la reprise du

trafic aérien, le retour du personnel international et la normalisation nécessaire à la reprise du dialogue.

4. Relancer le processus de paix

- **Convoquer un sommet à Arusha immédiatement:** l'embargo ne sera pas levé tant que des négociations ne commenceront pas officiellement à Arusha. Lors du sommet de Kampala, les chefs d'Etat de la région ont promis de convoquer un sommet à Arusha dès que les dossiers en justice de Léonce Ngendakumana, le président de l'Assemblée, et de Jean Baptiste Bagaza seraient classés. Le gouvernement burundais a maintenant répondu à ces conditions. Au cours des différents forums en 1997, les parties au conflit ont montré qu'elles ne voient plus d'objections à être vues en train de dialoguer ensemble.
- **Créer des sous-commissions présidées par des co-médiateurs et définir un agenda de négociations:** ces sous-commissions techniques traiteraient des thèmes séparément. On peut reprendre les différents points des accords de Rome comme point de départ. Les futurs présidents de ces sous-commissions devraient respecter les principes de neutralité de toute médiation et chercher à construire une relation de confiance, non de confrontation, avec les parties au conflit. Pour respecter la volonté exprimée par les Burundais, les médiateurs doivent être africains, mais ne doivent pas être choisis parmi les pays de la région. Ils ne peuvent pas être à la fois partie d'un système de sanctions et médiateurs. On peut rappeler que la médiation de la communauté de Sant'Egidio ou celle d'Amadou Toumani Touré, présent lors des premiers sommets régionaux, n'a été contestée ni par les uns ni par les autres.
- **Dans un deuxième temps, déplacer le lieu de négociations:** la Tanzanie ne peut plus être vue comme un lieu de négociations neutre. Les conférences de l'UNESCO à Paris et de Synergies Africa à Fribourg ont montré que les parties au conflit étaient disposées à se rencontrer dans d'autres lieux qu'Arusha.

5. Fournir une assistance judiciaire internationale massive

Il faut à tout prix traiter le problème de l'impunité et dépolitiser la question de la justice. Les Burundais demandent au président de lutter contre l'impunité des «putschistes» et des «génocidaires». Aujourd'hui il s'agit pour chaque groupe ethnique de gagner le combat politique en accusant collectivement l'autre groupe d'être criminel. Les Tutsi veulent qu'on reconnaîsse le «génocide» de 1993, les Hutu celui de 1972.

Si les conditions politiques ne sont pas rassemblées pour l'établissement d'un Tribunal International, on peut envisager la création d'une Commission de vérité sur le modèle sud-africain ou d'une commission de recherche sur les différents cycles de massacre depuis l'indépendance, comme cela a été recommandé récemment par les journées parlementaires de réflexion en mars 1998.

La communauté internationale doit fournir une assistance judiciaire d'urgence de manière à aider à la séparation claire entre le pouvoir judiciaire et pouvoir exécutif : financer l'envoi d'avocats en renforts,

d'observateurs des droits de l'homme, soutenir le Centre pour les Droits de l'homme des Nations Unies, mais aussi à plus long terme former des magistrats et juristes des deux communautés pour rééquilibrer le système judiciaire et rétablir la confiance des Hutu dans la justice.

6. Reprendre une aide internationale sélective et décentralisée

Le gouvernement du Burundi sollicite la reprise de la coopération bilatérale des bailleurs de fonds pour la reconstruction du pays. Dans un des pays les plus pauvres du monde et en guerre depuis quatre ans, la reconstruction et la reprise de la production sont une clé essentielle de la stabilité future. Toutefois, pour éviter que les ressources soit captées par l'état déjà hypertrophié et converties en dépenses militaires, et pour s'assurer que l'aide bénéficie à la population démunie et au développement, il serait souhaitable que cette aide soit sélective et décentralisée. Sélective signifie appuyer des micro-projets agricoles à une échelle locale dans des provinces relativement stables, développement d'infrastructures et de pôles d'investissement, aide aux petites entreprises, diversification de la production, création d'emploi. Elle signifie aussi appuyer les initiatives de la société civile en faveur de la paix pour aider à construire un contre pouvoir à toute velléité d'autoritarisme. L'aide doit aussi être décentralisée régionalement pour contribuer au rééquilibrage des ressources allouées aux différentes provinces, jusque là assez concentrées sur la province de Bururi, d'où la plupart des dirigeants actuels sont issus. En choisissant cette formule, on évite de poser une conditionnalité trop contraignante qui oblige à choisir entre légitimer un gouvernement contestable et atteindre une population vulnérable.

7. Faciliter les opérations de rapatriement des réfugiés burundais de Tanzanie dans le cadre des accords tripartites signés entre le Burundi, le HCR et la Tanzanie.

Cette condition est nécessaire à l'amélioration des relations entre le Burundi et la Tanzanie qui est actuellement l'un des obstacles au processus de paix.

I INTRODUCTION

En 1994, le génocide d'un million de Tutsi par le gouvernement et les milices hutu du Rwanda a fait converger les projecteurs vers son voisin, le Burundi, qui par le parallélisme apparent de son histoire et de sa composition ethnique semblait être promis au même sort. Depuis quatre ans et demi, le Burundi est plongé dans une guerre civile au cours de laquelle plus de 200 000 personnes ont trouvé la mort et des flots de centaines de milliers de réfugiés ont fui vers les pays de la région².

Le 21 octobre 1993, des officiers de l'armée assassinent le premier président hutu élu au suffrage universel de l'histoire du Burundi, Melchior Ndadaye, ainsi que la plupart des membres de son gouvernement élus en juin de la même année. L'assassinat du président provoque une vague de violence meurtrière dans le pays, d'abord des massacres à grande échelle de la minorité tutsi par la population hutu, bientôt suivis d'une répression sanglante de l'armée dominée par les Tutsi contre la population hutu. A partir de décembre 1993, les partis négocient un accord de partage du pouvoir permettant d'élire un président par le parlement le 13 janvier 1994. Le 6 avril, ce président meurt dans l'avion du président rwandais, Juvénal Habyarimana. Les négociations reprennent et aboutissent à la Convention de gouvernement signée par douze d'entre eux en septembre 1994. Cependant cet accord, qui donnait la présidence au parti FRODEBU (Front pour la Démocratie au Burundi, vainqueur des élections de 1993 et dominé par les Hutu) et la primature à l'UPRONA (Union pour le Progrès National, parti né au moment de l'indépendance et dominé par les Tutsi) instaurait un système de veto qui paralysait les pouvoirs du président et du parlement et leur contrôle sur l'armée. Bientôt découragés par un gouvernement civil impuissant face au pouvoir des partis tutsi et de l'armée, une partie des politiciens hutu ont décidé de rejoindre les rangs des groupes armés rebelles, le CNDD (Conseil pour la Défense de la Démocratie), le Frolina (Front pour la Libération Nationale) et le Palipehutu (Parti pour la Libération du Peuple Hutu). L'armée a répondu aux attaques et à l'infiltration croissante de la guérilla dans le pays par des campagnes de terreur contre la population et de "purification ethnique" de certaines zones, dont la capitale Bujumbura. Ce climat de violence a conduit le gouvernement burundais à demander une intervention militaire régionale au printemps 1996. C'est dans ce contexte que le major Pierre Buyoya, au pouvoir entre 1987 et 1993, est revenu à la tête de l'Etat le 25 juillet 1996.

Au moment du coup d'Etat en juillet 1996, les pays de la région, la Tanzanie, le Kenya, l'Ouganda, le Rwanda, le Zaïre et l'Ethiopie, engagés dans un processus de consultation régionale depuis fin 1995, ont décidé d'imposer des sanctions contre le Burundi. La position régionale défendait un principe : le gouvernement de Pierre Buyoya devait revenir à la légalité constitutionnelle, qu'il avait lui-même définie en 1992 en proposant une nouvelle constitution préparant l'avènement du multipartisme. Elle tentait un nouveau type de solution : pour la première fois, l'objectif prioritaire était d'amener toutes les parties à la négociation. En imposant des sanctions, elle choisissait enfin un nouveau type d'approche vis-à-vis du problème burundais, à savoir une approche de confrontation avec le gouvernement militaire. Poussée par le sentiment de culpabilité de ne pas avoir agi à

² Cette guerre oppose les Tutsi représentant environ 15 % de la population et tenants du pouvoir politique et de l'armée depuis l'indépendance et les Hutu, qui représentent 85 % de la population.

temps au Rwanda, la communauté internationale a déployé une activité diplomatique disproportionnée par rapport à l'intérêt de ce petit pays d'Afrique centrale de six millions d'habitants. Dès 1993, mais surtout à partir de 1994, une douzaine d'envoyés spéciaux et de médiateurs, des dizaines d'ONG internationales ont voulu arrêter la dérive vers le "génocide"³ et chercher une solution politique pour le Burundi. Le Secrétaire général des Nations unies a même proposé d'envoyer une force de maintien de la paix multinationale. Cependant, considérant les acteurs et les intérêts en présence, il est vite apparu difficile d'affirmer qui allait commettre un génocide contre qui. Exclus du pouvoir depuis l'indépendance, les Hutu revendiquent une représentation proportionnelle au sein de toutes les institutions: gouvernement, administration, armée, enseignement, entreprises publiques et parapubliques. Vainqueurs des élections en 1993 et écartés du pouvoir une nouvelle fois par l'armée en 1996, les Hutu veulent revenir au système démocratique qui leur a permis de conquérir le pouvoir en 1993. De leur côté, les Tutsi justifient leur prédominance et leur maintien au pouvoir par la peur du génocide. Une armée dominée par les Tutsi est considérée comme le seul rempart contre l'idéologie génocidaire. La bataille entre les deux causes est devenue un enjeu qui s'est transposé du débat politique au champ de bataille militaire, aux divers processus de négociation et même au champ lexical. Les Hutu se battent donc pour la "démocratie". Une démocratie qui, pour les Tutsi, signifie règne de la majorité et extermination de la minorité. De leur côté, les Tutsi se battent contre l'idéologie "génocidaire", devenue une justification pour écarter les Hutu du pouvoir.

Malgré l'intérêt et les efforts de la communauté internationale, malgré le budget relativement important investi dans l'aide humanitaire et la résolution du conflit, les différentes tentatives de résoudre le problème politique par des accords de partage de pouvoir ont conduit à des impasses politiques et diplomatiques successives. L'escalade de la violence a dégénéré en une véritable guerre civile où la peur de l'autre paralyse toute tentative de solution et réduit chaque jour l'espace de dialogue. En peu de temps, la complexité du problème burundais et son étanchéité aux pressions internationales ont provoqué la lassitude des bailleurs de fonds et des élites politiques internationales. En mars 1996, le second sommet régional, organisé à Tunis sous les auspices de l'ancien président américain Jimmy Carter, a confié à Julius K. Nyerere, ancien président de la Tanzanie, et aux pays de la région la responsabilité du Burundi. Une période d'espoir, mais, à partir d'octobre 1996, l'attention internationale s'est détournée du Burundi pour suivre l'avancée spectaculaire des troupes de l'Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo, menées par Laurent-Désiré Kabila vers Kinshasa.

Le processus de paix est aujourd'hui à nouveau dans une impasse diplomatique et politique, pour plusieurs raisons : le maintien des sanctions contre le Burundi; la détérioration des relations entre les pays de la région, particulièrement entre la Tanzanie, qui est accusée de laisser les extrémistes hutu opérer à partir des camps de réfugiés situés près de la frontière, et le gouvernement burundais; l'accusation de partialité de la

³ Le Secrétaire général des Nations unies Boutros Boutros Ghali a fait référence plusieurs fois à la "tendance génocidaire" du Burundi; l'ambassadeur des Etats-Unis auprès des Nations unies, Madeleine Albright a également mentionné lors de son voyage en février 1996 que le Burundi était sur le point de sombrer dans le "génocide". Le Rapporteur spécial pour les droits de l'homme Paulo Sergio Pinheiro a parlé d'un "génocide au compte-gouttes".

médiation tanzanienne par l'une des parties au conflit; et la constitution d'une armée rebelle hutu multinationale dans la région des Grands Lacs.

L'objectif du présent rapport est de dresser un état des lieux. D'abord, le bilan du gouvernement de "Buyoya II", qui est à mi-parcours du mandat de trois ans qu'il s'est donné : a-t-il réussi à asseoir sa légitimité ?; avance-t-il vers une solution pacifique ?; où en sont les négociations ? Ensuite, un bilan du processus de paix régional et de l'impact de l'embargo. Au vu de la situation interne, l'embargo aide-t-il le processus de paix ?

Ce rapport a été produit sur la base d'une enquête menée au Burundi pendant deux mois. Il est le fruit de nombreux entretiens avec les différents envoyés spéciaux, les représentants des gouvernements, des organisations internationales, des ONG, des médias et de la diaspora burundaise. Il reprend d'abord la chronologie des rapports entre le Burundi et les gouvernements de la région depuis le 25 juillet 1996, puis analyse la perspective régionale sur les sanctions, fait un bilan de l'action du gouvernement et des défis auxquels il est confronté et, enfin, évalue les effets de l'embargo sur le processus de paix.

II. L'IMPASSE DU PROCESSUS DE PAIX

En novembre 1995, pour la première fois, les présidents de la région se sont réunis au Caire sous les auspices de Jimmy Carter, de Monseigneur Desmond Tutu, de l'ancien président du Mali, Amadou Toumani Touré et de l'ancien président de Tanzanie, Julius K. Nyerere, ces deux derniers étant absents du sommet pour discuter des problèmes des Grands Lacs. Au second sommet régional à Tunis en mars 1996, Julius K. Nyerere a été désigné à l'unanimité par les pays de la région, par le Secrétaire général des Nations unies, Boutros Boutros Ghali, par l'Organisation de l'Unité Africaine et par les gouvernements occidentaux et africains comme médiateur principal dans le conflit burundais. Le président Nyerere a accepté cette responsabilité à la condition qu'il ne soit pas le représentant officiel de ces organisations et qu'il puisse opérer en toute indépendance. Il faut souligner que son nom avait également fait l'unanimité des Burundais, avec qui il était en contact informel depuis 1993 et qui avaient reconnu sa connaissance de l'histoire du Burundi. Le président Nyerere avait en effet soutenu la création du parti UPRONA au moment de l'indépendance. Impuissante face au conflit burundais, craignant de voir le Burundi devenir un "second" Rwanda, la communauté internationale a soutenu les efforts du président Nyerere. Ce dernier a donc bénéficié d'une marge de manœuvre diplomatique importante dès le début de la médiation et reçu le soutien financier de la communauté internationale pour mener à bien le processus de paix régional. Dès mars 1996, le président Nyerere a voulu mettre en place une approche en deux temps : il s'agissait de consolider le retour à la légalité et puis de négocier avec les factions rebelles. Mais cette approche remettant en cause les moyens de pression politique de la minorité tutsi, négociés par la Convention de gouvernement, a échoué. Dès avril 1996, les Tutsi du Burundi ont commencé à dénoncer le parti pris du médiateur dans le conflit burundais. Les deux premiers rounds de négociations à Mwanza en mai et juin 1996 en Tanzanie n'ont abouti à aucun accord.

Le 25 juin 1996, un sommet régional s'est tenu à Arusha (Arusha I) pour examiner la demande d'une assistance militaire du gouvernement du Burundi afin de restaurer la paix et la sécurité dans le pays. La composition de cette force a été rapidement décidée : elle devait essentiellement comprendre un contingent tanzanien, un contingent ougandais, un contingent éthiopien placés sous commandement tanzanien. Bien que la requête ait été présentée conjointement par le président Sylvestre Ntibantunganya, du parti FRODEBU, et le premier ministre Antoine Ndwayo, du parti UPRONA, certains officiers, appuyés par des partis tutsi radicaux, ont perçu l'assistance militaire régionale comme un moyen de neutraliser le pouvoir de l'armée. La possibilité d'une intervention régionale est venue alors renforcer les rumeurs de coup d'Etat de l'armée circulant chroniquement depuis la signature de la Convention de gouvernement en septembre 1994. Ces rumeurs circulaient malgré le message clair de la communauté internationale affirmant qu'elle n'accepterait pas qu'un coup d'Etat renverse le régime en place.

Le 20 juillet 1996, le massacre de 341 Tutsi à Bugendana a donné le coup de grâce à la Convention de gouvernement et servi de déclencheur au mouvement qui devait amener Pierre Buyoya au pouvoir le 25 juillet. Le 23 juillet, insulté et maltraité violemment par la foule en colère, le président Ntibantunganya a fui la cérémonie de funérailles à laquelle il devait assister pour se réfugier à l'ambassade des Etats-Unis, qu'il n'a pas quittée pendant un an. Au même moment l'UPRONA se retire de la Convention de gouvernement, créant une situation de crise institutionnelle et politique; les militaires ont envahi les rues et ont annoncé, le 25 juillet à 16 h, que le major Pierre Buyoya était le nouveau président choisi par l'armée. Dans son premier discours, celui-ci annonce la suspension de la Constitution et son remplacement par un Décret-Loi de transition d'une durée de trois ans et la suspension des partis politiques. Il affirme immédiatement et publiquement son intention d'ouvrir un dialogue multipartite.

Le 31 juillet 1996, sous l'impulsion du médiateur, les Etats de la région imposent un embargo sur le Burundi et énoncent des conditions strictement politiques à sa levée. Les trois conditions posées sont : 1) la restauration de l'Assemblée nationale, 2) la restauration des partis politiques, 3) les négociations inconditionnelles et immédiates entre toutes les parties au conflit. La décision de la région d'imposer des sanctions a été soutenue explicitement par l'Organisation de l'Unité Africaine. Par la résolution 1072 du 30 août 1996, le Conseil de sécurité a également condamné le renversement du gouvernement légitime, demandé le retour à la légalité constitutionnelle, la reprise immédiate du dialogue et réaffirmé son soutien aux efforts des pays de la région sous les auspices du président Nyerere.

A partir du 31 juillet, un bras de fer s'est engagé entre les pays de la région et le gouvernement du Burundi. Malgré l'insistance du nouveau gouvernement burundais, le médiateur a continuellement refusé de se rendre au Burundi. Le manque de directives d'application claires du régime de sanctions laisse supposer que ce régime de sanctions n'était pas prévu pour une longue période. Le caractère strictement politique des demandes imposées au Burundi a amené les pays de la région à adopter la politique de la carotte et du bâton avec le gouvernement burundais. A chaque pas du gouvernement Buyoya, les pays de la région ont répondu en relâchant ou resserrant la pression de l'embargo, selon qu'ils voulaient prendre acte

des progrès du gouvernement dans l'application de ces conditions ou au contraire signifier leur insuffisance.

Les sanctions ont eu un effet politique immédiat indéniable sur la vie politique du Burundi. Le 4 septembre 1996, le gouvernement a annoncé un plan d'action restaurant les partis politiques et l'Assemblée nationale.

En octobre 1996, au sommet d'Arusha III, deux courants sont apparus parmi les pays de la région. L'un enclin à encourager le gouvernement en levant les sanctions; l'autre partisan des sanctions aussi longtemps que le gouvernement n'amorce pas le processus de négociation multipartite. Prenant avantage des divergences au sein de la région, le gouvernement Buyoya a alors annoncé que l'embargo était devenu un obstacle aux négociations et qu'il ne négocierait pas la "corde au cou".

Entre octobre et avril 1997, le courant d'opposition aux sanctions s'est renforcé au sein des pays de la région. Les critiques portaient essentiellement sur le fait que les sanctions ne touchaient pas les opposants au gouvernement agissant à l'extérieur du Burundi. Les efforts du gouvernement burundais rencontraient de ce fait peu de réponse.

En avril 1997, suite à ces pressions, les pays de la région ont adopté une attitude plus conciliante vis-à-vis du Burundi, au point de décider d'assouplir certaines dispositions de l'embargo pour laisser passer l'aide humanitaire et une liste de produits exemptés, dont le carburant pour les organisations humanitaires (dès février 1997), les médicaments, les engrains et les semences, le matériel de construction et le matériel scolaire.

L'amélioration des relations entre le président et les pays voisins tenait aussi en partie à la signature des accords-cadres de Rome entre le Conseil National pour la Défense de la Démocratie (CNDD) et le gouvernement le 10 mai 1997, en vue de négociations à suivre pour un retour de la paix et de la démocratie. La région a reconnu que ces accords, résultat d'un processus de négociations secrètes menées grâce à la médiation de la Communauté de Sant'Egidio, avaient été signés par Pierre Buyoya au risque de s'aliéner le soutien de sa propre base politique. Le gouvernement burundais a, par la suite, manifesté d'autres signes de bonne volonté en autorisant le président démis de ses fonctions, Sylvestre Ntibantunganya à quitter la résidence de l'ambassadeur des Etats Unis, en déclenchant les premières opérations de retour des populations regroupées dans les camps vers leurs collines et en planifiant le démantèlement de ces camps pour septembre 1997.

Dans le même temps, la cohésion régionale autour du maintien des sanctions et de l'impact du processus d'Arusha avait commencé à s'effriter. Des critiques accusaient les pays ayant imposé l'embargo, de laisser se développer une économie informelle de contrebande entre des ressortissants de leurs propres pays et le Burundi. Certaines frontières comme celle du Congo, du Rwanda et de la Tanzanie semblaient ne pas être fermées de façon étanche. A peine installé au pouvoir en mai 1997, le gouvernement de Kabila a annoncé que la République Démocratique du Congo (RDC) ne soutenait plus l'embargo. En juin, une initiative des chambres de commerce de la Tanzanie, du Burundi et de la RDC ont demandé la levée de l'embargo, arguant qu'il nuisait au commerce régional. Malgré ces critiques et malgré la porosité évidente des frontières, les sanctions ont été maintenues, divisant la région en deux blocs. Les

défenseurs de la ligne dure, la Tanzanie et l'Ouganda, se sont trouvés dès lors isolés au sein de la région. Le gouvernement du Burundi a alors demandé la démission du médiateur.

Prévu pour le 25 août 1997, le sommet d'Arusha IV devait tenter de débloquer la situation. Invité par le médiateur, à la dernière minute, le gouvernement burundais a refusé l'invitation. Suite à ce désistement, les pays de la région se sont réunis à Dar es Salaam le 4 septembre 1996. En l'absence du Kenya, opposé au maintien de l'embargo, ils ont pris une série de décisions : 1) ils ont confirmé le maintien des sanctions; 2) ajouté de nouvelles conditions à la levée de l'embargo, en exigeant que l'ancien président Bagaza, accusé de tentative de meurtre contre le président Buyoya, le président de l'Assemblée nationale Léonce Ngendakumana et l'ancien président Sylvestre Ntibantunganya, soient autorisés à quitter le territoire et à participer aux pourparlers de paix à l'extérieur du Burundi⁴ et en demandant la suspension immédiate des procès et exécutions en cours contre les présumés putschistes de 1993, non conformes aux procédures judiciaires réglementaires⁵; 3) renouvelé leur confiance au médiateur Nyerere, 4) nommé le président ougandais Yoweri K. Museveni porte-parole de la région, 5) adopté un embargo sur les armes et le pétrole contre le Burundi; 6) créé un secrétariat spécial chargé du contrôle de l'application des sanctions.

Ce sommet du 4 septembre marque une cassure nette dans le processus de médiation et dans les relations entre le Burundi et les pays de la région. L'impasse du dialogue tient à trois facteurs : 1) l'accusation par le gouvernement burundais de la partialité du médiateur tanzanien suite à des déclarations hostiles de celui-ci et donc le refus de la majorité des Tutsi de continuer le processus sous sa médiation; 2) la détérioration des relations entre le Burundi et la Tanzanie. Le Burundi reprochait à la Tanzanie de tolérer l'entraînement de rebelles burundais dans les camps de réfugiés près de la frontière. La situation à la frontière s'est dégradée au point que des coups de feu ont été échangés entre les deux armées, chacune s'accusant mutuellement d'invasion; 3) l'accroissement des conditions posées à la levée de l'embargo marque le durcissement du ton de la région vis-à-vis du régime Buyoya, avec pour chefs de file de la ligne dure, la Tanzanie et l'Ouganda.

En réponse à ces trois points de blocage, le gouvernement burundais a répété sa volonté de négocier, mais en présence d'une équipe de médiateurs élargie. Dans le même temps, il a affirmé que la non-neutralité de la Tanzanie ne rendait pas le climat propice aux négociations. Dès lors, il a clairement fait savoir que la solution était avant tout interne et que seuls les Burundais pourraient régler leur conflit.

⁴ Le président de l'Assemblée nationale, un Hutu du FRODEBU, a été accusé d'avoir participé à l'organisation des massacres de Tutsi suite à l'assassinat du président Ndadaye en octobre 1993. De nombreuses discussions ont eu lieu au sein du gouvernement burundais à propos de sa participation aux négociations d'Arusha et particulièrement sa participation au sommet du 25 août 1997. La crainte de certains était de laisser fuir un supposé criminel. Mais l'obstacle principal à sa sortie du territoire burundais était surtout la peur de voir le président de l'Assemblée constituer un gouvernement en exil.

⁵ Dans sa lutte contre l'impunité, le gouvernement a décidé de juger les "putschistes" de Toutefois, les procès aboutissant parfois à des exécutions et instruits sans procédures judiciaires appropriées ont provoqué une forte réaction internationale de condamnation.

De septembre 1997 au dernier sommet de Kampala le 21 février, malgré les efforts des différents envoyés spéciaux de l'O.N.U/O.U.A, Mohamed Sahnoun⁶, de l'Union Européenne, Aldo Ajello, des Etats-Unis, Howard Wolpe et les efforts diplomatiques bilatéraux pour réamorcer le processus de paix, aucune initiative de la région n'est venue tenter de dégeler les relations avec le Burundi. Pour tenter de débloquer la situation, l'UNESCO a organisé, à Paris, en octobre 1997, une conférence sur la paix au Burundi. Toutes les parties burundaises, y compris les factions armées y ont assisté à l'exception du FRODEBU.

Ce n'est qu'en février 1996 que cette pression internationale a finalement abouti à l'organisation du dernier sommet régional de Kampala. Le président du Burundi a été invité à présenter le plan de paix résultant d'un accord entre le gouvernement et l'Assemblée nationale. A l'issue du sommet, les chefs d'Etat des huit pays africains présents, la Tanzanie, l'Ouganda, le Rwanda, le RDC, le Kenya, le Zimbabwe, la Zambie, et l'Ethiopie ont décidé de maintenir l'embargo imposé au Burundi. Le président Ougandais Yoweri Museveni a déclaré, à la sortie du sommet, que la décision de maintien des sanctions avait été prise à "l'unanimité". Pourtant le Conseil des Ministres de la région, réuni la veille, avait au contraire recommandé la levée de l'embargo. D'autres pays comme l'Erythrée⁷ ou la Zambie, avaient, dans les mois précédents, publiquement retiré leur soutien aux sanctions. Selon d'autres participants à la conférence, ce sont encore une fois les chefs d'Etat de la Tanzanie et de l'Ouganda qui ont imposé leur point de vue, malgré les appels à la clémence des autres participants invoquant les effets désastreux de l'embargo sur la population.

La résolution de maintenir les sanctions a été renforcée par l'accélération de la procédure de traitement du dossier en justice de Jean-Baptiste Bagaza, l'ancien président du Burundi assigné à résidence depuis un an⁸. Le communiqué du sommet note qu'"aucun progrès significatif n'a été accompli" et que les sanctions ne seront revues que lorsqu'un processus de négociations multipartites aura commencé et que le gouvernement aura rempli toutes les conditions imposées par le sommet de Dar es Salaam en septembre 1996, à savoir la liberté de mouvement pour le président de l'Assemblée Léonce Ngendakumana, l'ancien président Jean Baptiste Bagaza et le président Sylvestre Ntibantunganya⁹.

Témoignant d'une attention à ces exigences, le dossier de Léonce Ngendakumana a été clôturé le 16 mars 1998.

⁶ Le mandat de Mohamed Sahnoun pour les Grands Lacs a été élargi à toute l'Afrique par le Secrétaire général des Nations unies peu de temps après le sommet du 4 septembre.

⁷ Lors d'une visite officielle au Burundi en décembre 1997, le président de l'Erythrée a publiquement déclaré que son pays retirait son soutien aux sanctions.

⁸ Le Conseil de Guerre, devant lequel le dossier du président Bagaza, accusé d'une tentative d'assassinat contre le président Buyoya, avait été porté, a déclaré le 25 février que le dossier ne relevait pas de sa compétence. Le président Bagaza a été remis en liberté provisoire et son dossier transféré à la Cour Suprême.

⁹ Communiqué final du sommet de Kampala, 21 février 1998.

III. LA PERSPECTIVE RÉGIONALE

La perspective des pays de la région face à la crise burundaise peut se comprendre à partir de plusieurs éléments :

- La définition du problème du Burundi par les pays de la région
- L'enjeu pour la sécurité régionale
- L'enjeu économique
- L'enjeu pour le leadership régional

A. DÉFINITION DU PROBLÈME ET OBJECTIFS DE L'EMBARGO

Le discours du président Nyerere, au sujet du Burundi, affirme que "l'Afrique a changé". Les chefs d'Etat africains reconnaissent que les conflits actuels sont essentiellement internes aux Etats et représentent un sérieux danger pour la sécurité du continent. De fait la création du mécanisme de l'O.U.A. pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits en 1993 avait ouvert la voie et démontré un dépassement du principe de souveraineté et de non-ingérence établi par la charte de l'O.U.A. et la volonté des chefs d'Etat de prendre la responsabilité de résoudre les conflits de leur continent. C'est ce même souci qui a amené l'O.U.A. à parrainer avec l'O.N.U. les accords d'Arusha au Rwanda en 1993 et Julius Nyerere a accepté d'être médiateur du conflit burundais. A plusieurs reprises dans ses discours justifiant la position de la région vis-à-vis du cas burundais, le président Nyerere a soutenu également qu'au-delà de cette prise de responsabilité, la région n'était plus prête à accepter des changements de pouvoir par la force et, surtout, la remise en question de résultats électoraux. Pour le président Nyerere, "tous les participants au sommet d'Arusha ont été élus démocratiquement, quelle que soit la manière dont ils ont remporté les élections"(...) "Les Africains n'accepteront plus de régimes militaires" a-t-il affirmé au journal *Le Monde* en août 1996. Les "nouveaux leaders", Yoweri K. Museveni en Ouganda, Paul Kagame au Rwanda, Issayas Aferworki en Erythrée, Meles Zenawi en Ethiopie, Benjamin Mkapa en Tanzanie, Laurent-Désiré Kabila en RDC défendraient une nouvelle conception du pouvoir reposant sur une vision de stabilité et de prospérité pour la région. En réalité, mis à l'épreuve du cas burundais, ce discours révèle plusieurs facettes.

Une dimension fondamentale de l'impasse du processus d'Arusha vient de la perception du régime burundais par les pays de la région. La majorité de la classe politique des leaders de la région a été formée à la même école, sous le parrainage de Julius Nyerere. De par son statut de père spirituel des mouvements de libération africains (ANC, SWAPO, FRELIMO..), le président Nyerere bénéficie de l'aura d'un grand militant panafricaniste et anticolonialiste dans le monde entier. C'est en partie grâce à son soutien continu aux sanctions contre l'Afrique du Sud que le régime d'apartheid a fléchi. Il a accueilli les mouvements de libération à Dar es Salaam, leur a apporté un soutien diplomatique et politique et leur a permis de s'entraîner sur le territoire tanzanien. Il a aidé la National Resistance Army (NRA) de Yoweri Museveni à renverser le régime de Milton Obote en 1986, et s'est fait le porte-parole diplomatique des nouveaux régimes du Front Patriotique Rwandais (FPR) au Rwanda et de l'Alliance des Forces Démocratiques pour la libération du Congo (AFDL) en République Démocratique du Congo. Ces "nouveaux leaders" sont pour la plupart des

anciens marxistes panafricanistes, anglophones et swahiliphones pour une bonne partie, issus de mouvements de libération et redevables au président Nyerere de son soutien. L'idéologie révolutionnaire qu'ils défendent les a conduit à profondément modifier les structures de leurs sociétés. Pour ces anciens maquisards, le Burundi est au contraire le stéréotype d'un leadership africain classique : une armée conservatrice au pouvoir depuis l'indépendance, crispée sur ses priviléges, un gouvernement autoritaire excluant le peuple de ses décisions et pratiquant cycliquement des répressions sauvages. Cette armée représente un bloc réactionnaire, dont il faut éliminer la résistance, l'archaïsme et l'ingérence trop grande dans la vie politique. Un système de gouvernement reposant sur l'exclusion du pouvoir de la majorité est facteur de déstabilisation politique perpétuel.

Pour illustrer sa vision du problème burundais, le président Nyerere a souvent fait référence à la situation en Afrique du Sud et qualifié le Burundi d'apartheid "noir". Il perçoit la cause du conflit du Burundi comme étant un problème de dictature de la minorité tutsi, arrivée au pouvoir par les armes, sur la majorité hutu. De ce fait, son approche du problème burundais est tirée des leçons de son combat militant contre le régime d'apartheid en Afrique du Sud. Les Blancs sud-africains ont refusé d'amorcer des négociations tant qu'il n'existait pas de pression internationale pour les y contraindre. Pour que le conflit sud-africain se résolve, il a fallu d'abord passer par une longue phase de confrontation internationale avec le gouvernement sud-africain. Plus qu'un outil de sanction économique, les sanctions à l'égard de l'Afrique du Sud visaient à humilier et isoler un régime injuste. Le président Nyerere confirme que celles contre le Burundi s'inspirent de la même logique : "quant à la manière employée, je veux simplement rappeler que l'imposition de sanctions a réussi en Afrique du Sud, un pays beaucoup plus solide que le Burundi. Les effets des sanctions sont moins rapides que ceux d'un coup de fusil mais ça marche"¹⁰. Le médiateur faisait l'hypothèse qu'en augmentant le coût du maintien au pouvoir pour les Tutsi, les sanctions forceraient Pierre Buyoya à retourner au système démocratique et aux résultats électoraux de 1993.

De cette vision du Burundi gouverné par une minorité réfractaire au changement vient le sentiment des pays de la région que le gouvernement burundais oppose une résistance farouche au processus d'Arusha. Les chefs d'Etat de la région sont convaincus que les forces réactionnaires du Burundi ne veulent pas négocier et qu'elles participent au processus sans y croire ou tentent de le manipuler en posant des conditions impossibles. La multiplicité des initiatives cherchant à impliquer d'autres intervenants extérieurs et d'autres lieux de négociations est suspecte d'être une manœuvre de diversion. Pour cette raison, les pays de la région persistent à dire que les négociations doivent avoir lieu à Arusha et non ailleurs. De même, le médiateur est convaincu que cette même minorité cherche à bloquer le processus en dénonçant sa partialité. En rendant responsable du blocage de la situation, elle ne cherche qu'à déplacer le conflit volontairement et à saboter le processus de paix. Il rappelle que les deux parties au conflit étaient d'accord pour choisir sa médiation. Son attitude de dénonciation du génocide au Rwanda avait fait espérer aux Tutsi que la médiation de Nyerere leur serait favorable. Aujourd'hui, les Hutu du Rwanda le traitent de "pro tutsi" alors que les Tutsi du Burundi ont fini par

¹⁰

In *Le Monde*, août 1996.

le qualifie de "pro hutu". Cette conviction explique l'attitude résolue des pays de la région à ne pas céder au chantage et à ne pas lever l'embargo.

L'autre point d'incompréhension et de désaccord fondamental sur la vision du pouvoir entre le Burundi et ses voisins concerne l'introduction de la démocratie par le président Buyoya en 1993. En introduisant la démocratie dans la région le premier, le président Buyoya cédait aux exigences occidentales et notamment à celle de la France, exprimée lors de la conférence de la Baule en 1990 par le président Mitterrand, et créait un précédent que les autres pays seraient obligés de suivre. Or, il faut souligner que dans l'ensemble le discours panafricaniste des Etats de la région critique l'arrogance occidentale qui oblige le monde entier à adopter un système démocratique que le président Museveni qualifie de "cosmétique"¹¹.

Ce dernier a, en janvier 1998¹², publiquement évoqué la période de colonisation comme le germe de l'idéologie du génocide. Le comble pour les leaders de la région est de voir non seulement Pierre Buyoya introduire la démocratie en cavalier seul mais revenir au pouvoir après avoir été battu par le FRODEBU. En 1993, le président Museveni aurait déconseillé à Buyoya d'organiser des élections, lui aurait prédit sa défaite et recommandé sa propre formule de gouvernement : un Etat fort et dirigiste au nom du projet de croissance économique et d'exigences sécuritaires, un système évoluant graduellement d'un gouvernement autoritaire à une formule plus inclusive et consensuelle s'appuyant sur une Assemblée sans partis. Selon lui, tant qu'une classe moyenne avec des intérêts politiques nationaux clairs n'est pas formée, les partis deviennent des factions tribalistes aux mains d'élites luttant pour le pouvoir. Il appelle son régime une "démocratie sans partis"¹³ et considère que le gouvernement du pays doit faire bloc derrière un leader tant que le transfert du pouvoir ne peut se faire de façon douce. En attendant cette maturité politique du pays, il considère que toutes les énergies doivent être canalisées dans un projet de développement économique. Lui-même, au pouvoir depuis 10 ans n'a été élu pour la première fois qu'en mai 1996, à peine trois mois avant que le major Buyoya ne prenne le pouvoir par la force. Se référant à cette culture du maquis, une thèse circule dans la région selon laquelle Buyoya aurait mieux fait de créer une guérilla en 1987 et d'évoluer vers ce type de formule. Il aurait ainsi rassemblé nombre de Hutu mécontents du régime Bagaza derrière lui et gagné la légitimité d'un combat contre une dictature.

Malgré ces divergences d'approche sur l'introduction de la démocratie, le modèle que la région propose pour le Burundi ne semble finalement pas si loin de la formule mise en place par Buyoya lui-même entre 1987 et 1993. Un modèle rationnel suggéré par certains pour le Burundi serait de partager les hautes fonctions exécutives entre Hutu et Tutsi, en nommant, par exemple, un président hutu et un vice-président tutsi comme au Rwanda, mais en revenant à terme au système de la majorité et aux résultats des élections de 1993. Lors de son premier passage au pouvoir entre 1987 et 1993, Pierre Buyoya avait graduellement ouvert le pouvoir en donnant, par exemple, le poste de premier ministre à un Hutu en 1991, espérant mener son pays à la démocratie par cette politique de l'unité.

¹¹ Cité par Philip Gourevitch, "Continental Shift", *The New Yorker*, 4 août 1997.

¹² La Mwalimu Nyerere Foundation a tenu en janvier 1998 un séminaire sur les expériences de résolution de conflits en Afrique à Arusha.

¹³ *New Yorker*, 4 août 1997.

Pour témoigner d'une certaine convergence de vues entre Pierre Buyoya et le médiateur, on peut rappeler qu'avant la prise du pouvoir du 25 juillet 1996, le président Nyerere avait en réalité confiance dans la volonté de réforme de l'ancien président du Burundi et le consultait régulièrement. Malgré sa déception de le voir se compromettre dans un nouveau coup d'Etat de l'armée, il a voulu d'une certaine façon lui accorder un espace de manœuvre au départ et lui laisser une chance de réformer le système de l'intérieur.

Approche politique adoptée par les pays de la région : les négociations, un objectif prioritaire

En acceptant de jouer les médiateurs au Burundi, Nyerere a dessiné une ligne directrice claire faisant, pour la première fois, des négociations entre toutes les parties au conflit l'objectif prioritaire. Cet objectif marquait un tournant dans l'approche internationale, qui avait jusqu'alors été de soutenir le centre et les modérés, en favorisant des solutions de partage du pouvoir excluant les extrémistes.

Pour atteindre cet objectif de négociation avec le CNDD, les pays de la région ont soutenu une approche de confrontation avec le régime militaire dominé par les Tutsi. S'inscrivant dans une logique de rendre le "coût du pouvoir" élevé pour l'armée, on peut faire l'hypothèse que l'embargo comportait plusieurs sous-objectifs :

- Le premier était "d'étrangler le Burundi" économiquement et de provoquer une explosion sociale dans le but de délégitimer le pouvoir en place.
- Le deuxième était plus précisément d'affaiblir la bourgeoisie tutsi urbaine et particulièrement les hommes d'affaires qui ont soutenu et alimenté les régimes militaires qui gouvernent le Burundi depuis 30 ans, à l'exception de la période 1993-1996.
- Le troisième était de réduire la capacité opérationnelle de l'armée en empêchant l'importation d'armes et d'équipements militaires.
- Le dernier identifiable, expliqué par le président Nyerere publiquement¹⁴, était de donner au président Buyoya une marge de manœuvre vis-à-vis des extrémistes de l'armée et de certains partis radicaux. Les sanctions devaient montrer officiellement que le président était sous pression de la communauté internationale et l'amener à ouvrir un dialogue avec toutes les parties. Elles ne demandaient pas le retour du président Ntibantunganya au pouvoir et acceptaient donc de facto le major Buyoya comme président. Elles visaient à protéger sa politique d'ouverture vis-à-vis des éléments radicaux de son camp et à lui donner la possibilité de réformer l'armée de l'intérieur.

B. L'ENJEU POUR LA SÉCURITÉ RÉGIONALE

Pour les chefs d'Etat de la région, la pression de plus de deux millions de réfugiés et de personnes déplacées¹⁵ ainsi que la menace militaire

¹⁴ Conférence au Council on Foreign Relations, Washington DC, septembre 1996.

¹⁵ Chiffres donnés par le UNHCR - Avril 1998 : dans les Grands Lacs, environ 5 millions de personnes ont besoin d'une assistance internationale.

engendrée par les activités d'une quinzaine de groupes armés présents dans la région rendent urgente la nécessité de trouver une solution aux problèmes de la sécurité régionale. Face à l'effet de domino et à l'effet de vases communicants des conflits dans cette région, la logique sécuritaire a provoqué soit l'intervention militaire, soit la médiation de ces pays : Rwanda, Ouganda, Tanzanie, Kenya, Erythrée, Ethiopie, Angola, Zambie, Soudan, Afrique du Sud, Gabon etc. Cette prise de responsabilité découle du niveau de crédibilité extrêmement faible de la communauté internationale dans la région des Grands Lacs. Sa défection au moment du génocide rwandais et son inertie face à la sanctuarisation des camps de réfugiés comme bases militaires pour les ex-FAR au Kivu ont conduit les leaders régionaux à en attendre le minimum. Dans les pays d'Afrique orientale et centrale se trouvent les troupes parmi les mieux entraînées et les plus opérationnelles du continent. Renverser le président Mobutu dans l'ex-Zaïre, considéré par ses pairs comme nuisible à la stabilité de la région, a constitué une entreprise militaire collective peu classique, menée par une alliance multinationale composée de Rwandais, d'Ougandais, de Congolais, d'Angolais et de Burundais.¹⁶ Au nom de la sécurité et de la stabilité régionales, l'ingérence des Etats voisins dans l'ex-Zaïre a été légitimée. L'opération de l'Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo (AFDL) au Kivu prouve que la notion de défense a été remplacée par une notion de sécurité au sens large : la frontière entre sécurité externe et interne s'efface au profit d'une logique d'action policière régionale.

Il faut rappeler que c'est le gouvernement du Burundi qui a fait appel aux chefs d'Etat de la région en demandant une assistance militaire régionale en juin 1996. Mais il semble qu'après le succès de l'opération dans l'ex-Zaïre, la nouvelle alliance ait décidé que le régime du Burundi, qui semble faire cavalier seul et résister à l'agenda panafricaniste et sécuritaire de ses voisins, était le prochain facteur de déstabilisation à éliminer. Dans ce contexte, le choix des sanctions à l'encontre du Burundi était une alternative à l'usage de la force. Les plans d'intervention régionale au Burundi avaient d'ailleurs déjà été discutés. Ils prévoyaient une force composée de contingents tanzaniens, ougandais et éthiopiens sous commandement tanzanien. Le choix des sanctions a été le fruit d'un compromis négocié entre les leaders de la région. Comme mentionné ci-dessus, il a été vraisemblablement en partie dicté par l'expérience de Julius Nyerere en Afrique du Sud, par son ambition personnelle de reconnaissance de "sage", mais aussi, il faut le souligner, par sa confiance initiale en la volonté de réforme de Pierre Buyoya.

Etant donné l'enjeu que représente le Burundi pour la sécurité de la région, la menace d'une intervention militaire régionale reste une possibilité à ne pas exclure. Au sortir du sommet de Kampala, le président Museveni ne l'a pas caché. Selon lui, il n'y a que deux moyens de faire plier le gouvernement du Burundi : les sanctions ou la force. Avec une population de 6 millions d'habitants, une armée importante et bien entraînée, une rébellion active, des mouvements de centaines de milliers de personnes à chaque vague de violence, le Burundi constitue un élément clé de la stabilité régionale.

¹⁶L'insurrection au Congo menée par Laurent-Désiré Kabila d'octobre 1996 à mai 1997 a permis le renversement de la dictature de trente ans du Maréchal Mobutu.

En particulier, pour le Rwanda, le Burundi est un élément déstabilisateur, mais pour deux raisons différentes : la première est qu'avec la reprise de la guerre au nord-ouest du pays, les Rwandais n'ont aucun intérêt à voir perdurer la rébellion au Burundi et à voir s'ouvrir un autre front au sud de leur pays. Les preuves d'une coopération grandissante entre les rebelles burundais et les ex-Forces Armées Rwandaises (ex-FAR) et Interahamwe pourraient amener le gouvernement rwandais à se rapprocher nettement du Burundi. Depuis début 1996, les deux armées ont conduit des opérations conjointes dans le nord du Burundi, et collaboré à différentes occasions notamment au moment de l'offensive sur les camps de réfugiés rwandais au Kivu fin 1996. Le Rwanda ne peut se permettre de voir s'affaiblir l'armée burundaise. Dans sa stratégie par rapport à l'embargo, l'intérêt sécuritaire du Rwanda pourrait primer sur les considérations de collaboration régionale avec la Tanzanie et l'Ouganda. Toutefois, l'évolution de la situation au Kivu apporte un élément nouveau qui pourrait encore modifier la stratégie du Rwanda et son attitude vis-à-vis du Burundi. L'infiltration du Kivu par les ex-FAR, les Interahamwe et leur collaboration avec les rebelles burundais venant de Tanzanie et les milices congolaises comme les Mai-Mai rendent difficile le contrôle de la région par le gouvernement de la RDC et font peser une menace sur l'éclatement de cet immense pays. Récemment, les violations des droits de la minorité Banyamulenge dans le Kivu ont accru les tensions et remis à l'ordre du jour la possibilité d'une mobilisation armée de ce groupe. Pour assurer la sécurité dans le Kivu, le Rwanda aurait intérêt à chercher une collaboration militaire avec le Burundi. Mais accroître le contrôle rwando-burundais sur le Kivu signifie aussi mettre le gouvernement de Kabila dans une position politique difficile. Or, depuis l'arrivée au pouvoir de Kabila, le gouvernement du Burundi a pu compter sur un soutien inconditionnel du gouvernement congolais, qui s'est publiquement désolidarisé de la position régionale. Le Burundi aura peut-être aussi à choisir entre sa sécurité et ses alliés politiques.

Le second facteur d'insécurité que représente le Burundi pour le Rwanda est son évolution politique. Si le Burundi, sous les pressions de la région et de la communauté internationale, doit évoluer vers un modèle démocratique ou de partage de pouvoir, le Rwanda pourrait voir son propre modèle remis en question à terme. Encore une fois, l'exemple du Burundi créerait un précédent dans la région, et la communauté internationale pourrait demander au Rwanda de le suivre. De plus, pour le Rwanda, un gouvernement à majorité hutu ayant un plus grand contrôle sur l'armée, risque de ne pas représenter un allié militaire aussi fiable qu'un gouvernement à majorité tutsi.

C. L'ENJEU ÉCONOMIQUE RÉGIONAL

Pour les leaders de la région, la question de la sécurité est liée à la question économique et devrait se résoudre idéalement dans un espace de libre circulation des biens et personnes. Redessinant la carte d'Afrique précoloniale¹⁷, ce grand marché commun aurait pour avantage de diminuer la pression de la surpopulation sur les ressources naturelles du Burundi et d'éviter les flux de population incontrôlées dans les pays voisins. Des structures foncières à l'échelle régionale permettraient d'accueillir des migrants en quête de terre et de mettre en valeur des terres inexploitées

¹⁷ La carte coloniale a été dessinée au traité de Berlin en 1885.

au niveau régional. Enfin et surtout, la libre circulation des personnes et des biens permettrait la création d'un grand marché régional propice à l'intégration de l'Afrique centrale dans les échanges mondiaux.

Ce type de considération économique figurait parmi les motifs de l'opération de l'AFDL au Kivu. En effet, les pays de la région ont besoin d'un régime favorable au Congo dans l'espoir d'une collaboration en matière de recherche pétrolière et minière et de construction d'un réseau routier et d'un réseau ferroviaire transcontinentaux. La construction d'un chemin de fer financé par l'Afrique du Sud partant du Cap et allant à Kampala, en passant par Prétoria, Kinshasa, et Lumumbashi est déjà en projet. Témoin de ces ambitions, des sociétés d'exploitation minière de la région ont ouvert récemment des bureaux à Kisangani, Lumumbashi et dans le Kivu. Autre signe, depuis l'arrivée au pouvoir de Kabila, l'Ouganda a délaissé progressivement le port de Mombasa au Kenya pour celui de Matadi au Congo pour ses échanges commerciaux.

De par sa position près du lac Tanganyika et du Kivu, le Burundi représente un double enjeu géopolitique et économique pour la région. 10 % des importations rwandaises passent par le port de Bujumbura en provenance de la Tanzanie. Dans leur stratégie de développement régional, l'Ouganda et la Tanzanie souhaitent renforcer l'axe Kampala-Prétoria et se positionner comme une plaque tournante du commerce avec l'Afrique du Sud. Cet axe passe nécessairement par le lac Tanganyika. Pour l'Ouganda, la Tanzanie et le Rwanda, l'accès au lac par le Burundi est par conséquent vital. De par sa situation géographique près du Kivu, une des sources de richesses essentielles de la région, le Burundi pourrait avantageusement devenir un centre important du transit régional. Doté d'un port et d'un aéroport situé à quelques kilomètres du lac, il pourrait approvisionner les pays voisins en produits importés, particulièrement en provenance d'Afrique du Sud. Les entreprises sud-africaines ont déjà manifesté un grand intérêt à s'implanter en Afrique centrale. Le développement des échanges entre le Burundi et l'Afrique du Sud, malgré l'embargo, laisse entrevoir qu'un lien privilégié pourrait se créer entre les deux pays. On pourrait envisager le renforcement de la position commerciale du Burundi par la création de zones franches et d'un port franc, comme cela a été le cas sous le premier mandat de Buyoya. Cependant, si cette politique économique était mise en place sans renforcer la coopération régionale, le rôle de l'Ouganda, de la Tanzanie, du Rwanda dans le commerce régional s'en trouverait marginalisé.

De plus, contrairement à l'idée reçue depuis l'époque de la colonisation, le Burundi dispose de ressources naturelles non négligeables, à savoir du nickel, du pétrole et du gaz. Ces ressources pourraient constituer un moteur de croissance économique et de développement dès que le Burundi sera politiquement stabilisé. Une étude sur les problèmes sismiques dans le lac Tanganyka et le lac Malawi, effectuée par la U.S National Science Foundation et financée par Elf Aquitaine et Mobil Corp. en 1981, a identifié un gisement important de pétrole dans le lac Tanganyika¹⁸. La situation du Burundi depuis lors a été jugée trop instable pour entreprendre les investissements nécessaires en vue de son exploitation.

¹⁸ "Africa may strike oil bonanza", *The Citizen*, Ottawa, 18 décembre 1981.

D. L'ENJEU POUR LE LEADERSHIP RÉGIONAL

Il semble que le choix de la force dans l'ex-Zaïre et la menace de l'employer au Burundi se situent dans la droite ligne de l'intervention de l'ECOMOG au Libéria et en Sierra Léone. L'ECOMOG a été envoyé au Libéria en 1990 par les leaders de l'Afrique de l'Ouest pour tenter de mettre fin au chaos et à l'anarchie dominant le pays. Au terme de sept ans de présence, l'ECOMOG a pu surveiller l'organisation d'élections démocratiques amenant au pouvoir Charles Taylor. Cette première expérience a encouragé les leaders de l'Afrique de l'Ouest à envoyer l'ECOMOG en Sierra Léone pour y chasser une junte militaire illégitime du pouvoir et y réinstaurer la démocratie. Les pays de la région des Grands Lacs ont vu, dans la crise burundaise, une occasion de prouver leur capacité à assurer la sécurité régionale et de prouver que les problèmes africains peuvent être réglés par des Africains. Lors de l'opération "Zaïre", le Rwanda, l'Ouganda et la Tanzanie ont fait un lobbying efficace auprès de la communauté internationale pour la convaincre que cette offensive était menée au nom de la stabilité régionale et de la "bonne gouvernance". La réussite de cette opération laissait espérer aux chefs d'Etat de la région un soutien international. Les plans d'intervention régionale au Burundi, élaborés au printemps 1996 lors de la demande d'assistance militaire du gouvernement burundais, avaient en effet reçu la caution de la communauté internationale. En échange de leur participation à cette force, la Tanzanie, l'Ouganda et l'Ethiopie devaient recevoir une contrepartie financière et de nouveaux équipements militaires. La Tanzanie et l'Ouganda gagnaient aussi un sursis dans l'application du plan d'ajustement structurel imposé par la Banque mondiale et le Fonds Monétaire International qui prévoyait la démobilisation à courte échéance d'une partie de l'armée.

La médiation dans le conflit burundais représente un retour sur le devant de la scène de la Tanzanie et du président Nyerere. Depuis que le président Nyerere a quitté le pouvoir en 1985, son successeur s'était concentré sur des problèmes internes et avait accordé moins d'attention à la sphère d'influence extérieure de la Tanzanie. L'élection à la présidence de la Tanzanie de Benjamin Mkapa, issu du Chama Cha Mapinduzi, le propre parti de Nyerere, a favorisé le retour de ce pays sur la scène internationale. Le succès de cette politique se mesurera peut-être par la réussite de la médiation tanzanienne au Burundi et l'accroissement de sa zone d'influence économique.

Le rôle clé de l'Ouganda, dans la médiation régionale, s'explique par son ambition géostratégique et politique. La montée en puissance de l'Ouganda a commencé, vers la fin des années 80, avec l'arrivée au pouvoir de Yoweri Museveni. Exploitant la stratégie anti-terroriste américaine face au régime libyen et au nouveau régime fondamentaliste soudanais, le président Museveni a fait de son pays un rempart contre cette menace. Puis il a aidé les réfugiés rwandais, qui s'étaient battus à ses côtés dans la National Resistance Army, à établir la base arrière du Front Patriotique Rwandais en Ouganda à partir de 1990. Devenant incontournable, Museveni a évincé Mobutu, dont le rôle régional déclinait depuis le début du processus de paix en Angola en 1991 et qui surtout était de moins en moins capable de gérer les tensions internes du Zaïre, au point de l'isoler sur la scène internationale. A la faveur de la France, le président Mobutu est revenu sur le devant de la scène, de 1994 à 1996, comme interlocuteur de la communauté internationale sur les questions des camps de réfugiés rwandais. Il a été définitivement balayé par

l'offensive des armées rwandaise, ougandaise et burundaise à l'est du Zaïre.

IV. BILAN, CONTRADICTIONS ET CONTRAINTES INTERNES DU RÉGIME "BUYOYA II"

A. LE COUP DU 25 JUILLET 1996 : TENTATIVE D'EXPLICATION

La décision de l'armée de remplacer le président Ntibantunganya par un candidat de son choix était essentiellement motivée par la dégradation de la situation sécuritaire sur tout le territoire burundais. L'avance des rebelles devenait menaçante et provoquait dans l'armée et au sein d'une partie de l'opinion un sentiment aigu d'insécurité et une réaction de rejet de la Convention de gouvernement. Le gouvernement de Ntibantunganya était chaque jour accusé d'incapacité face à la détérioration de la situation. Certains l'accusaient même d'encourager le mouvement rebelle et de lui procurer des armes pour torpiller le système de la Convention. La montée en puissance des partis extrémistes, a conduit à une bipolarisation militaire et politique, rendant tout consensus difficile dans le cadre du gouvernement de coalition. Le chaos régnant au Burundi avait amené les pays occidentaux à suspendre leur coopération bilatérale et à conditionner son retour au rétablissement de la sécurité. C'est dans ce contexte qu'est intervenue la demande conjointe du président Ntibantunganya et du premier ministre Ndwayo¹⁹ d'une assistance militaire régionale.

Le président et le premier ministre n'avaient pas les mêmes motivations pour demander cette force. Sentant son pouvoir en danger, le président pensait qu'une assistance militaire internationale viendrait consolider sa position et sa sécurité personnelle. A plus long terme, la présence de cette force avait pu aider à réformer l'armée dominée par les Tutsi. De son côté le premier ministre semblait y voir surtout une occasion d'en finir avec la rébellion. En effet, selon certaines sources militaires, il semble que les Ougandais aient proposé à l'armée burundaise de joindre discrètement quelques bataillons du FPR sous la bannière ougandaise pour anéantir la guérilla. Cette démarche semble avoir été le catalyseur du coup d'Etat. La Tanzanie qui devait assurer le commandement de la force était soupçonnée de visées hégémoniques et expansionnistes dans la région par l'armée burundaise. La crainte des officiers burundais était qu'une fois la sécurité restaurée et les soldats tanzaniens, ougandais et éthiopiens occupant tout le Burundi, les leaders de la région aient le champ libre pour imposer un gouvernement servant les intérêts régionaux et des candidats de leur choix.

Face à la menace croissante de la rébellion, à la gravité des massacres et au chaos institutionnel, l'armée a considéré que la situation était mûre pour une reprise en main musclée. Une fois la décision prise, le problème qui se posait était celui des hommes. C'est dans cette situation que certains officiers, dont feu le Ministre de la Défense Firmin Sinzoyeba²⁰, ont pris l'initiative de demander au président Buyoya de revenir au pouvoir.

¹⁹ Sous la Convention de gouvernement, le président était un Hutu du FRODEBU et le premier Ministre, un Tutsi de l'UPRONA.

²⁰ Le Ministre de la Défense est décédé dans un accident d'hélicoptère le 23 janvier 1998.

L'hypothèse la plus crédible est qu'ils lui ont présenté une alternative simple : soit le pouvoir lui revenait, soit il échouait à un homme de l'ancien président Bagaza qui disposait à ce moment d'une importante base politique au sein du Parti pour le Redressement National (PARENA), mais aussi au sein de l'armée, des milices et du mouvement des étudiants. Il faut souligner que les organisateurs du coup étaient très conscients que le renversement du gouvernement de la Convention exposait le Burundi à des sanctions internationales. Les avertissements répétés dès 1995 par le Secrétaire général des Nations unies Boutros Boutros Ghali, par l'ambassadeur des Etats Unis auprès des Nations unies Madeleine Albright, par l'administrateur de l'USAID Brian Atwood, par le commissaire à l'aide humanitaire et au développement de l'Union Européenne Emma Bonino, par les gouvernements français et belge permettaient de prévoir que la communauté internationale n'accepterait pas un changement de gouvernement par la force. Dans ce contexte, le choix du président Buyoya, éduqué en Belgique, en France et en Allemagne et disposant d'un important réseau international de contacts, a certainement correspondu à une volonté d'atténuer des sanctions possibles. Il avait aussi pour but de restaurer la confiance internationale et de rendre le coup aussi "respectable" que possible en capitalisant sur l'aura du candidat choisi, avec en arrière-plan l'idée de faciliter le retour de l'aide bilatérale.

Les négociations entre ces officiers et Pierre Buyoya semblent avoir duré plusieurs mois. Reprendre le pouvoir dans une telle situation présentait un gros risque pour l'ancien président. D'abord le risque de sacrifier l'image internationale de celui qui a été parmi les premiers présidents autoritaires d'Afrique à organiser des élections démocratiques et à se résigner dignement et pacifiquement à sa défaite électorale. En acceptant le plan de l'armée, il offrait à ses adversaires politiques un argument facile : le coup d'Etat du 25 juillet 1996 le révélerait sous son vrai jour; il aurait secrètement refusé le résultat des élections de 1993, participé à l'assassinat du président Ndadaye, et été derrière le "putsch rampant de l'armée tutsi", sabotant systématiquement toute alternative politique viable autre que lui-même. En prenant le pouvoir, le major Buyoya a *de facto* assumé la responsabilité d'un régime qui a tué le premier président démocratiquement élu du Burundi et abandonné une solution de partage du pouvoir (la Convention de gouvernement de septembre 1994 à juillet 1996) au profit d'un régime militaire autoritaire. Enfin, coïncidence troublante, le rapport de la Commission d'enquête des Nations unies sur les circonstances de l'assassinat de Melchior Ndadaye²¹ a été transmis au Secrétaire général des Nations unies à peine deux jours après le coup du 25 juillet. Le Conseil de Sécurité a décidé de ne pas rendre les conclusions publiques pour ne pas ajouter à la confusion de la situation. Ce rapport identifiait certains officiers de l'armée comme responsables du putsch de 1993 et certains leaders du FRODEBU comme ayant participé aux "actes de génocide" contre la minorité tutsi après le 21 octobre 1993.

Le président a donc eu à établir sa légitimité rapidement tant vis-à-vis de l'opinion extérieure que de l'opinion intérieure. Vis-à-vis de la région et de la communauté internationale, il fallait qu'il montre qu'il allait négocier avec les rebelles et relancer le processus démocratique. Cette normalisation politique était à tout prix nécessaire à la levée de l'embargo et à la reprise

²¹ La Commission d'enquête internationale avait pour mandat d'établir les faits autour de l'assassinat de Melchior Ndadaye le 21 octobre 1993 et des massacres qui s'en sont suivis. Elle a rendu son rapport le 23 juillet 1996.

de l'aide internationale. Vis-à-vis du FRODEBU qu'il évinçait du pouvoir, il devait avant toute chose prouver qu'il ne voulait pas l'exclure définitivement du système politique, que le coup d'Etat du 25 juillet ne renouait pas avec la tradition de putsch de l'armée tutsi et qu'il était ouvert aux négociations. Vis-à-vis de l'armée et de la minorité tutsi, il devait montrer qu'il pouvait mettre fin à l'insécurité, à la rébellion et à "l'idéologie de génocide". Une partie de cette même minorité tutsi l'avait accusé de l'avoir "trahie" en organisant les élections de 1993, et a réclamé depuis la tête des organisateurs des massacres contre les Tutsi qui ont suivi l'assassinat du président élu. Pour être à la hauteur des attentes de sa communauté et de l'armée, il devait impérativement et rapidement être efficace. Si sa crédibilité diminuait, il restait à la merci des extrémismes et d'un autre coup d'Etat.

Ces pressions intérieures ont été tout aussi déterminantes que la pression de la région. L'obligation de résultats rapides a fragilisé la position du président et l'a conduit à lancer une campagne sur plusieurs fronts et à tenter, par tous les moyens, de lever les obstacles externes et internes à sa politique.

B. TENTATIVE DE LÉGITIMATION ET DE NORMALISATION DU RÉGIME BUYOYA

1. Restauration de la sécurité : la solution militaire

Dans le discours du Ministère de la Défense du 25 juillet 1996, le mandat donné par l'armée à Pierre Buyoya était clair : arrêt des massacres, et "organisation d'un débat national en vue du redémarrage du processus démocratique". La restauration de la sécurité a un double avantage. Le premier est que le président peut montrer des résultats concrets aux leaders de la région et par conséquent négocier en position de force. Négocier en position de force signifie se montrer capable d'assurer la sécurité de ses citoyens et marquer par là une différence de statut avec les factions rebelles. Le second avantage est d'amener la population à adhérer à sa politique.

Pour expliquer publiquement son retour au pouvoir, le gouvernement et l'armée ont pris le parti de montrer que le "coup" n'était pas un "coup" puisqu'il y avait vacance *de facto* du pouvoir. Le président Ntibantunganya était réfugié à l'ambassade des Etats Unis et le pouvoir était dans la rue. Le discours de justification du changement du pouvoir passe aussi par l'argument que le FRODEBU, parti vainqueur des élections, a perdu une partie de sa légitimité issue des urnes en participant à l'organisation des massacres contre les Tutsi en 1993. Le gouvernement du FRODEBU a donc failli à l'attribut essentiel d'un Etat, c'est-à-dire la protection de ses citoyens. La prise de pouvoir de Buyoya a au contraire "arrêté le génocide en cours" et la "somalisation" du pays, qui fait référence aux attentats contre des Tutsi comme celui de Bugendana²². Le nouveau président a joué sur une mise en scène selon laquelle l'unanimité se serait faite sur son nom au sein de l'armée, mais aussi au sein de la société civile, et a créé un mythe du "sauveur de la Nation". Il a immédiatement nommé un

²² Le massacre de Bugendana a eu lieu le 20 juillet 1996. Plus de 300 Tutsi y ont trouvé la mort.

Premier Ministre hutu Pascal-Firmin Ndimira, dont la compétence était reconnue par tous, et un gouvernement composé de personnalités indépendantes.

La militarisation du pays

Pour obtenir l'acceptation de son pouvoir et l'adhésion à ses options par la population, le gouvernement a clairement choisi la solution militaire. Dès son premier discours, le président a annoncé qu'il allait "organiser et doter les forces de l'ordre et de la défense de tous les moyens nécessaires qui sont à la portée de l'Etat". La militarisation du pays et l'augmentation des capacités de l'armée avaient déjà commencé sous le gouvernement Ndwayo. A partir de juillet 1996, une grande offensive à la fois militaire et de communication contre les "fauteurs de guerre" a été lancée. La continuation de la politique de recrutement dans l'armée et d'équipement militaire massif en est l'un des volets principaux : aujourd'hui l'armée burundaise dispose d'environ 60.000 hommes et d'un matériel sophistiqué. Une des stratégies de recrutement²³ passe par "l'encadrement de la jeunesse", c'est-à-dire soit le recrutement direct des jeunes gens, soit par l'imposition d'un service militaire obligatoire pour les jeunes en échec scolaire au niveau du secondaire et de l'université ainsi que pour les jeunes filles. Les objectifs fixés à l'armée sont : 1) de circonscrire les zones occupées par les bandes armées; 2) de les "nettoyer" à l'arme lourde après en avoir fait partir la population; 3) d'identifier les couloirs d'accès des bandes armées et de freiner leurs mouvements d'infiltration dans les provinces et les communes; 4) d'améliorer ses techniques de maîtrise de terrain dans les zones favorables à la guérilla, les contreforts et les plaines et; 5) de démanteler les réseaux de vols de véhicules et de vaches.

La politique de regroupement forcé

Depuis février 1996, la politique de regroupement forcé de la population dans des camps protégés par l'armée s'inscrit dans cette tactique militaire visant à isoler les rebelles de la population. Au premier semestre 1997, la population regroupée était de 350 000 personnes. A partir du deuxième trimestre 1997, le gouvernement a décidé de démanteler les camps, et de renvoyer les paysans cultiver leurs parcelles. Mais, en détruisant les habitations et regroupant la population hutu, cette politique a accentué la ségrégation croissante entre les différents groupes ethniques et la "ghettoisation" territoriale. En effet, la plupart des Tutsi vivent aujourd'hui dans la capitale, "ethniquement purifiée" de la population hutu en 1995 ou dans des camps de déplacés protégés par l'armée et créés lors des massacres de 1993.

La campagne de mobilisation de la population

Au delà de l'augmentation des capacités militaires de l'armée, la solution militaire s'appuie aussi sur la mobilisation de la population. Dans un premier temps, le gouvernement veut sensibiliser la population à "mieux identifier l'ennemi et la nature de la crise"²⁴. Avec l'encadrement de l'administration et des forces de l'ordre, la population est amenée à

²³ L'armée est à grande majorité tutsi et le recrutement s'adresse essentiellement aux jeunes Tutsi.

²⁴ "Bilan de l'action gouvernementale", document officiel du gouvernement burundais, décembre 1997.

participer à son "autodéfense", à assurer la sécurité de l'administration et des infrastructures socio-économiques et à assurer la sécurité des cultures vivrières et de rente. La "conscientisation" de la population passe aussi par des séminaires de "réarmement moral", combattant l'idéologie "ethniste". Dans chacun de ces séminaires, la politique de l'unité du président est louée comme seul rempart contre les "génocidaires". Pour soutenir cette opération de rééducation, une vaste campagne de sensibilisation a été lancée visant à discréditer les bandes armées. Deux thèmes de mobilisation principaux sont utilisés dans les discours ou diffusés sous forme de rumeurs. Le premier est l'insistance permanente concernant la collaboration des bandes armées burundaises avec les ex-FAR et les Interahamwe; le second est le "génocide". Tablant sur l'image de criminels que ces groupes représentent tant vis-à-vis de l'opinion internationale que vis-à-vis de l'opinion nationale, le gouvernement cherche à marginaliser la rébellion hutu et à la discréditer en insistant sur ses méthodes barbares et son idéologie génocidaire. L'inflation des termes "génocide" et "terroristes génocidaires" est frappante. Ces mots sont rentrés dans le vocabulaire courant. Nombre d'associations de la société civile, de même que certains membres éminents de partis politiques ont repris ces discours. Il semble que le gouvernement burundais cherche à acquérir une image proche de celle du gouvernement rwandais ou ougandais, à savoir celle d'un gouvernement légitime combattant une rébellion malfaisante. Le sursaut nationaliste anti-embargo est aussi utilisé pour construire une image d'ennemi à la guérilla. La complicité de la Tanzanie dans le soutien à la guérilla est souvent dénoncée.

En réduisant les rebelles à des terroristes, le gouvernement cherche à acquérir l'image du garant de la sécurité de la population et à restaurer l'autorité d'un Etat rassurant et protecteur. Le discours du gouvernement se veut à la fois ferme, pour montrer une maîtrise de la situation, et rassembleur. Les otages rescapés de la rébellion, ainsi que les anciens rebelles "repentis" font l'objet d'une attention particulière. Ils sont pardonnés et encouragés à rentrer chez eux en passant par des sites de transit où ils retrouvent des rapatriés et des dispersés. La politique de "villagisation" des déplacés tutsi entre dans la même logique de pardon. Soutenue financièrement par le gouvernement, cette politique consiste à faire construire des maisons pour les déplacés tutsi de 1993 par des paysans hutu en guise de paiement de leur "dette morale".

Dans le même temps, le gouvernement tente de redorer le blason de l'armée et de contrôler les dérapages et les bavures. Il part du principe qu'il ne peut opposer un argument moral à la rébellion dont il dénonce les pratiques si sa propre armée ne respecte pas la population. Certains cas de punition de militaires sont érigés en exemples. Toutefois, pour réussir à désolidariser la population des rebelles, il faut que la population ait confiance en l'armée. L'ancien Ministre de la Défense le colonel Firmin Sinzoyeba, décédé en janvier d'un accident d'hélicoptère, faisait partie de ceux qui tentaient de faire respecter la discipline au sein de l'armée et de la convaincre de se rapprocher de la population. L'actuel Ministre de l'Intérieur, le colonel Epitace Bayaganakandi, souhaite aussi faire collaborer efficacement l'armée avec les représentants des administrations locales et les "Bashingantaye", notables des collines, traditionnellement responsables de la justice au sein des communautés. Mais, dans la mesure où le Burundi est sous menace militaire, le gouvernement hésite à être trop sévère avec son armée. Punir systématiquement les soldats et

les officiers risquerait d'entraîner une mutinerie. Une bonne partie des violations de droits de l'homme par l'armée restent encore impunies.

Le contrôle de la vie politique

La restauration de l'ordre tient enfin à une méthode musclée de muselage des opposants politiques. D'abord suspendus, les partis politiques ont été restaurés le 4 septembre 1996. Au-delà de cette normalisation apparente de la vie politique, les partis restent en réalité étroitement surveillés. La stratégie judiciaire a été utilisée contre une partie des leaders du FRODEBU - accusés de complicité de génocide en 1993 - et contre les extrémistes tutsi à la tête des mouvements de "villes mortes", grèves et manifestations pendant la période de la Convention de gouvernement. Grâce à leur arrestation et leur intimidation, les grèves et opérations "villes mortes" ont été arrêtées et la criminalité a fortement baissé à Bujumbura. Les deux principaux meneurs du désordre à Bujumbura, le PARENA (Parti pour le Redressement National) et la SOJEDEM (Solidarité de la Jeunesse pour le Droit des Minorités) ont été décapités. L'ancien président Bagaza, à la tête du PARENA et Déo Niyonzima, à la tête de la SOJEDEM ont été accusés d'avoir participé à des attentats contre le major Buyoya. Le président Bagaza a été assigné à résidence jusqu'en mars 1998, date à laquelle il a été libéré sous pression des Etats de la région. Les milices de jeunes responsables de la délinquance en ville ont été intégrées à l'armée. Déo Niyonzima a été arrêté et envoyé en exil.

Cette stratégie a-t-elle été efficace ?

Cette stratégie sécuritaire s'est montrée efficace dans un premier temps. Lorsque le major Buyoya est arrivé au pouvoir, les bandes armées étaient infiltrées dans plus de la moitié des provinces. Depuis juillet 1996, la sécurité est revenue à Bujumbura ainsi que dans un bon nombre de provinces, à l'exception de Bubanza, Cibitoke, Bujumbura rural et Bururi. L'approvisionnement en électricité est redevenu normal. La circulation des routes à partir de Bujumbura s'est améliorée, atténuant le sentiment d'assiègement généralisé dans la capitale. L'amélioration temporaire de la sécurité tient à plusieurs facteurs. En premier lieu les opérations de quadrillage de l'armée ont été relativement efficaces à court terme, bien qu'elles aient impliqué la destruction d'habitations et le regroupement des populations. En second lieu, l'offensive militaire de l'AFDL à l'est du Congo, a obligé les rebelles burundais à fuir et déménager leurs bases militaires vers la Tanzanie. Il est certain que la période nécessaire à leur réorganisation a accordé un répit à l'armée burundaise. Enfin, les méthodes de la guérilla la discréditent de plus en plus par rapport à la population. Coupée de ses sources d'approvisionnement, la guérilla emploie des méthodes de racket et de pressions de plus en plus violentes et de moins en moins contrôlées. De plus en plus, la population, souvent prise entre deux feux, accusée par l'armée de collaborer avec les rebelles et par les rebelles de collaborer avec l'armée, cherche la protection des militaires.

Toutefois, à peine le président avait-il annoncé que la sécurité était revenue dans le pays dans son discours de fin d'année, que l'attaque de l'aéroport par le Palipehutu, à quelques kilomètres de Bujumbura, venait infirmer cette déclaration. Depuis l'attaque de l'aéroport du 1er janvier 1998, la confiance de l'armée et de la population en son président a très nettement baissé. Depuis cette attaque, la menace d'une rébellion active,

ainsi que son soutien par des rebelles rwandais est redevenue extrêmement préoccupante.

2. Une politique de négociations

Lors de ses négociations avec les officiers de l'armée burundaise en vue de prendre le pouvoir, le président Buyoya aurait posé deux conditions à son acceptation. L'une serait que l'armée accepte le principe de négociation avec la rébellion. En d'autres termes, il s'agit de la convaincre de renoncer à la solution militaire. L'autre serait que la politique qu'il s'est donné trois ans pour mener à bien, soit soutenue de manière inconditionnelle par ceux qui l'ont porté au pouvoir.

Vis-à-vis de l'objectif des négociations, le gouvernement a rapidement entrepris une action majeure, à savoir le processus de pré-négociations avec le CNDD à Rome, grâce à la médiation de la Communauté de Sant'Egidio, de février à mars 1997. En réalité, les contacts informels entre les parties avaient commencé avant même le coup d'Etat du 25 juillet 1996, dès l'échec des premières initiatives du Président Nyerere entre mars et juillet. Dans sa première apparition publique, le président Buyoya a déclaré: "Notre premier souci est d'arrêter les massacres et toute forme de criminalité qui prévalent au Burundi depuis trois ans. D'autre part, nous nous engageons à organiser un débat honnête et sans faux-fuyant avec tous ceux qui ont des revendications politiques ou autres, à condition qu'ils aient renoncé à l'idéologie de génocide". Dans son discours d'investiture, il précisera que "ceux qui ont cru poursuivre les objectifs politiques en prenant les armes devront les déposer, renoncer à la violence et répudier les idéologies destructrices de l'extermination et du génocide". Le processus de médiation mené secrètement à Rome par la Communauté de Sant'Egidio a abouti à un accord préliminaire entre le gouvernement Buyoya et le CNDD, signé le 10 mars 1997 et rendu public en mai. L'agenda de la négociation fixé par les deux parties comportait six points : 1) le rétablissement de l'ordre constitutionnel et institutionnel; 2) la question des forces de défense et de sécurité; 3) la suspension des hostilités; 4) le fonctionnement de la justice; 5) la mise sur pied d'un tribunal international chargé de juger les actes de génocide; 6) les modalités de l'engagement des autres parties et le cessez-le-feu.

Deux écoles s'affrontent sur l'interprétation de l'engagement du gouvernement Buyoya dans ces négociations : l'une affirme qu'aller à Rome n'était qu'un moyen de faire lever l'embargo et que dès le moment où le gouvernement du Burundi s'est rendu compte que sa participation au processus ne suffisait pas à atteindre cet objectif, il s'est retiré. L'autre école affirme que le major Buyoya a annoncé publiquement sa volonté d'engager un dialogue multipartite et que les accords de Rome sont cohérents avec l'approche qu'il a toujours défendue. On peut rappeler à cet égard qu'en 1991, sous son premier gouvernement, le major Buyoya avait déjà tenté de rentrer en contact avec l'aile politique du Palipehutu. En réalité, le président a pris un énorme risque en allant à Rome secrètement : le risque de s'aliéner sa propre base politique car s'engager dans ces négociations pouvait signifier un compromis avec des factions accusées d'être "génocidaires". Mais c'était aussi une tentative de sauvetage du processus de paix d'Arusha qui semblait dans l'impasse depuis l'imposition de l'embargo. C'était aussi une manière pour le président de montrer à son opinion publique que la communauté internationale représentée par Sant'Egidio, soutenue par l'Union

Européenne et les Etats-Unis, ne l'isolait pas complètement et acceptait de le reconnaître comme un partenaire.

Quelle qu'ait été la motivation du gouvernement à se rendre à Rome, il semble que la réaction de l'opinion tutsi explique le blocage du processus. La plupart des Tutsi du parti UPRONA et des extrémistes ont accusé le major de "haute trahison". S'estimant "court-circuité", le FRODEBU a aussi publiquement critiqué une négociation qui privilégiait un interlocuteur armé. La responsabilité de la fuite de l'information n'est pas claire. Certains disent que le CNDD a diffusé l'accord, d'autres que le major Buyoya a dû l'annoncer sous la pression de Julius Nyerere qui voulait l'obliger à prendre ses responsabilités devant son peuple.

3. Le débat national, complément de la politique de négociations

L'échec des négociations de Rome a poussé le président à changer de stratégie et à précipiter le lancement du "débat national", déjà prévu par la Convention de gouvernement. Plusieurs éléments semblent avoir déterminé son raisonnement. En premier lieu, la levée de boucliers et les accusations de trahison portées contre le chef de l'Etat à la suite des négociations avec le CNDD sous les auspices de Sant'Egidio à Rome, l'ont contraint à réviser sa politique de communication et à préparer les esprits aux négociations²⁵. En second lieu, l'impasse de la médiation d'Arusha a poussé le gouvernement Buyoya à reprendre l'initiative du dialogue et à lancer un processus de paix interne. Il a déclaré alors que les Burundais devaient en priorité régler leurs problèmes eux-mêmes.

Les accords de Rome ont amené le chef de l'Etat à tenir quinze réunions d'explication à travers le pays pour convaincre du bien-fondé des négociations avec les Burundais de l'intérieur comme de l'extérieur. Deux tables rondes invitant les représentants des partis politiques, les membres de l'Assemblée nationale, les cadres des administrations publiques et territoriales, des membres de l'armée et de la police, les membres de la société civile, ont été organisées par le gouvernement à Burasira en août 1997 et à Gitega en février 1998 dans cette logique de "préparation des esprits". Parallèlement, des journées parlementaires de réflexion, en octobre 1997 et mars 1998, ainsi que la session parlementaire de l'Assemblée, clôturée en décembre 1997, ont tenté de décrisper les relations entre les deux groupes parlementaires et de discuter du programme de paix du gouvernement. En ce qui concerne le volet externe, le gouvernement a été représenté à la conférence de paix de l'UNESCO à Paris en septembre 1997 et à celle de Fribourg en mars 1998, à laquelle ont assisté, pour la première fois, des participants représentant les différentes tendances de la rébellion et des Burundais de l'extérieur. Enfin, en février, le président a annoncé le lancement d'un débat sur les collines, au niveau des entités administratives les plus petites. En outre depuis août 1997, le gouvernement a créé un Ministère chargé du processus de paix.

²⁵ "Cette leçon est tirée des Accords d'Arusha pour le Rwanda: d'un processus de paix sans une solide assise intérieure. Pendant même que le gouvernement rwandais de Juvénal Habyarimana négociait des accords de partage de pouvoir avec le FPR, il préparait la population à mettre en exécution un plan d'extermination massive de la minorité tutsi. Les accords d'Arusha ont été conclus en août 1993 entre le gouvernement de Juvénal Habyarimana et le Front Patriotique Rwandais et mettaient fin à la guerre civile déclenchée trois mois plus tôt. Ils prévoyaient aussi la mise en place d'un gouvernement de transition élargi.

La position du gouvernement est de se présenter comme organisateur et animateur de forums et débats et de proposer une concertation avec tous les partenaires politiques. A plusieurs reprises, le président a répété qu'il ne s'agit pas d'imposer une solution toute faite mais d'amener à la définition commune de la nature de la crise et de solutions authentiques. Le débat doit être inclusif et vise tant la classe politique, la société civile, la diaspora burundaise que la population rurale et urbaine.

4. Tentative de rapprochement avec l'Assemblée nationale et le FRODEBU et scénarios de transition

Dans un premier temps, le gouvernement Buyoya a suspendu les partis politiques. Il a semblé vouloir négocier seul avec les factions armées, sans reconnaître l'existence d'autres forces politiques. Il a dû néanmoins se plier aux exigences de la région, pensant que la preuve de sa bonne volonté contribuerait à lui donner un statut d'interlocuteur crédible. Le 4 septembre 1996, il a annoncé un plan d'action qui restaurait l'Assemblée nationale dans ses fonctions et autorisait l'activité des partis politiques, répondant ainsi à deux des premières exigences imposées pour lever l'embargo. Toutefois l'Assemblée a fonctionné à bas régime dans la mesure où elle ne pouvait pas réunir le quorum : sur les 71% de parlementaires FRODEBU, plus d'un quart²⁶ a été assassiné depuis 1993, et une bonne partie est en exil et a rejoint le leadership du FRODEBU à Dar es Salaam ou le CNDD. Le boycott de l'Assemblée par l'UPRONA pendant plusieurs sessions parlementaires a aussi empêché son fonctionnement normal.

Après l'échec des négociations avec le CNDD, le gouvernement a tenté de jouer la carte de la normalisation des institutions et de ses relations avec le FRODEBU. Depuis la suspension de la Constitution de 1992, le gouvernement a dû faire face à une crise de légitimité institutionnelle grave. L'Assemblée nationale ne reconnaissait pas le Décret-Loi de Transition et continuait à se référer à la Constitution. Les relations entre le gouvernement, l'Assemblée et les partis se sont d'abord heurtées à cette impasse. Après de nombreuses tentatives de renouer le contact institutionnel, l'Assemblée nationale a finalement accepté de travailler à rétablir une relation de confiance suffisante avec les partis. En décembre 1997, elle a pu jouer un rôle de forum et amener la discussion du plan de paix du gouvernement en son sein. En signe d'apaisement, le président Buyoya par ailleurs en désaccord avec son Ministre de l'Intérieur, a autorisé la tenue du congrès national du FRODEBU à Bujumbura, le 6 décembre.

Ce rapprochement a abouti, en décembre 1997, à la formulation d'un texte commun, formalisant le rapprochement. Dans une démarche consensuelle, le gouvernement et l'Assemblée et les partis politiques, se sont mis d'accord pour envoyer en février 1998, dans les pays de la région, une délégation composée du ministre chargé du processus de paix et des chefs des groupes parlementaires. Cette délégation a demandé la levée de l'embargo et la convocation d'un premier round de négociations. Ce partenariat avait pour objectif de montrer aux pays de la région que l'Assemblée et les partis fonctionnaient, qu'il existait une volonté de négocier réelle et de se traiter les uns les autres comme partenaires.

²⁶

23 Parlementaires FRODEBU ont été assassinés.

Le rapprochement entre le gouvernement et l'Assemblée a pour but ultime de réfléchir à des alternatives de transition à courte échéance. En effet, selon la Constitution de 1992, le mandat de cinq ans de l'Assemblée arrive à terme en juin 1998. Le décret de transition arrêté par le président Buyoya à son investiture, a suspendu la Constitution de 1992 et lui a donné un mandat de trois ans, qui se termine en juillet 1999. Lors d'une conférence de presse le 16 février 1998²⁷, le président a posé un ultimatum à l'Assemblée : soit elle se réfère à la Constitution et termine son mandat en juin; soit elle se réfère au décret de transition, ce qui signifie une reconnaissance *de facto* du gouvernement et voit son mandat prolongé jusqu'en 1999. En admettant qu'elle adopte la seconde solution, il semble probable qu'elle soit élargie pour inclure une représentation de la société civile, choisie sur des critères encore peu clairs. L'idée sous-jacente à cet élargissement proposé par le gouvernement est simple : l'anti-modèle est la Convention de gouvernement qui avait consacré le règne des partis, et dont la formule de coalition avait dilué le processus de décision et nui à l'autorité de l'Etat. Pour Pierre Buyoya, la période de transition se fera en marge des partis ou tout du moins en les noyant dans un ensemble plus large pour éviter toute division ou opposition à son projet. Toutes les associations, dans lesquelles on retrouve d'ailleurs certains anciens hommes politiques, sont encouragées à participer au débat, aux tables rondes et sont consultées sur des thèmes importants comme le génocide ou les institutions. Capter les forces de la "société civile" et les transformer en force de soutien semble être un élément clé de sa stratégie.

Il est probable que des textes de transition et de compromis entre la Constitution de 1992 et le décret de transition ont été discutés lors de la session parlementaire d'avril 1998. Des réformes devraient suivre ces discussions et mettre en place un gouvernement de transition au programme clair qui conduirait le processus de négociations. L'après "Buyoya II" devrait être discuté dans un deuxième temps lors du processus de négociations multipartites externes. Il semble que le FRODEBU ait mis comme condition à sa participation au gouvernement de transition d'obtenir une protection rapprochée pour ses ministres.

C. DÉFIS INTERNES AU PROCESSUS DE PAIX

Le processus interne de dialogue sera probablement long avant que les différentes parties n'atteignent un consensus sur un projet de société commun. Or l'obligation de réussite du président est déterminée par le court terme et sa volonté d'unification de la société burundaise ne convainc pas tout le monde, loin s'en faut. A chaque forum et réunion politique, il y a des absents. A Arusha, les factions armées n'étaient pas présentes; à Rome, les pourparlers ont eu lieu entre le gouvernement et le CNDD à l'exclusion des partis politiques et des autres factions armées; à la conférence de l'UNESCO organisée à Paris en septembre 1997, le FRODEBU était absent; à la table ronde de Gitega sur le débat national en février 1998, c'est une partie de l'UPRONA et le PARENA qui se sont désistés; enfin, le débat national exclut le leadership du FRODEBU en exil et la rébellion. Il y a en effet un grand contraste entre cette politique activiste et volontariste d'unité et le soutien existant au gouvernement. Quelle est la marge de manœuvre réelle du gouvernement ? Négocier, mais avec le soutien de qui ? Avec qui ? Quels sont les résultats que le

²⁷ Conférence de presse au Novotel, 16 février 1998.

gouvernement peut montrer à mi-parcours ? Quel est le contenu de l'agenda des négociations ? Le gouvernement a de nombreuses contraintes qui expliquent en partie les contradictions de sa position vis-à-vis du processus d'Arusha. Ces contraintes effritent et fragilisent son pouvoir et font de la levée de l'embargo une condition nécessaire à son maintien au pouvoir.

1. Une base politique fragile

a. La scission de l'UPRONA

Le premier défi du président est le manque de soutien et la radicalisation dont une partie de son propre parti, l'UPRONA, s'oppose à sa politique de négociations. Pourtant ce parti avait été en quelque sorte complice du coup du 25 juillet. Au moment où le président Ntibantunganya s'est réfugié à l'ambassade des Etats Unis, le président de l'UPRONA Charles Mukasi a pris la responsabilité politique de retirer l'UPRONA de la Convention de gouvernement créant par là une crise institutionnelle et justifiant la prise de pouvoir du major Buyoya. Mais à peine est-il installé au pouvoir que des divergences entre la tête du parti et le gouvernement apparaissent. Lors d'une rencontre avec le Comité central de l'UPRONA en septembre 1996, le chef de l'Etat a affirmé que, dans sa volonté de mettre en oeuvre une politique unitaire, il comptait faire du FRODEBU un partenaire. Or depuis 1993, l'UPRONA n'a eu de cesse de dénoncer la collusion entre le FRODEBU, le CNDD, le Frolina, et le Palipehutu dans l'organisation des massacres de Tutsi de 1993 et la similitude de leur idéologie. Réhabiliter le FRODEBU signifie pour l'UPRONA l'élévation de pratiques criminelles au rang d'options politiques défendables. Par ce discours de contestation, l'UPRONA gagne l'appui d'un certain nombre de membres du PARENA, parti de l'ancien président Bagaza, plus ou moins démantelé depuis la prise de pouvoir du 25 juillet. Leur opposition systématique à la politique du gouvernement risque de paralyser l'autorité de l'Etat et de handicaper sa politique de négociations.

A l'annonce des accords de Rome, les divergences entre le gouvernement et l'UPRONA se sont officialisées. Refusant de cautionner le principe de la négociation avec les factions armées accusées être "génocidaires", le parti retirait du même coup son soutien au gouvernement dans le processus de paix d'Arusha. L'alternative pour le président était la suivante : se retirer du processus d'Arusha ou aller de l'avant sans le soutien du parti. Depuis lors, un bras de fer s'est engagé entre lui et le président de l'UPRONA, Charles Mukasi.

Le 25 août 1997, c'est le courant anti-négociations qui a gagné : invité par le médiateur pour le sommet régional, le gouvernement n'est pas allé à Arusha. Bien qu'il ait activement préparé le sommet, le conseil des ministres, réuni la veille du sommet, s'est opposé à sa participation. Les membres du parti UPRONA ont dès lors fait l'objet de surveillance et d'une pression constante de la part du gouvernement. Lorsque le Président de l'UPRONA, Charles Mukasi a demandé la tenue d'un congrès extraordinaire du parti en juillet 1997, le Ministre de l'Intérieur a refusé. Ce dernier a invoqué qu'en vertu des statuts du parti, seul le Comité central avait le pouvoir de convoquer un congrès et que ce congrès ne se tiendrait qu'à la condition du respect de la disposition citée. Dès lors, des divergences ont éclaté au sein même du Comité central et ont abouti à l'émergence de deux courants : le premier soutient le président Mukasi

dans son combat contre les négociations et dénonce les manœuvres de manipulation, de division et d'intimidation du Comité central par le gouvernement. L'autre courant est en faveur de la politique de négociations et accuse le président du parti de "tricherie politique". Dans une lettre adressée au Ministre de l'Intérieur et datée du 16 janvier 1998, 21 parlementaires du groupe UPRONA de l'Assemblée nationale dénoncent le refus du président du parti de convoquer le Comité central depuis 6 mois et explique ce refus par sa peur de voir son mandat remis en question à cause des divergences entre ses membres.

La scission du parti UPRONA en un courant pro-négociations et un courant anti- négociations se définit comme suit. La ligne idéologique défendue par le courant pro-négociations se résume en trois points essentiels : le premier est de dire qu'il n'y a aucune partie disqualifiée pour les négociations, car l'idéologie de violence a gangrené tous les Burundais, quelle que soit leur appartenance ethnique. Se focaliser sur les auteurs d'actes de génocide contre les Tutsi, c'est oublier que l'armée a aussi commis des massacres de grande ampleur et devient un moyen pour certains Tutsi d'échapper à la condamnation de leurs propres crimes. Le second argument avancé est que le cessez-le-feu est une condition nécessaire à la sérénité du débat sur les solutions politiques au problème du Burundi. Aucun gouvernement n'est parvenu jusqu'à présent à assurer la sécurité de tous les Burundais. Or, des centaines de milliers de personnes ont été victimes de la guerre et continuent à mourir. Combien faudra-t-il encore de morts avant de trouver une solution pacifique et dans quel état sera alors le pays ? Tant que la violence persistera, il sera illusoire de faire renoncer l'une ou l'autre partie armée à une solution militaire. Enfin, le troisième argument consiste à relever la contradiction de l'attitude de l'UPRONA vis-à-vis du FRODEBU: pourquoi refuser de négocier maintenant avec ceux qui étaient des partenaires au moment de la conclusion de la Convention de gouvernement en septembre 1994 ?

Face à ces arguments, "la tendance Mukasi" adopte la ligne du gouvernement rwandais. Comment peut-on négocier avec des "génocidaires" ? La communauté internationale ne demande pas au gouvernement du Rwanda de négocier avec les organisateurs du génocide de 1994. Au contraire, elle soutient leur jugement par un Tribunal international. Cet argument s'appuie sur le rapport de la commission d'enquête des Nations unies sur les circonstances de l'assassinat de Ndadaye, qui qualifie "d'actes de génocide" les massacres de Tutsi survenus en 1993. Si on reconnaît leur culpabilité dans ces massacres, il devient intolérable de faire du CNDD, du Palipehutu, du Frolina des interlocuteurs. Trois arguments sont avancés: ils ont été les exécutants des massacres de 1993; ils se sont alliés aux anciennes Forces Armées Rwandaises; ils continuent à massacer les Tutsi et les Hutu s'opposant à leurs projets. De plus, pour le courant anti-négociations, la guérilla ne serait pas un mouvement de libération classique mais une milice créée et équipée par le FRODEBU. Négocier avec les factions armées devient synonyme d'amnistie et de négationnisme à l'égard de ces mêmes actes de "génocide". En août 1997, quand le CNDD a annoncé sa participation à Arusha, le président de l'UPRONA Charles Mukasi a déclaré qu'il ne s'assiérait pas à la même table que des "génocidaires".

L'opinion tutsi en général reste partagée vis-à-vis de la question. Une partie de la société civile soutient le président dans son choix, mais il ne s'agit pas d'une force suffisamment organisée et structurée pour constituer

un soutien politique fort. S'il est incontestable que l'idée même des négociations avance dans l'opinion, une grande inquiétude subsiste : à quoi vont aboutir ces négociations ? Vont-elles aboutir à un accord type Convention de Gouvernement, qui est l'anti-modèle absolu ? Tout ce qui, pour la minorité, de près ou de loin, ressemble à la démocratie signifie risque d'extermination. Donner des postes politiques et militaires aux leaders des factions armées ne risque-t-il pas de mettre en péril la sécurité des Tutsi ? Léonard Nyangoma a déjà eu un poste de ministre²⁸. Que veut-il de plus, si ce n'est l'extermination physique de ses adversaires politiques ? Il semble que tant que le contenu et l'agenda des négociations ne sera pas clairement présenté au public, l'opposition aux négociations subsistera.

Les réticences de l'opinion tutsi sont renforcées par le retour de la sécurité dans une partie du pays. Le "succès" du gouvernement Buyoya en matière de sécurité rend d'une certaine façon la négociation anachronique. Pourquoi finalement remettre en question une situation en voie d'amélioration en prenant le risque de négocier ? C'est pourquoi il est nécessaire de rétablir la confiance des Burundais en leur propre gouvernement afin, le moment venu de négocier, l'opinion ne puisse pas l'accuser de trahison. Le gouvernement négociera mandaté par les Burundais et porteur de leurs revendications, et non plus en secret comme à Rome.

b. La justice, une arme anti-négociations

La lutte contre l'impunité est devenue une arme politique dans le discours des opposants au gouvernement au sein de l'UPRONA. Cette tendance est apparue dès l'assassinat du président Ndadaye en 1993. Elle fait pendant au discours légaliste du FRODEBU, affirmant qu'il était le seul représentant constitutionnel de l'Etat et tirait sa légitimité des élections de juin 1993. La réponse de certains politiciens burundais a été que le FRODEBU avait perdu cette légitimité électorale en organisant le "génocide" des Tutsi ayant fait suite à l'assassinat du président. Dès 1994, pour paralyser la présidence et l'Assemblée nationale, le Parquet général et la Cour Suprême ont été chargés de traiter les dossiers "criminels" de tous les leaders du FRODEBU. Dans la mesure où le système judiciaire est largement monoethnique, l'utilisation de la justice par certains politiciens tutsi a clairement été une manœuvre politique pour empêcher le FRODEBU de revenir au pouvoir. Disqualifier le FRODEBU, les factions armées et finalement tout partenaire politique possible signifie à court terme revenir *de facto* à un système monoethnique où le contrôle du pouvoir est assuré par un seul parti et éviter toute velléité de retourner à un système démocratique. Sous le couvert de l'exigence de justice, le processus de paix reste bloqué et prive le président d'une bonne partie de sa base politique vis-à-vis des négociations d'Arusha.

Face à la question de la justice, le gouvernement a hérité d'une position difficile. La plupart des dossiers judiciaires contre les leaders du FRODEBU préexistaient à la prise de pouvoir du major Buyoya. Or, cette arme judiciaire entre en contradiction directe avec sa politique de rapprochement avec le FRODEBU, qui l'oblige à trouver des interlocuteurs et des partenaires crédibles. D'un côté, il ne peut empêcher la justice de

²⁸Léonard Nyangoma était Ministre de l'Intérieur de février à mars 1994. Il a officiellement créé le CNDD en septembre 1994.

fonctionner et est obligé de la laisser traiter les dossiers. L'opinion publique tutsi réclame la tête de certains leaders du FRODEBU. Mais le gouvernement ne peut lever ces accusations par décision politique sans courir le risque de se faire accuser de compromission avec des "génocidaires" et de rendre moins crédible sa lutte contre l'impunité. D'un autre côté, s'il les fait juger par le système judiciaire burundais, il y a de fortes chances que le processus de rapprochement soit anéanti et que la région lui impose des sanctions supplémentaires.

Pour sortir de cette impasse et échapper à des accusations de partialité, le président a choisi de demander la création d'un tribunal international pour juger les criminels impliqués dans les massacres de Tutsi de 1993. Cette demande a été refusée par le Secrétaire général des Nations unies. Accepter aurait été légitimer la revendication des Tutsi de singulariser les massacres de 1993 par rapport aux massacres de la guerre civile qui dure depuis 4 ans et justifier de fait leur maintien au pouvoir pour des raisons de sécurité. La création du Tribunal serait acquise comme une victoire politique pour le camp de l'UPRONA et perçue comme une injustice pour le camp du FRODEBU, qui revendique le statut de génocide pour les massacres de Hutu par l'armée en 1972. Le FRODEBU s'appuie pour cela sur le rapport Whitaker qui inclut le massacre de 1972 dans la liste des génocides du 20 ème siècle²⁹. En revanche, cela ne laisse pas d'autre choix au gouvernement que de laisser la justice burundaise régler les dossiers. C'est la résolution qu'il a prise en assumant la responsabilité de préparer une loi sur "l'éradication du génocide". Bien entendu cette manœuvre représente un énorme risque vis-à-vis du FRODEBU, qui prend cette loi comme une déclaration de guerre. L'annonce de cette loi, issue du Ministère de la justice, risque de mettre en péril le fragile rapprochement en cours. La seule décision politique que le gouvernement ait prise et le seul signe qu'il ait pu envoyer au FRODEBU a été de faire pression pour accélérer le traitement des dossiers. La clôture du dossier du président de l'Assemblée, Léonce Ngendakumana, le 16 mars 1998, témoigne de sa volonté de passer outre les oppositions internes et d'oeuvrer pour le rapprochement. Le véritable test sera de voir si le président de l'Assemblée pourra sortir du territoire burundais et se rendre au prochain round de négociations à Arusha.

c. Politique de compromis et résistance au changement

Un grand reproche fait à Pierre Buyoya est de ne pas s'entourer de "gens propres". Dans une certaine mesure, le président a répondu à l'appel du médiateur Julius Nyerere l'invitant à lutter contre l'impunité des putschistes de 1993. Pour rendre son pouvoir plus respectable internationalement, il a fait suspendre certains officiers identifiés publiquement par la Commission d'enquête des Nations unies comme ayant participé à l'assassinat du président Ndadyaye. C'est par exemple le cas de Jean Bikomagu et Pascal Simbanduku, respectivement anciens chefs de l'Etat Major de l'armée et de la gendarmerie. Il a par ailleurs entamé le procès des "putschistes" de 1993 en mars 1997. La communauté internationale et la région ont très vite qualifié ces procès de mascarade sacrifiant des boucs émissaires et non les vrais coupables du putsch de 1993. La communauté internationale a demandé leur suspension immédiate lors du sommet d'Arusha du 4 septembre 1997.

²⁹ Rapport Whitaker, Commission des droits de l'homme, Nations unies, E/cn.4/sub.2/1985/6.

Ces procès laissent subsister de sérieux doutes sur la volonté du président de rénover la classe dirigeante et son entourage. En réalité, il agit sous la pression de l'opinion de la minorité et des officiers de l'armée représentée par les personnalités avec lesquelles il a fait alliance pour gouverner. Le pouvoir de ces personnes repose sur une trajectoire relativement systématique qui assure la constitution de clientèles élargies : obtention d'un poste politique ou militaire et reconversion dans l'économie avec le soutien de certains clans familiaux et réseaux à base régionale. Le président s'est assuré de leur soutien politique et économique en procédant à une distribution de postes dans la fonction publique, les entreprises parapubliques et l'armée. Mais il s'est également assuré de ne pas favoriser certains groupes régionaux de manière disproportionnée. Pour équilibrer le pôle sudiste, dont lui-même et la majorité des officiers et des hommes politiques sont issus, il a favorisé l'émergence de pôles régionaux dans le nord et le centre du pays, à la fois au sein de l'armée et au sein du gouvernement. Ces alliances multiples lui permettent à la fois d'élargir ses cercles de pouvoir et de mieux contrôler ceux existants déjà. Dans le même temps, cette stratégie de maintien au pouvoir constraint le président à faire des concessions qui paralysent sa politique de négociations et de réformes et le contraignent souvent au statu quo. Aller trop vite et prendre le risque de faire peur à ses alliés politiques le met à la merci d'un coup d'Etat par les éléments de l'armée les plus extrémistes. Sa volonté affichée de réforme l'expose déjà à la radicalisation de certains de ses partenaires résistant au changement.

Jusqu'à présent, le président n'a pas réussi à imposer de leadership fort pour surmonter cette opposition. La résistance aux négociations et aux réformes est renforcée aussi par les effets pervers de la guerre; elle est d'autant plus forte que cette oligarchie d'hommes d'affaires et de militaires a réalisé que son pouvoir a non seulement survécu à la guerre, mais qu'il a aussi, comme on le verra plus loin, été économiquement renforcé.

2. Une opposition fragmentée

Si la politique de négociations du gouvernement rencontre une résistance au sein de sa propre base politique, elle reçoit également un écho limité chez ses éventuels partenaires de négociation. L'existence de différents courants au sein du FRODEBU et des factions armées a contribué à fragmenter l'opposition au gouvernement. On peut identifier plusieurs lignes de fracture et de recomposition l'une est interne entre le FRODEBU de "l'extérieur" et de "l'intérieur", l'autre entre le FRODEBU et le CNDD, la troisième entre CNDD, Palipehutu et Frolina.

a. Le FRODEBU de "l'extérieur" et de "l'intérieur"

Au lendemain de la prise du pouvoir du major Buyoya, le 25 juillet 1996, le FRODEBU s'est trouvé dans une position extrêmement fragile malgré son écrasante victoire de juin 1993. Avec la suspension du parti, le président Ntibantunganya réfugié à l'ambassade des Etats-Unis, certains de ses leaders réfugiés dans des ambassades occidentales³⁰ ou en exil, un nombre important de parlementaires assassinés, et d'autres sous le coup de procédures judiciaires, son influence politique a diminué.

³⁰ Le président de l'Assemblée a quitté l'ambassade d'Allemagne en octobre 1996.

Immédiatement, le FRODEBU s'est présenté comme le seul garant de la continuité de l'Etat. Il a réclamé le rétablissement de la légalité constitutionnelle et a adopté la ligne des Etats de la région, qui demandaient le rétablissement des partis politiques et de l'Assemblée. Le discours développé dès lors pour délégitimer le pouvoir en place repose sur plusieurs axes. Le FRODEBU insiste sur le fait que le problème du Burundi est politique et non ethnique. Son plan de paix réclame, entre autres, le retour à la Constitution de 1992, la préparation d'élections et d'une nouvelle Constitution par un gouvernement de transition ainsi que la présence d'une force régionale qui surveillerait la mise en place de la réforme de l'armée, de la police, de l'administration et de l'éducation. Le deuxième axe du discours du FRODEBU est la diabolisation de Pierre Buyoya, accusé de cacher sa culpabilité dans l'assassinat du président Ndadaye. Ce discours a été alimenté par les témoignages d'officiers putschistes publiés le 25 août 1997, le jour prévu pour le sommet d'Arusha³¹. En particulier, le témoignage du lieutenant Jean-Paul Kamana affirme que le président était bien l'un des cerveaux du putsch. L'armée renouerait avec sa tradition autoritaire; la politique de recrutement active et d'équipement de l'armée, ainsi que la politique d'autodéfense de la population montrerait que le gouvernement prépare une guerre. Le troisième axe de mobilisation repose sur la dénonciation des manœuvres d'intimidation et de harcèlement judiciaire du président Ntibantunganya, du président de l'Assemblée Léonce Ngendakumana, du Secrétaire général du FRODEBU Augustin Nzojibwami. De plus, la plupart des décisions du gouvernement passent par décret, et paralySENT presque totalement l'activité de l'Assemblée nationale. Certains députés ont volontairement pris le chemin de l'exil vers Dar es Salaam, après la clôture de la session de juin au cours de laquelle aucune loi n'a été votée faute d'un quorum suffisant.

Le fossé entre le FRODEBU et le gouvernement s'est encore creusé à l'annonce des négociations de Rome. Exclu du processus de médiation, le FRODEBU a dénoncé les accords comme une tentative de diversion par rapport au processus d'Arusha. Il a reproché au gouvernement de privilégier un interlocuteur armé et de nier la légitimité du FRODEBU qui a pourtant choisi la voie pacifique et qui représente la légalité constitutionnelle.

Après l'échec des négociations avec le CNDD, le gouvernement a cherché à se rapprocher du FRODEBU. Dès lors, une divergence majeure est apparue entre le FRODEBU "de l'extérieur", en exil à Dar es Salaam, et le FRODEBU de "l'intérieur" resté au Burundi depuis la prise de pouvoir du major Buyoya. Sa position étant garantie par celle des pays de la région, le FRODEBU "extérieur" a demandé le maintien des sanctions contre le gouvernement "putschiste" et refusé d'entamer un dialogue direct. Dénonçant les tentatives de sabotage du processus d'Arusha par le gouvernement, il a refusé de répondre à ses efforts d'ouverture et d'apporter sa caution à la politique de Pierre Buyoya. La multiplicité des initiatives, comme le débat interne, ou la réunion de l'UNESCO ne sont pour le FRODEBU "extérieur" que manœuvres de diversion et dilution du

³¹ Le témoignage du lieutenant Kamana ainsi que celui d'autres officiers burundais

impliqués dans l'exécution du président Ndadaye le 21 octobre 1993, la plupart exilés en Ouganda, accuse le président Buyoya de faire juger des boucs émissaires pour camoufler les vrais responsables. Le procès des "putschistes" doit avoir lieu incessamment.

processus de paix. Le FRODEBU de "l'intérieur", s'est montré plus réceptif. Plusieurs raisons peuvent expliquer sa tendance au compromis. D'abord, le mandat de l'Assemblée se terminant en juin, le FRODEBU est sur le point de perdre un moyen de contrôle sur le pouvoir législatif et sur la vie politique du pays. Ensuite, renoncer au contrôle d'une institution issue des élections de 1993 revient à renoncer à sa légitimité symbolique au travers de sa présence au sein du gouvernement. De plus, si l'Assemblée nationale est dissoute, le FRODEBU a plus de chances de perdre sa place de partenaire légitime au profit des factions armées dans des futures négociations. Enfin, accepter d'être partenaire avec le gouvernement donne une certaine visibilité internationale et une crédibilité qui sera favorable à l'inclusion du FRODEBU dans toute solution future.

Dans le processus de dialogue interne, l'Assemblée nationale est devenue un acteur à part entière. C'est la seule institution capable de réunir les partis politiques. Le président de l'Assemblée a joué sur son rôle d'intermédiaire incontournable entre le gouvernement et le FRODEBU pour assurer la survie politique de l'institution. L'Assemblée a accepté de faire front commun avec le gouvernement et de rencontrer les pays de la région pour réaffirmer que le processus de dialogue devait en priorité être interne et pour demander une levée de l'embargo. Toutefois, le parlement n'a fonctionné pendant longtemps qu'avec peu de parlementaires et le gouvernement ne peut pas le considérer comme un acteur parlant d'une seule voix.

Le FRODEBU "extérieur" craint d'être marginalisé au Burundi et cherche dès lors à conforter sa position par l'appui de la région. Le FRODEBU "intérieur" craint lui aussi d'être marginalisé mais joue le jeu du gouvernement. Malgré la réaffirmation de l'unité du parti au dernier congrès du FRODEBU, le 6 décembre 1997, chaque courant parie sur un cheval différent. Or, d'un côté, la région perd de plus en plus de crédibilité et, de l'autre, le pouvoir du président se fragilise. Déchirées entre ces deux pôles, les positions du FRODEBU souffrent d'incohérence. A cet égard, l'exemple de la table ronde de réflexion sur le processus de paix interne à Gitega en février est frappant. Après avoir participé aux débats, signé la déclaration commune, qui recommandait la création d'institutions de transition et d'une commission enquêtant sur les massacres de Hutu en 1972 et de Tutsi en 1993, le FRODEBU a publié un contre-communiqué, le 25 février, affirmant que cette même déclaration finale ne reflétait que les vues du gouvernement. Ce contre-communiqué peut être interprété comme les contradictions entre le FRODEBU de "l'intérieur" et de "l'extérieur", comme une réaction au verdict du sommet de Kampala en faveur du maintien des sanctions ou comme réponse à la publication du projet de loi sur "l'éradication du génocide". Un tel revirement montre que le partenariat avec le FRODEBU n'est pas acquis pour le gouvernement.

Si le FRODEBU se retire du processus de dialogue, que reste-t-il comme option au gouvernement pour réussir la normalisation de la vie politique nécessaire à la levée de l'embargo ? Quelles sont les garanties que le gouvernement peut donner au FRODEBU ? Celui-ci veut des garanties que le massacre des intellectuels hutu de 1972 ne recommence pas et que les résultats d'élections futures ne soient pas menacés par un coup d'Etat de l'armée comme en 1993. Tant que le régime sera militaire, il est clair que le FRODEBU n'aura pas confiance dans la durabilité des réformes entreprises par le gouvernement.

b. La rébellion

Les différentes factions armées de la rébellion ont elles aussi peur d'être marginalisées dans le processus de négociations. Le fait que le gouvernement priviléie actuellement le partenariat avec le FRODEBU met en péril le statut d'interlocuteur acquis par le CNDD dans les négociations de Rome. S'appuyant aussi sur la position régionale et sur celle du FRODEBU "extérieur" de confrontation avec le gouvernement du Burundi, la stratégie actuelle du CNDD est de garder une certaine visibilité en restant en dehors du processus de négociation.

Le 17 février 1998, trois jours avant le sommet de Kampala, le président du CNDD, Léonard Nyangoma, a annoncé que le CNDD se retirait pour une période indéfinie des pourparlers avec le gouvernement et lancé un appel de soutien aux leaders régionaux. La raison invoquée pour ce retrait était de protester contre la condamnation à mort de sept "rebelles" accusés d'avoir posé des mines dans la ville de Bujumbura en mars 1997 et de dénoncer les massacres commis par l'armée burundaise contre des innocents.

Incontestablement, le CNDD a été le grand gagnant du coup du 25 juillet, qui appuie sa position politique radicale contre "l'armée monoethnique et putschiste". En chassant le président Ntibantunganya, le coup d'Etat a aussi fait disparaître le centre modéré et radicalisé les positions du FRODEBU, laissant plus d'espace à Nyangoma pour apparaître comme le vrai leader de l'opposition au gouvernement de Buyoya. Après le coup d'Etat du 25 juillet, Léonard Nyangoma, ancien membre fondateur du FRODEBU et actuel président du CNDD, a revendiqué la place de président du FRODEBU à la place de Jean Minani. Il a affirmé que le comité exécutif était favorable à son élection à la tête du parti et que les différents courants ayant émergé au sein du FRODEBU depuis la création du CNDD s'étaient ralliés à lui. Il est vrai que depuis septembre 1994, et particulièrement depuis juillet 1996, une partie des membres du FRODEBU ont été tentés de rejoindre la position intransigeante du CNDD. Le congrès national du FRODEBU, tenu au Burundi le 6 décembre 1997, a toutefois confirmé Jean Minani comme président. Le congrès a, par conséquent, marginalisé la position du CNDD en réaffirmant l'identité du parti comme un parti pacifique et son rejet de la lutte armée.

Sous le "régime Buyoya II", la guérilla, qui entre dans sa quatrième année, a été dans un premier temps affaiblie et a semblé évoluer vers une rébellion endémique. Sa stratégie a cherché à "fatiguer" le pouvoir autant qu'à se maintenir dans l'actualité. Plusieurs raisons à cela : d'abord, l'opération de l'AFDL a obligé les rebelles à abandonner leurs bases armées dans l'ex-Zaïre et à les reconstruire en Tanzanie. Ensuite, les campagnes de quadrillage de l'armée, le renforcement de ses effectifs, et le regroupement de la population dans des sites protégés ont obligé la guérilla à plus de mobilité et l'ont empêchée de sécuriser des cachettes durables. Privée aussi de ses ressources, son comportement vis-à-vis de la population est devenu de plus en plus violent : taxes pour "l'effort de libération", ajoutées à "l'effort de guerre" prélevé par le gouvernement, racketts, représailles, politique de la terreur l'ont en partie discreditée aux yeux de la population. La diminution des ressources de la guérilla a entraîné des pratiques de banditisme et de criminalité de plus en plus fréquentes. Aujourd'hui les "assaillants" arrêtent des voitures sur la route, kidnappent et dépouillent les passagers, et demandent des rançons.

L'affaiblissement de la guérilla vient aussi des conflits croissants entre bandes armées. A partir de juillet 1997, la rébellion a donné des signes de dissension interne. L'annonce de la participation du CNDD aux négociations de Rome en mai 1997 et d'Arusha en août 1997 a suscité des divisions au sein des mouvements d'opposition. Durant l'automne 1997, de violents combats entre les différentes factions armées de la rébellion ont eu lieu dans les provinces de Cibitoke et Bubanza. Ces affrontements ont provoqué plus de 600 morts parmi les rebelles et la fuite de milliers de civils. Le 27 octobre 1997, le Frolina a officiellement annoncé la reprise des combats après 18 mois d'un cessez-le-feu qui était supposé donner une chance au processus de médiation. Au sein même du CNDD, des divergences ont éclaté entre le leadership politique du CNDD et le commandement de la branche militaire du mouvement, les FDD.

Le 1er janvier 1998, l'attaque de l'aéroport par le Palipehutu a véritablement pris l'armée burundaise par surprise. Plusieurs centaines de civils y ont été tués, ainsi que des rebelles. Après cette attaque, plusieurs officiers burundais ont affirmé que parmi les rebelles se trouvaient des combattants rwandais, ougandais et soudanais. Il est difficile de vérifier ces informations. Néanmoins, selon différentes sources, dans la région, il semble qu'il existe une collaboration plus ou moins conjoncturelle et locale entre plusieurs groupes armés : les rebelles burundais, les ex-FAR et Interahamwe, les ex-FAZ et l'ex-Division spéciale présidentielle de Mobutu, les Mai-Mai au Kivu, les rebelles ougandais ainsi que plusieurs éléments disparates venus de guerres diverses. Selon Human Rights Watch³², certains de ces groupes recevraient l'aide de certains pays arabes et du gouvernement du Soudan. On parle de plus en plus d'entraînement commun des ex-FAR et des rebelles burundais sur une partie du territoire tanzanien. S'il est difficilement vérifiable au cas par cas, le phénomène dans son ensemble est extrêmement préoccupant car il accentue la régionalisation du conflit et montre une évolution vers la professionnalisation et la mercenarisation de la guerre civile. Les intérêts divers de la quinzaine de groupes armés présents dans la zone constituent un ensemble hétéroclite. Mais leur nombre et leur accès au trafic d'armes leur donne une gigantesque capacité de nuisance et un potentiel de déstabilisation régionale à long terme.

V. L'EMBARGO : LEVIER OU OBSTACLE AU PROCESSUS DE PAIX ?

A. L'IMPACT DE L'EMBARGO :

1. Les sanctions ont eu un impact humanitaire et économique désastreux

Le Burundi a fait l'objet d'un embargo économique total au moment où son économie était déjà très fragilisée par la crise socio-politique grave que traverse le pays depuis 1993. Quatre ans et demi de guerre, dont plus d'une année et demie sous embargo ainsi que le gel de l'aide

³² *Stoking the Fires : Military Assistance and Arms Trafficking in Burundi*, Human Rights Watch, December 1997.

internationale ont conduit à une forte contraction de l'économie burundaise. Dans certaines régions, la disette menace.

Les sanctions ont eu un effet économique immédiat sur l'inflation, la production et les finances publiques. Elles ont d'abord accéléré l'inflation de manière inquiétante : en 1996 et 1997, elle a atteint 40 % et touché surtout les catégories défavorisées. En quelques semaines, les prix des produits de première nécessité ont plus que doublé et celui des médicaments a augmenté de 40 %. Le prix du carburant est passé du simple au triple (300 FBU à 1000 FBU), ce qui a entraîné une hausse du coût des transports et, indirectement, une forte hausse du prix des biens et des services en général. A titre d'exemple, entre juillet 1996 et juin 1997, les dépenses que consacre une famille moyenne à son alimentation ont doublé. Les propriétaires de lopins de terre ont dû se replier sur l'agriculture de subsistance; les autres ont dû réduire leur consommation courante. Le prix du haricot burundais, aliment de base, a doublé, entraînant un changement de régime alimentaire dans la plupart des familles paysannes. Beaucoup ne font plus aujourd'hui qu'un seul repas par jour.

Alors qu'il était de -3% en 1995, le taux de croissance du PIB est tombé à -7,4 % en 1996. Pour ce qui est du secteur primaire, en 1996 et 1997, la production de l'agriculture de subsistance (céréales, légumineuses, tubercules et bananes) a fortement diminué. Depuis 1993, le déplacement et le regroupement forcé d'une grande partie de la population rurale, ainsi que la dévastation et le pillage des récoltes par les combattants, ont empêché les paysans de cultiver normalement leurs terres. Dans certains cas, avec l'accord des militaires, les paysans vivant dans les camps ont pu continuer à cultiver leurs lopins. Mais souvent, la distance entre le camp et le lopin les ont conduit à laisser leurs terres à l'abandon. Par ailleurs, la hausse du prix du carburant et du transport a fait augmenter le coût de production agricole et sensiblement baisser les revenus des paysans. Or, c'est grâce aux paysans du Burundi, qui représentent 92% de la population, que le pays a pu vivre en autosubsistance et survivre aux années de conflit. Au fléau de la guerre s'est ajouté l'embargo sur les semences, les fertilisants et les pesticides. La réduction de disponibilité en intrants agricoles a fait baisser de plus de 30% la production de légumes. Enfin, l'inondation des plantations par les pluies torrentielles (El Niño) qui se sont abattues sur la région depuis la fin 1997 a contribué à aggraver les risques de disette pour le pays.

Depuis juillet 1996, l'équilibre nutritionnel des populations s'est fortement dégradé particulièrement chez les personnes déplacées et dispersées. A l'heure actuelle, environ 550 000 personnes vivent loin de leurs foyers. Les "sinistrés" comprennent : 1) les personnes déplacées (essentiellement des Tutsi regroupés sous la protection de l'armée suite aux massacres de 1993), 2) les personnes dispersées (des Hutu qui se cachent dans les forêts et marais pour échapper à l'armée qui les recherche pour collaboration avec la guérilla), 3) les personnes regroupées (des Hutu regroupés dans ses camps créés par le gouvernement pour isoler la guérilla dans des zones où elle est infiltrée), 4) les personnes rapatriées (Hutu rapatriés de RDC empêchés de retourner dans leurs collines d'origine pour des raisons de sécurité), et 5) les "nouveaux libérés" (anciens collaborateurs Hutu "repentis" ou otages de la rébellion regroupés spontanément pour échapper à la guérilla). La grande majorité de ces populations n'a pas accès au minimum de denrées alimentaires et sont

menacées par les maladies et les épidémies. Leur état précaire et le manque de médicaments les a rendues vulnérables à l'épidémie de malaria et du typhus qui sévit dans le pays depuis mi-1997. En avril 1997, les pays de la région avaient autorisé le passage de l'aide alimentaire et humanitaire vers le Burundi mais les lourdeurs administratives ont empêché l'aide de reprendre immédiatement à son niveau antérieur. Depuis la fin de l'année 1997, les inondations des voies d'acheminement de l'aide alimentaire internationale ont empêché deux tiers de l'aide d'arriver à destination. Aujourd'hui plus de 40 000 enfants souffrent de malnutrition et les plus vulnérables (estimés à 300 000 par les agences humanitaires) sont menacés de famine.

Concernant l'agriculture de rente et d'exportation - le café, le thé et le coton - l'embargo a eu un effet catastrophique à la fois sur la production et l'exportation. Entre 1993 et 1997, la production de café a chuté de 35 000 tonnes à 20 000 tonnes. Le Ministère du Plan a estimé que l'interruption de l'importation des engrains et des pesticides due à l'embargo a entraîné une chute de la production de 5 à 10%. Les effets de cette baisse sont visibles sur la "campagne café" 1997/1998. De plus la pénurie de carburant a rendu difficiles les opérations de stockage, de collecte et de transport dont les coûts ont renchéri. Deux tiers seulement de la récolte de café étaient usinés à la fin du premier trimestre 1997, contre la totalité l'année d'avant. Mais surtout l'embargo a rendu très difficile l'exportation du café qui représente 80% de l'apport en devises de la Banque Centrale du Burundi. En 1996, les recettes d'exportation ont baissé considérablement, soit une croissance négative de -61% par rapport aux recettes de 1995, avec des conséquences désastreuses sur les finances publiques.

Très dépendante des apports extérieurs, l'activité industrielle a beaucoup souffert des conséquences de l'embargo, à l'exception de la production de boissons. L'arrêt des importations de carburant et de matières premières et la contraction du marché des pays limitrophes s'est traduit par une baisse des niveaux de production et des fermetures d'usine suivant le niveau des stocks détenus au moment de l'imposition du blocus. Il faut souligner que la chute de la production industrielle a accru le taux de chômage dans des proportions inquiétantes.

Au niveau du commerce extérieur, les importations et les exportations se sont effondrées dès l'imposition de l'embargo. Les importations sont passées de 15,4 milliards de FBU (\$36.600.000 et 32.940.000 ECU) à 7 milliards (\$16.600.000 et 14.940.000 ECU) entre le second et troisième trimestre 1996, tandis que les exportations ont chuté de 6,4 milliards (\$15.200.000 et 13.680.000 ECU) à 1,6 milliards (\$3.800.000 et 3.240.000 ECU) dans le même laps de temps. L'aéroport et le port de Bujumbura ont été pratiquement paralysés pendant la seconde moitié de l'année 1996. Les liaisons avec l'Europe par Air France et Sabena ont été arrêtées, ainsi que celles à destination des pays de la région. De ce fait les recettes douanières et fiscales de l'Etat (droits de sortie sur le café, droits d'entrée sur les importations, impôts sur les biens et services c'est à dire taxes de transaction sur les produits importés et sur la bière) ont fortement diminué. Les recettes d'exportation ont disparu au cours du quatrième trimestre 1996, les recettes fiscales sur importation ont été divisées par cinq.

Avec un déficit budgétaire de 26 milliards de FBU(\$61.900.000 et 55.710.000 ECU), presque un tiers du budget annuel, l'Etat a eu de plus en plus de difficultés à assurer le financement des secteurs prioritaires

comme la santé, l'assistance aux sinistrés et l'éducation, voire même le paiement des salaires de ses fonctionnaires. L'embargo a particulièrement touché le secteur de la santé, déjà gravement atteint par la crise, en accentuant la concentration de médecins et de médicaments dans la capitale et en entravant la mobilité de la population. Les 29 hôpitaux de province fonctionnent avec très peu de médicaments et la population ne dispose que d'un médecin pour 75 000 habitants, alors qu'il y a un médecin pour 2500 personnes à Bujumbura. Les sanctions ont également exercé un effet direct et immédiat sur l'enseignement dans la mesure où la totalité des fournitures scolaires sont importées. Le coût des manuels scolaires et des uniformes a triplé. Du fait de la hausse des matériaux de construction, l'état des infrastructures scolaires s'est dégradé. A peine un quart des écoles primaires fonctionnent aujourd'hui. Enfin la baisse des recettes de l'Etat, principal employeur du pays, a entraîné une baisse du recrutement des fonctionnaires et un gel de leur salaire, laissant de nombreux jeunes diplômés sans emploi sur le marché du travail.

Le financement du déficit budgétaire (de 8 milliards de FBU (\$19.000.000 et 17.100.000 ECU) en 1995 à 22, 5 milliards en 1996 (\$53.600.000 et 48.240.000 ECU)) s'est opéré d'abord par le recours aux réserves de devises. Cependant le gel de la coopération et le départ massif des expatriés ont fortement diminué les avoirs en devises du gouvernement. Sous embargo, les difficultés d'exportation du café et le recours partiel au troc, ainsi que le déménagement des filières du commerce de l'or congolais vers Bukavu, Goma et Kampala, ont accentué le problème au point que la Banque centrale du Burundi a été obligée de limiter la sortie des devises du pays. Pour pouvoir continuer à payer les fonctionnaires et à soutenir le pays, l'Etat a dû avoir recours à la création monétaire. La masse monétaire a augmenté de 11% pour l'année 1996, contribuant ainsi à l'inflation et à la dévaluation du franc burundais. Par rapport au dollar, le FBU a perdu presque la moitié de sa valeur entre juillet 1996 et février 1997. Le gouvernement burundais a tenté de mettre en place des stratégies d'ajustement pour atténuer les effets de l'embargo. Il a encouragé la production domestique de substituts aux importations, le rationnement du carburant et la diversification des voies d'acheminement des marchandises. L'Etat a également imposé une "contribution à l'effort de guerre" de 6% sur tous les salaires et renforcé le contrôle fiscal. Enfin, le gouvernement a lancé une vaste campagne anti-corruption. Voyant se détériorer leur pouvoir d'achat, nombre de fonctionnaires ont profité de la désorganisation de l'économie due à la guerre et à l'embargo pour détourner de l'argent. Plusieurs directeurs d'entreprises publiques, dont celui de l'Office du Café et d'Air Burundi, ont été arrêtés. La seule source de finances publiques sur laquelle l'Etat puisse compter est l'usine de brasserie Abrarudi de Bujumbura qui appartient à Heineken et donne 60% de ses bénéfices au gouvernement. Il semble qu'elle ait pu s'approvisionner en houblon sans discontinuer, malgré l'embargo.

Face à cette situation économique difficile, le gouvernement souhaite particulièrement lancer une grande campagne de "reconstruction" et de "réhabilitation" pour les personnes sinistrées. Le démantèlement des camps de regroupement, correspond à l'objectif urgent de relance de la production agricole, notamment de celle du café. Le second volet de cette politique économique consiste à déployer tous les efforts possibles pour relancer la coopération bilatérale et multilatérale et améliorer ses rapports avec la communauté internationale. Dans ce contexte, l'aide des ONG pallie la carence de l'aide bilatérale et atténue les effets de l'embargo. Le

budget des ONG médicales internationales par exemple est supérieur à celui du Ministère de la Santé et certaines sont déjà dans une logique de substitution aux services de l'Etat. Mais là encore, comme dans le cas des camps de regroupement, la stratégie militaire est en contradiction avec la logique économique. Pendant que le gouvernement appelle à la reconstruction, l'armée continue à circonscrire des zones suspectées d'être infiltrées de rebelles et à détruire les habitations.

2. Jusqu'à présent l'embargo n'a pas réussi à étrangler le Burundi

Néanmoins, si elle a été affaiblie par l'embargo, l'économie burundaise n'a pas jusqu'à présent été complètement étranglée. Contrairement aux prédictions périodiques selon lesquelles le pays ne tiendrait pas plus de trois mois, le Burundi est toujours debout après un an et demi sous sanctions. Le major Buyoya l'a lui-même répété : "Sous embargo, le Burundi ne s'effondrera pas"³³. D'une part, les paysans ont continué à produire malgré la crise. Malgré la baisse de la production, le pays a survécu grâce à son agriculture d'autosubsistance. D'autre part, l'embargo a encouragé des stratégies de contournement et le développement d'une économie informelle et spéculative. Et enfin, certains pays de la région ont laissé leurs frontières ouvertes, soit parce qu'ils profitaient de l'embargo, soit parce qu'ils ne voulaient pas étouffer totalement le Burundi pour des raisons de sécurité.

L'embargo s'est fait sentir très durement pendant les 5 ou 6 premiers mois. Dès décembre 1996, les stratégies de contournement ont commencé à prendre forme. Elles ont finalement réussi à neutraliser en partie l'embargo en diversifiant les voies d'acheminement et les partenaires commerciaux. Vers janvier 1997, le gouvernement est parvenu à finaliser un accord de troc "café contre carburant", d'abord avec des hommes d'affaires israéliens, puis avec le Rwanda. L'exportation du café a inauguré la reprise du trafic aérien : le café a transité par avion via l'Angola et l'Afrique du Sud pour arriver finalement en Israël. Bientôt des lignes aériennes relativement rentables sont ouvertes vers Charleroi en Belgique (Air Tanganyika³⁴), Nairobi au Kenya (African Airlines International), Dubai aux Emirats Arabes Unis et Johannesburg en Afrique du Sud, transportant à la fois marchandises et passagers.

Les voies d'acheminement terrestres ont également été diversifiées. A l'initiative d'hommes d'affaires burundais ainsi que de hauts fonctionnaires tanzaniens, le premier convoi de carburant provenant de la raffinerie de Dar es Salaam, traditionnel fournisseur du Burundi, a emprunté une route ferroviaire partant du port de Dar es Salaam vers Kigoma en Tanzanie, puis fluviale jusqu'à Bujumbura. Aujourd'hui on voit encore des camions à immatriculation tanzanienne transportant du carburant sillonnner les routes du Burundi.

La deuxième route alternative passe par le Rwanda. Celui-ci a plus ou moins gardé sa frontière ouverte, en posant néanmoins des conditions à l'utilisation de son territoire pour le transit des marchandises vers le Burundi. Des raisons évidentes de sécurité ont déterminé le Rwanda à éviter l'affaiblissement de l'armée du Burundi. Ainsi, un accord entre les

³³ Interview du président Buyoya donnée au journal *Libération*, 23 février 1998.

³⁴ Cette liaison aérienne s'est terminée en janvier 1998, suite à l'attaque de l'aéroport par les rebelles le 1^{er} janvier.

deux gouvernements a exclu de l'embargo l'approvisionnement de l'armée burundaise. Au tout début du régime de sanctions, des fûts de carburant étaient balancés dans la rivière de la Ruzizi à la frontière rwando-burundaise et récupérés de l'autre côté par des Burundais au moyen de grandes perches. Mais bientôt le Rwanda a pu tirer un bénéfice financier de l'embargo, d'une part en taxant les produits de passage, d'autre part en cherchant à capter des marchés tenus par des hommes d'affaires burundais, particulièrement celui du café et ceux qui donnent accès au Kivu. Pour chaque cargaison de marchandises, il fallait demander plusieurs autorisations au gouvernement rwandais et obtenir une escorte de camions militaires. Les recettes douanières de l'embargo ont été à ce point substantielles pour le Rwanda qu'une ligne budgétaire spéciale a été créée. Les seules réelles mesures de restrictions imposées par le Rwanda ont été appliquées pendant quelques mois, à partir de février 1997, en protestation contre les accords commerciaux privilégiés conclus avec le Burundi par d'autres partenaires. Les Burundais ont pu compter particulièrement sur la solidarité des Rwandais francophones, certains venant de la diaspora rwandaise du Burundi et étant liés aux Burundais par des liens de mariage.

A partir de mars 1997, la route fluviale par le lac Tanganyika vers la Zambie a constitué l'alternative numéro un et ouvert une voie terrestre vers l'Afrique du Sud. Du côté congolais, la prise d'Uvira par l'AFDL fin 1996 a également ouvert une brèche dans l'embargo. Le frontière burundo-congolaise a été laissée sans contrôle pendant plusieurs mois, permettant le passage de certains produits de première nécessité. Dès son arrivée au pouvoir en mai 1997, le nouveau gouvernement de la RDC a fait savoir aux leaders de la région que la frontière entre Uvira et le Burundi ne serait pas fermée. En effet, Bujumbura a toujours constitué une base arrière importante en termes d'approvisionnement pour la population du Sud Kivu. En juin 1997, c'est au tour du Kenya de déclarer qu'il lève l'embargo sur l'essence et qu'il autorise la reprise d'un vol Nairobi-Bujumbura. En septembre 1997, un convoi de carburant arrive à Bujumbura en provenance du Kenya. Dès lors, pouvant compter sur plusieurs voies d'acheminement, le gouvernement burundais a suspendu le rationnement d'essence.

En réalité, les pays de la région ont sacrifié des intérêts économiques pour imposer l'embargo. Par exemple, le Kenya a perdu une somme importante pour la non-utilisation du port de Mombasa. Le Rwanda est le seul pays qui ait véritablement profité économiquement de l'embargo à plusieurs niveaux. En premier lieu, il a assis sa position stratégique dans le commerce avec le Kivu par rapport au Burundi. En second lieu, il a développé un rôle d'intermédiaire dans les échanges commerciaux des pays extérieurs avec le Burundi. En troisième lieu, les taxes douanières imposées sur les importations entrant au Burundi, en particulier celles de carburant, ont rapporté des sommes importantes. Enfin, en devenant un lieu de passage obligé pour tous les voyageurs entrant au Burundi - commerçants, ONG et missions internationales - le Rwanda a capté une partie supplémentaire des devises circulant dans la région.

Le sacrifice économique consenti par la plupart des pays de la région montre clairement qu'ils pensaient que l'embargo allait faire rapidement flétrir le gouvernement du Burundi et que la perte de bénéfices économiques serait temporaire et minime par rapport au gain politique de l'opération. Mais le Burundi a montré une résistance surprenante. De fait,

plus l'embargo durait, plus les pays de la région perdaient économiquement à un double niveau : non seulement ils perdaient le bénéfice du commerce non effectué, mais aussi l'exclusivité de leurs liens commerciaux avec le Burundi. En effet, il est indéniable qu'en développant une économie de survie, le Burundi a diminué son niveau de dépendance avec ses voisins et trouvé des partenaires commerciaux qui, à l'avenir, pourraient se révéler plus dynamiques que ses partenaires antérieurs. L'Afrique du Sud, qui n'a jamais soutenu l'embargo, est parmi eux. Comprenant que cette stratégie se retournait contre eux, la RDC, le Kenya, la Zambie et récemment le Rwanda ont pris le risque de s'opposer publiquement au maintien de l'embargo. Mais ils ne sont pas les seuls perdants : on estime à plusieurs dizaines de millions de dollars par an le manque à gagner de la Tanzanie, à la tête du groupe des "durs" vis-à-vis du Burundi, pour la non-utilisation des ports de Dar es Salaam et de Kigoma, ainsi que du chemin de fer et des routes.

3. L'embargo n'a affaibli ni la classe dirigeante ni l'armée et n'a pas modifié la donne politique burundaise

La résistance du Burundi à l'embargo est due en grande partie au développement d'une économie spéculative et informelle. Les filières de contrebande les plus importantes ont été l'essence, le café, et l'échange de devises. Rachetée en devises par l'Etat, la marge de rentabilité de l'essence a pu aller jusqu'à 100 francs burundais par litre, une fois les coûts de transports payés. De même, la réglementation concernant la vente de café, autrefois vendu aux enchères, s'est nettement assouplie, permettant l'accès à des opérations ponctuelles de certaines entreprises privées. Le change de devises est une autre source de profit. La Banque centrale est la seule institution autorisée à accorder des licences d'importation. Un certain nombre de compagnies factices ont été créées dans les pays voisins pour permettre l'entrée de devises, qui sont revendues au marché noir avec des bénéfices importants. Le taux officiel actuel du dollar est de 420 francs burundais et le taux au marché noir est de 550.

Loin de modifier la distribution de la richesse, l'embargo a rendu les riches plus riches et les pauvres plus pauvres. En effet, pour organiser les transports transfrontaliers entre le Rwanda, la RDC, le Kenya et la Tanzanie, il fallait disposer d'un capital de départ, mais surtout de contacts dans les pays voisins. Ayant un accès privilégié à ces ressources, des militaires, des hommes d'affaires et des hommes politiques se sont associés dans un partenariat lucratif pour tous. Cette trilogie a bien fonctionné pour les personnalités proches du gouvernement et de l'armée. Par exemple, les contacts entre officiers des armées burundaise et rwandaise ont facilité le passage des marchandises à la frontière. Certains officiers et hommes d'affaires burundais ont conclu des accords avec des compagnies de transport tanzaniennes et ont acquis la collaboration de certains militaires à la frontière et avec l'administration locale tanzanienne, comme ça a été le cas à Kigoma. Dans l'ensemble, les compagnies de transport bien introduites ont renforcé leur monopole, accru leurs marges et diversifié leurs activités. Ce sont des propriétaires de compagnies de transport fluvial et routier qui ont financé les premières lignes aériennes, dont celles à destination de Dubai et de l'Afrique du Sud. Prenant avantage de leur accès privilégié aux stocks d'essence, les militaires burundais ont aussi profité de l'embargo pour se poser en intermédiaire incontournable pour le transport des produits agricoles ou de l'essence.

Ironie du sort, l'économie spéculative et la recherche de routes alternatives se sont tellement développées que c'est aujourd'hui le Burundi qui fournit ses voisins en certains produits. Le carburant par exemple est devenu moins cher à Bujumbura qu'à Kigali. L'arrêt de l'activité économique au Congo-Zaïre pendant les combats de 1997 a permis aux Burundais d'y trouver des débouchés intéressants. Cela a été le cas pour le sucre, dont l'usine de fabrication principale à Uvira a fermé suite aux combats. La reprise de la guerre au nord du Rwanda, région parmi les plus productives du pays, a fait chuter la production de certains produits comme la pomme de terre, le riz ou le haricot et amené les Rwandais à venir s'approvisionner au Burundi. Effet pervers de ces exportations vers les marchés voisins, les mêmes produits sont devenus plus rares sur le marché burundais et ont vu leurs prix doubler.

Cette économie spéculative n'a pas profité directement à l'Etat, mais elle a dans l'ensemble "nourri" les milieux proches du pouvoir. Loin de réduire les capacités de l'oligarchie influente du pays, elle a au contraire renforcé leur accès aux sources de richesse et de pouvoir. Dans la perspective du gouvernement, le développement de cette économie informelle était bienvenu malgré la corruption qui l'a accompagnée. Il fallait en effet à tout prix exporter le café, même bradé, pour continuer à faire fonctionner le pays. Il fallait aussi trouver de l'essence, même chère, pour transporter les gens et les marchandises. L'état des finances publiques s'aggravant, le gouvernement ne pouvait pas se permettre de ne pas encourager ces initiatives et a conclu des accords de partenariat tacites avec certains opérateurs privés. Il est cependant certain qu'un des effets pervers de l'embargo est d'avoir développé des pratiques de corruption, qui risquent de perdurer après la levée des sanctions.

En conséquence, l'embargo n'a pas fondamentalement modifié la donne du jeu politique burundais. Le major Buyoya est toujours au pouvoir et gouverne entouré du même petit groupe d'influence. L'embargo a même créé un effet de diversion pour le gouvernement, lui permettant de contenir les contestations possibles au sein de l'oligarchie militaire et civile et de se maintenir au pouvoir. L'embargo n'a pas non plus touché l'armée, qui a continué à être approvisionnée par le Rwanda.

4. Le maintien de l'embargo fragilise le pouvoir de Buyoya et les forces de paix

Maintenir les sanctions représente toutefois plusieurs risques majeurs pour la crédibilité du processus de paix. Si les Burundais perdent espoir dans le processus de négociations, ils risquent de s'accrocher à leurs positions antérieures voire de se positionner en faveur d'une solution armée. Or, comme nous l'avons vu, le soutien aux négociations est extrêmement fragile. En ne reconnaissant pas les efforts du président, l'embargo marginalise les forces modérées et pacifiques du pays, et donne une certaine légitimité au discours extrémiste et à l'usage de la force.

Aujourd'hui, pour des raisons politiques plus qu'économiques, la crédibilité du gouvernement Buyoya vis-à-vis de sa propre opinion passe nécessairement par la levée de l'embargo et l'amélioration de ses relations avec les pays de la région, particulièrement la Tanzanie. Les sanctions ont eu un effet psychologique très fort, contribuant à la création d'une mentalité de ghetto chez tous les Burundais. La condamnation du

gouvernement burundais par la région, soutenu par la communauté internationale, leur donne le sentiment que le monde entier les rejette et les abandonne. La limitation de la présence des expatriés est perçue comme une conspiration pour empêcher que l'injustice de cet embargo soit constatée à l'extérieur du pays et a renforcé le sentiment d'ostracisme et d'humiliation.

Créant une mentalité de résistance, ce sentiment a galvanisé les forces hostiles à la négociation et donné lieu à un sursaut nationaliste. Il a conduit inévitablement à une perte de confiance en la personne du président et en sa politique par ceux-là même qui l'avaient porté au pouvoir. Son échec vis-à-vis de la région a suscité chez certains de ses opposants des ambitions de lui retirer son mandat. Les officiers qui ont mis le président au pouvoir étaient "légalistes", mais l'échec de la "solution Buyoya" pourrait renverser le courant en faveur d'un scénario plus radical. Le décès du Ministre de la Défense, l'un des seuls à avoir la confiance du président et de l'armée fait sauter l'un des verrous de sécurité de la relation entre le président et les militaires. La libération de l'ancien président Bagaza dans ce contexte en fait sauter un deuxième, car elle représente un sérieux danger en termes de mobilisation de forces extrémistes et de déstabilisation du pouvoir. Assigné à résidence, son parti démantelé et son pouvoir réduit, Bagaza a été le grand perdant du coup d'Etat. Dans une conférence de presse donnée au lendemain de la décision du Conseil de guerre de transférer le dossier à la Cour Suprême, il a clairement affirmé qu'il n'avait pour but que de renverser le président Buyoya³⁵.

Un coup d'Etat de l'armée aurait des conséquences catastrophiques. D'abord il risquerait d'entraîner la polarisation du conflit et de justifier la prise des armes par des mouvements jusque là pacifiques. Ensuite, pour la région, le maintien du président Buyoya au pouvoir est malgré tout un facteur de stabilité. La mise en place d'un régime militaire plus extrémiste éloignerait toute solution négociée et pourrait conduire à une intervention armée de la région. La polarisation régionale du conflit empêcherait toute chance de paix à long terme.

Une autre option, plus cynique, de la décrédibilisation du processus de paix serait que le Burundi continue à jouer le jeu du processus d'Arusha pour éviter de s'aliéner la région, mais sans rien en attendre ni faire de concessions significatives. La stratégie pourrait être de rester à l'intérieur du processus de paix, de continuer à donner l'impression de vouloir négocier, tout en posant des conditions impossibles. Le processus de paix pourrait durer indéfiniment, sans avoir de prise sur les acteurs du conflit et leur donner un prétexte pour geler la situation et faire perdurer la situation de crise.

5. Le processus d'Arusha a promu une approche de vainqueur-vaincu

De fait, le processus d'Arusha est devenu partie du problème burundais en créant un instrument de chantage pour les partenaires des négociations. Les parties au conflit affirment toutes qu'elles veulent négocier mais manipulent le processus de négociations non pas en vue d'arriver à un accord, mais pour défaire l'autre partie. Le processus d'Arusha se substitue à la lutte armée qui n'a jusque là pas abouti à une situation de vainqueur-vaincu claire. Ainsi les Tutsi accusent le médiateur de partialité

³⁵Conférence de presse du président Bagaza le 26 mars à Bujumbura.

et refusent sur cette base de participer au processus. Le FRODEBU, au contraire, épouse la position régionale et tente de faire triompher sa perspective. En soutenant le point de vue "légaliste" du FRODEBU, la région a clairement pris la décision de faire pression exclusivement sur une partie au conflit, le gouvernement burundais. En témoignent les effets du maintien des sanctions au sommet de Kampala. Quelques jours avant le sommet, le CNDD avait envoyé un appel à la région et avait déclaré qu'il se retirait des pourparlers. Quelques jours après le sommet, c'était au tour du FRODEBU de publier un communiqué dénonçant le débat "national" comme une manipulation du gouvernement.

6. L'embargo a déplacé le problème

Depuis juillet 1996, une bonne partie de l'énergie du gouvernement a été déployée dans le but d'obtenir une levée de l'embargo. Une grande campagne diplomatique visant à briser l'isolement du Burundi et à rechercher une reconnaissance internationale a été lancée. Ces efforts diplomatiques ont conduit le président dans les pays de la région, à Kinshasa pour deux visites diplomatiques³⁶, à Musoma pour rencontrer le président Nyerere, en Ouganda, au Rwanda et en Erythrée. Dans la même logique, il a mandaté plusieurs fois son Ministre des Relations Extérieures et diverses délégations pour rencontrer les gouvernements des pays de la région. A partir de la constatation de l'impasse du processus d'Arusha, le gouvernement a cherché à contourner les pays de la région en demandant l'appui de la communauté internationale. Le major Buyoya est allé au Burkina Faso en réponse à une invitation du président Compaoré, à Libreville au Gabon pour la réunion de la Communauté Economique des Etats d'Afrique Centrale et récemment à Paris et à Rome, pour tenter, selon ses propres mots, de "désenclaver le Burundi".

On peut aussi soutenir que l'embargo a créé une diversion dans les discussions internes sur la paix et la réconciliation. A un moment où tous les efforts devraient tendre vers la discussion de stratégies communes de paix, les leaders politiques burundais sont au contraire engagés dans des débats du type pour ou contre le processus d'Arusha, pour ou contre la personnalité du médiateur. L'essentiel des discussions sur le Burundi tourne autour des intérêts des pays voisins dans le conflit burundais et sur la façon d'y répondre. La Tanzanie et l'Ouganda en particulier sont devenus des boucs émissaires, présents dans chaque discussion. Parler de l'embargo évite donc d'aborder les vrais problèmes institutionnels et de se concentrer sur la recherche de solutions communes.

7. La paupérisation du pays handicape les chances de paix à long terme

A plus long terme, l'embargo a contribué à paupériser la population et affaibli la capacité économique du pays. L'appauprissement du Burundi va exactement à contrario de la résolution de son conflit. Le Burundi est déjà l'un des pays les plus pauvres du monde. Nombre d'experts ont répété depuis 5 ans que les moteurs essentiels de ce conflit sont la pauvreté, le manque de terres disponibles pour une population parmi les plus denses du monde, l'absence de perspective d'emploi pour la plupart des jeunes, la concentration de la richesse par l'Etat et par la minorité de ceux qui ont

³⁶Le président Buyoya est allé en visite à Kinshasa le 1^{er} mars 1998 pour discuter avec le président Kabila des relations bilatérales et des problèmes de sécurité de la région.

accès à l'Etat. Or, en affaiblissant l'Etat, en augmentant la compétition pour les ressources disponibles, en précarisant la situation de l'ensemble de la population, le blocus économique à un effet contreproductif. Il ne favorise certainement pas le retour de la paix à court terme et handicape l'avenir du pays pour plusieurs années. Si la coopération internationale devait reprendre dans la perspective du retour de la paix, elle devra être beaucoup plus importante qu'en 1993 pour remettre le pays à flot.

8. L'embargo a réduit la présence internationale et les témoins possibles

L'embargo a limité la présence internationale et par conséquent la diversité des sources d'information. L'isolement du Burundi rentre en contradiction directe avec l'idée d'observer et garantir les droits de l'homme et de rendre le gouvernement responsable vis-à-vis de sa population.

9. Bilan de l'impact de l'embargo

Si dans un premier temps, l'embargo a pu avoir un effet, il est aujourd'hui devenu inopérant voire contreproductif.

Par rapport aux objectifs initiaux :

- l'économie n'a pas été étranglée
- le pays s'est considérablement appauvri et le sort des populations vulnérables s'est aggravé
- l'embargo n'a affaibli ni la classe dirigeante, ni l'armée
- le major Buyoya est toujours au pouvoir
- la solution militaire prévaut toujours
- le dialogue reste dans une impasse

Effets pervers de l'embargo :

- il fragilise le pouvoir de Buyoya et les forces de paix
- il a promu une approche de vainqueur-vaincu
- il a déplacé le problème
- il a handicapé les chances de paix à long terme
- il a réduit la présence internationale et les témoins possibles.

B. UN PROCESSUS DE MEDIATION CONTESTÉ

Au terme d'un an et demi d'embargo, on peut légitimement se demander si la prise en charge du problème par les chefs d'Etat de la région a porté ses fruits. En effet, si le principe d'une responsabilité régionale vis-à-vis du Burundi est valide, si le principe des sanctions est une approche de principe acceptable en soi, les actions de la région doivent-elles être exemptes de critiques ? Dans le cas du Burundi, était-il justifié d'exclure la communauté internationale du processus de paix d'Arusha ? Les leaders de la région ont-ils montré qu'ils apportaient une réponse appropriée au

problème du Burundi ? Plusieurs questions se posent au terme d'une année et demie de sanctions.

1. Les pays qui ont imposé les sanctions observent-ils les règles qu'ils ont eux-mêmes édictées ?

La contradiction la plus frappante est certainement que les pays ayant imposé les sanctions ont été les premiers à violer ces mêmes sanctions. Ils ont laissé une économie de contrebande transfrontalière se développer et autorisé le passage de marchandises sur leur propre territoire. Les plus gros bénéficiaires de l'embargo appartiennent aux pays de la région même : le gouvernement du Rwanda et des hauts fonctionnaires tanzaniens, à qui appartiennent les compagnies de transport qui ont acheminé le carburant ou qui sont en charge du transport par le lac Tanganyka. Cette pratique souple des sanctions correspond à la fois aux intérêts économiques privés d'une minorité influente appartenant aux pays de la région et à la volonté plus ou moins partagée de certains de ne pas trop affaiblir le pays pour des raisons de sécurité. On a mentionné plus haut l'exemple du Rwanda qui a exclu l'approvisionnement de l'armée burundaise de l'embargo.

Si les pays voisins du Burundi ne respectent pas l'embargo eux-mêmes, on peut difficilement s'attendre à ce qu'il soit étanche et qu'il fonctionne efficacement. En outre, la violation des sanctions par ceux qui les ont imposées a nui à leur crédibilité.

2. Le processus de médiation est-il soutenu au sein des pays de la région ?

Les leaders de la région rencontrent une opposition croissante à leur politique vis-à-vis du Burundi au sein de leur propre pays. La presse régionale fait état publiquement de ces débats. En Tanzanie, les cercles commerçants ont fait pression sur le gouvernement pour qu'il lève les sanctions. En novembre 1997, les chambres de commerce de la région ont lancé une campagne anti-sanctions et signé une résolution dénonçant l'enrichissement d'une minorité politiquement influente et le dommage fait au commerce régulier par l'embargo³⁷. Inquiets de voir les relations de leur pays avec un voisin se détériorer, les opposants politiques aux régimes de la région affichent également leur désaccord avec leurs chefs d'Etat. Le problème du Burundi devient le catalyseur de menaces de détérioration de la sécurité régionale et de l'effritement du consensus au sein des pays de la région. Récemment, en décembre 1997, une délégation de quatre parlementaires ougandais, appartenant à diverses commissions du parlement a fait un rapport dénonçant le viol de l'embargo par la Tanzanie. Ils ont également dénoncé l'utilisation du territoire tanzanien comme base par une coalition rebelle soutenue par le Soudan et opérant le long de l'axe Mutukula-Kigoma afin de combattre les gouvernements ougandais, burundais et congolais. Le rapport cite des témoignages alléguant que des déserteurs de la National Resistance Army, et d'autres groupes rebelles ougandais³⁸ auraient rejoint les Forces pour la Défense de la Démocratie

³⁷ Le président de ESABO, Eastern and Southern Africa Business Organization a demandé à la COMESA, "Common Market for Eastern and Southern Africa" de lever les sanctions sur le Burundi.

³⁸ Federal Revolutionary Movement, Allied Democratic Forces et le Mouvement de Libération du Kivu.

de Léonard Nyangoma. La publication du rapport a entraîné un refroidissement des relations entre la Tanzanie et l'Ouganda. Le président Mkapa a fermement nié que la Tanzanie violait l'embargo et il a accusé le Burundi de "transformer un conflit interne en un conflit entre le Burundi et la Tanzanie". Le Ministère des Affaires Etrangères ougandais s'est également désolidarisé du rapport de la délégation parlementaire, niant la validité des informations sur l'utilisation du territoire tanzanien par la coalition et réaffirmant son soutien aux régimes des sanctions.

Le manque de cohésion de la position régionale était clair au sommet de Kampala. Malgré la recommandation du conseil des ministres de lever l'embargo les chefs d'Etat ont décidé de le maintenir le 21 février à Kampala.

3. La vision des causes du conflit burundais par les pays de la région est-elle juste ?

La comparaison du Burundi et de l'Afrique du Sud est seulement partiellement juste, car elle sous-estime l'impact monstrueux de la violence sur la société burundaise et la différence des contextes historiques. L'Afrique du Sud n'a pas été le lieu de cycles de violence à caractère génocidaire et de l'ampleur de ceux du Burundi depuis l'indépendance en 1962. La violence sud-africaine n'a pas été nourrie par l'exemple d'un génocide commis selon des critères ethniques par la majorité sur la minorité dans un pays voisin. La guerre civile en Afrique du Sud n'a jamais atteint l'intensité de celle du Burundi. Enfin, l'histoire de l'Afrique du Sud est une histoire de colonisation par les Blancs, tandis que les Hutu et les Tutsi, qui partagent la même culture, la même langue et faisaient partie du même royaume depuis des siècles, ont construit une société commune sur la base de la division des tâches et des responsabilités politiques.

4. Le message de restauration de la légalité constitutionnelle était-il une position de principe et s'applique-t-il à tout cas semblable ou le Burundi fait-il exception ?

Les pays de la région affirment que l'embargo contre le Burundi est un outil de sanction politique utilisé contre le gouvernement Buyoya³⁹ et une prise de position de principe. Mais les conditions imposées par les pays de la région semblent davantage dictées par la géographie, que par un discours cohérent et appliqué systématiquement à des situations similaires. Autant on a pu dire que Paul Kagame a renversé un régime de criminels et Laurent-Désiré Kabila celui d'un dictateur, autant le récent exemple du Congo-Brazzaville est une preuve que le Burundi fait l'objet d'un double standard. Le coup d'Etat du Congo-Brazzaville où un président démocratiquement élu a été renversé avec violence par son prédécesseur a provoqué peu de réaction de la part des pays de la région et de la communauté internationale.

De plus, les leaders de la région, qui ont condamné le changement à la tête de l'Etat burundais par la force et demandé la restauration de l'Assemblée nationale et des partis politiques, sont pour la plupart arrivés

³⁹ Le Premier Ministre Adjoint et le Ministre des Affaires Etrangères de l'Ouganda l'ont précisé après le sommet de Kampala : l'embargo est un "régime de sanction sélectif qui avait pour but de faire pression sur le régime Buyoya pour qu'il négocie".

au pouvoir par les armes ou se sont maintenus au pouvoir par la force, la plupart viennent seulement récemment d'introduire le multipartisme dans leur pays. Les gouvernements des pays de la région - l'Ouganda, le Rwanda, le Congo, la Tanzanie, le Kenya, la Zambie, l'Ethiopie, l'Erythrée - ont dans un premier temps installé dans leur pays un système de monopartisme autoritaire. Les partis ne fonctionnent pas en RDC ou au Rwanda. En Tanzanie et en Ouganda, les premières élections présidentielles datent de 1995 et 1996. Aujourd'hui encore les oppositions politiques aux régimes en place sont étroitement contrôlées.

5. La Tanzanie est-elle le lieu idéal de négociation ?

Historiquement, ces relations entre le Burundi et la Tanzanie ont été bonnes jusqu'en 1972, mais se sont détériorées en 1973 lorsque la Tanzanie a imposé un embargo unilatéral sur le Burundi, embargo dont la levée a été négociée grâce à la médiation de Mobutu. Il est utile de rappeler que la Tanzanie a de nouveau imposé un embargo unilatéral sur les armes au Burundi après l'assassinat du président Ndadaye en 1993.⁴⁰

La Tanzanie n'a plus d'ambassade ouverte au Burundi depuis 7 ans; l'Ouganda et le Kenya n'en ont jamais eues. Ni la Tanzanie, ni l'Ouganda, ni le Kenya ne reconnaissent le gouvernement Buyoya. Seuls la RDC et le Rwanda ont des relations diplomatiques avec le Burundi. En octobre 1995, le gouvernement tanzanien a renvoyé l'ambassadeur du Burundi nommé en 1993 par le premier gouvernement de Buyoya et refusé sans raison apparente d'accepter un remplaçant jusqu'en juillet 1996. Mais dès novembre 96, le chargé d'affaires nommé en juillet s'est vu refuser le renouvellement de son visa. Le gouvernement du Burundi a simultanément reçu une note du gouvernement tanzanien indiquant une décision unilatérale de la Tanzanie de mettre fin à la représentation diplomatique du Burundi à Dar es Salaam et au statut des deux diplomates en poste. En novembre 1997, accusée d'activités illégales, la dernière secrétaire d'ambassade restée en Tanzanie s'est vue refuser le renouvellement de son visa. A partir de novembre 1997, le gouvernement tanzanien a laissé l'ambassade du Burundi devenir une base pour le leadership du FRODEBU en exil et du CNDD. De fait, il avait été décidé, au moment du partage de pouvoir, négocié lors de la signature de la Convention de gouvernement en 1994, que cette ambassade serait dirigée par un membre du FRODEBU. Toutefois, par cet acte, le gouvernement tanzanien signifie clairement au gouvernement du Burundi qu'il reconnaît *de facto* que le FRODEBU est le représentant légitime de l'Etat burundais. Cet acte intervenait dans le contexte des tensions militaires à la frontière burundo-tanzanienne.

La présence de réfugiés burundais est un autre facteur de tension entre la Tanzanie et le Burundi. La Tanzanie a eu une politique restrictive vis-à-vis des réfugiés burundais et en a expulsé ou refoulé à plusieurs reprises. Aujourd'hui une partie du territoire tanzanien semble être utilisée comme "sanctuaire" par la rébellion burundaise, abritée dans les camps de réfugiés. Cette situation rappelle celle de l'est de l'ex-Zaïre occupé par les ex-FAR et les Interahamwe entre 1994 et 1996. Des attaques armées ont été lancées sur le nord-est et sur le sud du Burundi à partir du territoire tanzanien, certaines l'ont été à partir des camps de réfugiés situés à la

⁴⁰ *Stoking the fires : Military Assistance and Arms Trafficking in Burundi*, Human Rights Watch Arms Project, Décembre 1997.

frontière tanzano-burundaise. Le rapport de la délégation parlementaire ougandaise cite la présence d'une coalition rebelle regroupant des Burundais, des Rwandais et d'anciens soldats ougandais traversant le territoire tanzanien. Les relations entre la Tanzanie et les groupes rebelles sont en fait anciennes. C'est en Tanzanie même que les groupes rebelles Frolina et le Palipehutu sont nés du mouvement de réfugiés ayant fui les massacres de 1972. Depuis une dizaine années, le Frolina et le Palipehutu y ont maintenu une base. Des Burundais, anciens réfugiés de 1972, ont même servi et été entraînés dans l'armée tanzanienne.

6. Un médiateur peut-il faire partie active d'un système de sanctions ?

Le refroidissement des relations diplomatiques entre la Tanzanie et le Burundi pose trois problèmes. D'abord est-il justifié pour les médiateurs d'imposer des conditions alors qu'ils ne reconnaissent pas le gouvernement du Burundi ? Ensuite, quelle peut être la qualité d'une médiation quand elle n'est pas relayée par une source d'information à l'intérieur du pays, ni par le travail patient et méthodique de construction d'une relation de confiance entre les parties en conflit ? Enfin, au niveau symbolique, l'absence de relations diplomatiques cristallise volontairement l'isolement du Burundi et donne l'image d'une punition sans appel. Ainsi le Burundi est catalogué "pays paria" et le médiateur devient l'ennemi des Burundais plutôt que leur interlocuteur. Il est utile de rappeler que ni le président Nyerere ni le président Museveni ne sont venus au Burundi depuis la prise de pouvoir par le major Buyoya en juillet 1996 et qu'ils n'ont pas envoyé d'émissaires jusqu'à très récemment⁴¹. Sans visites et sans représentations diplomatiques officielles, l'information leur parvient de façon parcellaire ce qui ne favorise pas l'évolution de leurs points de vue.

Autre élément qui incite à la confrontation, les rumeurs qui affirment qu'une intervention armée régionale est toujours une option d'actualité. Lors du sommet de Kampala, le président Museveni a estimé que le choix se limitait à trois options : "maintenir le statu quo; exercer des pressions pacifiques par le biais des sanctions; exercer des pressions violentes par la lutte armée"⁴². Les rumeurs d'entraînement d'une milice de jeunes Tutsi en Ouganda par des anciens dignitaires sous le régime de Jean Baptiste Bagaza⁴³ et celles d'attaque de rebelles à partir du territoire tanzanien renforcent l'idée d'une menace militaire qui ne crée pas les conditions propices à un dialogue entre les médiateurs et le Burundi.

Alors que le choix de sanctions et de confrontation est une attitude valides en soi vis-à-vis d'un régime abusif, il entre en contradiction directe avec le principe de neutralité de la médiation.

7. Une part d'irrationnel dans la médiation?

⁴¹ Le président Nyerere a envoyé un émissaire à la fin du mois de mars 1998 pour préparer la reprise des pourparlers.

⁴² Cité par AFP, 21 février 1998.

⁴³ La création d'une telle milice sur le territoire ougandais pouvait représenter une menace de déstabilisation du gouvernement burundais actuel.

En rendant plus difficile les conditions de levée de l'embargo du 4 septembre 1996 lors du sommet régional de Dar es Salaam, les leaders de la région se sont laissés peu de marge de manœuvre et guère d'autre choix que de rester sur leur position tant que leurs exigences ne seront pas remplies. Ils ont donné l'impression de vouloir faire capituler le président sans lui laisser une porte de sortie. Dans le même temps, une levée de l'embargo signifie la fin du processus d'Arusha et *de facto* la fin du mandat de Julius Nyerere et des pays de la région. Une levée de l'embargo comme conséquence de l'érosion du régime de sanctions et sans résultat tangible du point de vue des négociations signifie reconnaître aussi l'échec de la médiation. Pour des grands leaders comme Nyerere qui bénéficie d'un prestige immense et Museveni qui a réussi la reconversion de l'Ouganda déchiré par la dictature et la guerre en un pays stable, l'échec est inacceptable. Une des raisons du blocage du processus depuis septembre 1997 est qu'après le refus de Buyoya de venir au sommet d'Arusha du 25 août 1997, les médiateurs n'ont pas voulu subir une autre humiliation. Les présidents Nyerere et Museveni jouent leur crédibilité de leaders et le prestige de la région dans le processus de paix au Burundi.

A l'agenda régional s'ajoute une dimension subjective de plus en plus évidente dans les relations qu'entretient Buyoya avec les leaders de la région. Le président Nyerere qui avait grande confiance en Pierre Buyoya avant qu'il ne prenne le pouvoir et qui comptait sur lui pour une solution politique future pour le s'est senti "trahi" par le coup du 25 juillet. Il a d'abord tenté de soutenir la position du président et de lui donner une marge de manœuvre vis-à-vis des extrémistes, mais il s'est heurté aux refus successifs de Buyoya venir à Arusha. Il semble avoir été particulièrement affecté par les accusations de soutien aux factions armées et par celles de partialité dans le conflit.

De même, Yoweri Museveni semble entretenir une attitude hostile vis-à-vis de Pierre Buyoya, exprimée publiquement à plusieurs reprises. Cette attitude peut s'expliquer par les liens personnels qu'entretient le président Museveni avec l'ancien président Bagaza. Celui-ci avait fourni une aide financière de plusieurs millions de dollars et une aide en nature au mouvement de la NRA au moment du renversement de régime d'Obote. A ce jour, malgré les réclamations du Burundi, cette dette n'a pas été remboursée. En guise de reconnaissance, le président Museveni a offert asile au président Bagaza en 1987. Celui-ci a vécu en exil en Libye mais sa famille se trouve en Ouganda. Cette relation ancienne explique l'insistance du président Museveni à demander la liberté de mouvement de son ancien homologue, Jean Baptiste Bagaza accusé de complot d'assassinat contre le président Buyoya et assigné à résidence surveillée par le gouvernement burundais. Elle peut expliquer aussi que l'Ouganda permette sur son territoire l'établissement d'un réseau de membres du PARENA, le parti de Bagaza. Après l'assassinat du président Ndadaye, l'Ouganda a offert l'asile politique à plusieurs officiers impliqués dans le putsch de 1993. La position de Kampala vis-à-vis de la demande d'extradition de ces officiers est jusqu'à ce jour restée ambiguë.

C. L' APPROCHE DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE

L'attitude internationale face au problème du Burundi a été ambiguë depuis le départ. Comme il a été mentionné ci-dessus, l'obsession du génocide a essentiellement tenu de lieu de politique au Burundi.

Les différentes approches tentées peuvent se décomposer en trois phases

Immédiatement après le putsch de 1993, l'OUA. a cherché à imposer le retour à la démocratie en envoyant une mission militaire d'observation. Celle-ci s'est heurtée au manque de collaboration de l'armée burundaise et a été vite marginalisée.

La seconde phase a été promue par les initiatives de l'ambassadeur Ould Abdallah, Représentant Spécial du Secrétaire général des Nations unies de novembre 1993 à octobre 1995. Elle visait essentiellement à marginaliser les extrémistes et à soutenir le centre modéré. Dans ce but la communauté internationale a encouragé la signature de la Convention de gouvernement. La logique de cet accord était de donner la responsabilité de l'Etat à tous les partis politiques qui avaient refusé les armes. Mais, bientôt s'est installé un climat de terreur et les modérés ont été "avalés" par les extrémistes. De fait, la Convention, qui avait été négociée dans un contexte de peur et de contrainte suite au putsch de 1993 et aux massacres qui ont suivi avait peu de chance de réussir. Pour contrer la violence, le Secrétaire général des Nations unies avait proposé d'envoyer une force de maintien de la paix. Dans une lettre au Conseil de sécurité datée du 29 décembre 1995, Boutros Boutros Ghali a suggéré qu'une force multinationale soit déployée préventivement et postée en attente le long de la frontière zairoise. Mais après de longues discussions sur ces "plans de circonstance", il est apparu qu'aucun pays ne voulait réellement prendre la responsabilité de l'opération et envoyer des troupes.

C'est pourquoi, lorsque Julius Nyerere a été désigné médiateur principal du conflit burundais en mars 1996, la communauté internationale a massivement porté ses espoirs en lui pour régler une crise de plus en plus inquiétante dans l'environnement régional mais aussi trop complexe pour une solution conservatrice. Le président Nyerere a eu une approche en deux temps : consolider la Convention de gouvernement puis négocier avec le CNDD. Après l'échec des premières rencontres à Mwanza en Tanzanie, il avait soutenu l'idée d'une assistance militaire régionale au Burundi. Mais aucun accord politique préparant cette intervention militaire régionale n'avait été trouvé entre les parties. Cette impasse politique et diplomatique a abouti au coup d'état du 25 juillet.

Alors que les pays occidentaux avaient été unanimes à condamner le coup d'Etat au Burundi en octobre 1993, trois ans plus tard, ils affichent leurs divisions. Manifestant une certaine indulgence vis-à-vis des putschistes et laissant les pays de la région se poser en défenseurs de la démocratie, ils semblent avoir trouvé une échappatoire pour ne pas intervenir militairement au Burundi.

L'attitude de la communauté internationale vis-à-vis des sanctions reflète sa perplexité et sa volonté de se déresponsabiliser peu à peu du problème. Le traitement de la question de la légalité des sanctions au regard du droit international témoigne de l'absence d'alternative à la médiation de Nyerere. Selon la charte des Nations unies, le Conseil de sécurité a la responsabilité première du maintien de la paix et de la sécurité internationale (article 24, par.1 de la charte des Nations unies). Dans

certains cas, le Conseil de sécurité peut utiliser les organisations régionales comme instrument dans le cadre d'une action collective de maintien de la paix (art 53). Cependant aucune action régionale ne peut être entreprise sans une autorisation préalable du Conseil de Sécurité. Dans le cas du Burundi, les chefs d'Etat de la région ont décidé l'imposition des sanctions économiques sans demander l'autorisation préalable au Conseil de sécurité, conformément à l'article 53. *Post facto*, le Conseil de Sécurité a exprimé dans la résolution 1072 du 30 août 1996 son "ferme soutien politique aux efforts des leaders de la région", sans mentionner un soutien explicite aux sanctions. Toutefois, dans son rapport au Conseil de sécurité du 29 octobre 1996, le Secrétaire général fait référence à la même résolution comme ayant "maintenu les sanctions". A l'examen des délibérations, il apparaît qu'il n'existe pas de consensus politique entre les membres du Conseil sur le soutien aux sanctions, mais qu'en l'absence de solutions alternatives, les discussions ont abouti à un dénominateur commun, à savoir le soutien à la médiation de Nyerere. Il s'agit donc d'une décision politique du Conseil de ne pas aller à l'encontre de la décision des leaders de la région en utilisant l'article 53 de la Charte. Cette décision traduit un soutien international croissant à la régionalisation en matière de paix et de sécurité. Au terme d'un an et demi de médiation régionale, la question de l'embargo et du Burundi semble avoir divisé la communauté internationale:

Le récent voyage de Madeleine Albright en Afrique en janvier 1998, comme celui du président Clinton fin mars 1998, avec Kampala comme étape centrale, confirme le soutien des Américains à la dynamique régionale. La Déclaration de principes d'Entebbe⁴⁴ fournit le cadre d'une coopération future avec entre les pays de la région et les Etats-Unis. Dans la même logique, la participation de l'Ouganda dans l'African Crisis Response Force", sponsorisée par le Département d'Etat américain, scelle une alliance stratégico-militaire entre les Etats-Unis et l'Ouganda.

Pour sortir de l'impasse de l'embargo, le président burundais a tout mis en oeuvre et a récemment joué la carte de la France et de la francophonie. En allant à Libreville à la réunion de la CEEAC (Communauté Economique des Etats d'Afrique Centrale), en recevant des délégations de parlementaires francophones, en allant lui-même récemment en Europe. Il y a rencontré le président de la France, Jacques Chirac, de l'Italie Oscar Luigi Scalfaro et le pape Jean-Paul II. Ce récent voyage en Europe a été couronné d'un succès diplomatique. A son issue, la France, l'Italie et le Vatican ont dénoncé les sanctions et la France a même annoncé la reprise de la coopération culturelle et son soutien au régime Buyoya. La coopération internationale avait été arrêtée pour des raisons de sécurité avant que le major Buyoya ne prenne le pouvoir. Maintenant le problème de l'embargo est lié avec celui de la reprise de l'aide. On parle aujourd'hui de levée de l'embargo et de reprise de l'aide sans la lier avec la situation de sécurité.

VI. CONCLUSIONS

Vingt mois plus tard, le bilan du gouvernement présente des résultats négatifs et positifs. La lutte contre l'insécurité n'a pas entièrement réussi.

⁴⁴ Communiqué, Sommet d'Entebbe pour la Paix et la Sécurité, 25 mars 1998, Entebbe, Uganda.

Celle contre l'impunité n'a pas encore prouvé sa volonté de s'attaquer de façon impartiale aux vrais responsables du putsch de 1993 et aux criminels des deux camps. Les alliances avec la classe dirigeante et l'armée ont entravé sa participation aux négociations et paralysé les réformes. La solution militaire prévaut toujours et le pays est surarmé. Le gouvernement ne s'est plié qu'à contrecœur aux conditions imposées par la région tout en imposant son propre calendrier. L'Assemblée et les partis fonctionnent mais restent contrôlés, et surtout, malgré l'affirmation de la volonté de négocier du gouvernement, le processus de paix externe reste dans l'impasse. Toutefois il y a des signes incontestables de progrès : le processus interne et le rapprochement avec l'Assemblée nationale et le FRODEBU représente un véritable espoir de faire avancer la paix de façon durable. L'Assemblée et le gouvernement discutent maintenant ouvertement de la constitution d'un gouvernement de transition qui conduirait les négociations externes. L'autorisation donnée par le président au FRODEBU de tenir un congrès national en décembre dernier et le classement du dossier de Léonce Ngendakumana, le président de l'Assemblée le 16 mars sont deux autres signes de bonne volonté du gouvernement. Enfin, l'idée des négociations progresse chez les différents partenaires politiques et dans l'opinion burundaise, bien que l'agenda reste encore flou.

Le projet de dialogue et de consensus national du gouvernement rappelle celui organisé par Pierre Buyoya dans tout le pays au lendemain des troubles de 1988 avait abouti à la charte de l'unité nationale proposée aux Burundais par référendum le 5 février 1991, à la Constitution de 1992 et à la loi sur les partis politiques préparant l'avènement du multipartisme en 1993. On pourrait penser que le président suit la même politique depuis 1996. Or la situation est différente aujourd'hui. La violence des ces quatre années de guerre et l'impact de l'embargo ont renforcé l'esprit de ghetto et de terreur et la confiance entre les composantes de la société burundaise a régressé.

Dans une certaine mesure, le régime a besoin de temps pour réformer le système du Burundi de l'intérieur et ne peut pas précipiter le dialogue interne. Toutefois, le président n'a pas encore affirmé son leadership pour réformer les institutions ni pour poursuivre les négociations. Si un pas décisif dans le domaine des réformes n'est pas franchi rapidement, le président Buyoya risque de donner raison à l'attitude sans compromis des pays de la région. Vis-à-vis de l'extérieur, la seule façon pour lui de gagner une légitimité de chef d'Etat est de négocier avec toutes les parties. C'est aussi une condition sine qua non pour que les pays de la région acceptent de lever les sanctions.

Après un an et demi de pouvoir, le gouvernement burundais est sur la corde raide. Au delà des sanctions et de l'attitude hostile de la région, il doit faire face à plusieurs défis internes : une base politique étroite et radicalisation d'éléments de son camp; l'absence d'une société civile forte capable d'accompagner le processus de paix; la fragmentation de l'opposition; la menace d'une rébellion active; et la crise sociale et économique. Renoncer une fois pour toutes à l'option militaire, qui ne pourra pas réduire au silence les revendications des Hutu, et adopter une politique transparente et volontariste de dialogue avec le FRODEBU et la rébellion serait à court terme la meilleure stratégie pour consolider son pouvoir, et à long terme la seule solution durable pour le pays.

Si sur le plan du principe, la prise du pouvoir par l'armée reste inacceptable, il n'en reste pas moins que, dans cette période de transition, pour donner une chance à la paix et pour maintenir un minimum de stabilité, il n'existe pas actuellement d'autre alternative qu'un soutien au dialogue entre le gouvernement en place, l'Assemblée nationale, les partis politiques. A cet égard, les sanctions sont devenues contreproductives et fragilisent les chances de paix. Elles ont renforcé la confrontation entre le gouvernement et ses opposants au lieu de favoriser le dialogue et elles ont contribué à délégitimer le pouvoir et tous les efforts du président Buyoya. L'hostilité de la région à son regard risque de le faire tomber. Bien entendu, il ne s'agit pas de donner une excuse au gouvernement pour le maintien du statu quo. Toutefois, compte tenu de leur objectif de stabilité régionale, les chefs d'Etat de la région ont pris un pari risqué. Est-ce que leur modèle a réussi et peut réussir pour le Burundi ? La guerre continue depuis 10 ans dans le Nord de l'Ouganda. Elle a repris au Rwanda dans des proportions inquiétantes et semble redémarrer au Kivu. Malgré des agendas différents, les milices et anciennes armées démobilisées de la région ont une capacité de nuisance gigantesque. Les pays de la région peuvent-ils prendre le risque de la déstabilisation du régime Buyoya, qui malgré tout est le garant d'une certaine stabilité dans la mesure où il contrôle l'Etat et l'armée ? Il n'y aura pas de négociations sans un minimum de sécurité et de stabilité. Les négociations n'auront aucune chance d'aboutir si les leaders de chaque camp n'ont pas d'autorité sur leurs partisans.

La communauté internationale doit se réengager d'urgence au Burundi et soutenir la relance du processus de paix et la relance de l'économie. Pour cela elle ne peut pas se permettre d'être divisée sur le Burundi et doit envoyer un message cohérent et clair aux différentes parties burundaises. Les Etats-Unis, s'ils privilégiennent leurs alliés anglophones, ne doivent pas continuer à soutenir inconditionnellement les chefs d'Etat de la région et doivent se réengager pour trouver une solution à la crise burundaise. La France qui a publiquement dénoncé l'embargo et s'est publiquement engagée à la reprise de la coopération avec le Burundi ne doit pas faire cavalier seul et agir pour récupérer des positions perdues dans la région, mais oeuvrer pour des solutions régionales durables.

VII. RECOMMANDATIONS

Relancer les négociations et de soutenir la formation d'un gouvernement de transition sont les deux priorités pour la communauté internationale. Pour atteindre ces objectifs, il est nécessaire de lever l'embargo. Il est aussi nécessaire de réunir toutes les conditions propices à la reprise du dialogue de manière en évitant tout prétexte de boycott des pourparlers par les parties au conflit. Il s'agit d'offrir une chance à toutes les parties de montrer leur bonne volonté et de régler une fois pour toute le problème de la contestation du "processus" pour se concentrer sur l'agenda des négociations.

1. SOUTENIR LA CONSTITUTION D'UN GOUVERNEMENT DE TRANSITION

Le processus interne doit affronter et préparer une double échéance : juin 1998, le terme du mandat de l'Assemblée nationale et juillet 1999, le

décret de transition et le mandat de Pierre Buyoya prennent fin. La communauté internationale et la région doivent faire pression sur le gouvernement Buyoya pour constituer un gouvernement de transition, qui serait chargé de conduire les négociations externes et qui proposerait un cadre de négociations sur les questions de la réforme des institutions, de la justice, de l'armée et de la justice.

2. SOUTENIR LE PROCESSUS INTERNE DE DIALOGUE AU BURUNDI

En vue d'installer une paix durable, la communauté internationale et la région doivent également soutenir le débat national. Il faut admettre qu'il est impossible d'imposer un modèle étranger et à la société burundaise. Restaurer la confiance et garantir la stabilité de la paix va certainement prendre de nombreuses années. Précipiter une solution dont les Burundais ne se sentent ni les initiateurs, ni les acteurs ne ferait que rendre le processus de réconciliation plus incertain et plus difficile. Dès lors, il faut promouvoir une culture d'échanges et de résolution pacifique des conflits. Comment ? Par le financement de rencontres et de débats à tous les niveaux, par le soutien aux projets locaux de cohabitation et réconciliation qui existent déjà et par le recours à la justice traditionnelle des Bashingantaye, par l'envoi de délégations mixtes sur les collines avec des messages de paix.

3. LEVER L'EMBARGO

Les effets pervers de l'embargo sont devenus plus lourds dans la balance que ses effets positifs. Le bras de fer de la région avec Buyoya devient dangereux pour la stabilité de la région. La levée de l'embargo permettrait aussi la reprise du trafic aérien, le retour du personnel international et la normalisation nécessaire à la reprise du dialogue.

4. RELANCER LE PROCESSUS DE PAIX

- Convoquer un sommet à Arusha immédiatement : l'embargo ne sera pas levé tant que des négociations ne commenceront pas officiellement à Arusha. Or plus le temps passe, plus le processus de négociations perd en crédibilité. Au cours des différents forums en 1997, les parties au conflit ont montré qu'elles ne voient plus d'objections à être vues en train de dialoguer ensemble.
- Créer des sous-commissions techniques présidées par des co-médiateurs et définir un agenda de négociations : ces sous-commissions techniques traiteraient des thèmes séparément. On peut reprendre les différents points des accords de Rome comme point de départ. Les futurs présidents de ces sous-commissions devraient respecter ce principe de neutralité de toute médiation et chercher à construire une relation de confiance avec les parties au conflit, non de confrontation. Pour respecter la volonté exprimée par les Burundais, les médiateurs doivent être africains, mais ne doivent pas être choisis parmi les pays de la région. Ils ne peuvent pas être à la fois partie d'un système de sanctions et médiateurs. On peut rappeler que

la médiation de la communauté de Sant'Egidio n'a été contestée ni par les uns ni par les autres.

- Dans un deuxième temps, déplacer le lieu de négociations : la Tanzanie ne peut plus être vue comme un lieu de négociations neutre. Les conférences de l'UNESCO à Paris et de Synergies Africa à Fribourg ont montré que les parties au conflit étaient disposées à se rencontrer dans d'autres lieux qu'Arusha.

5. FOURNIR UNE ASSISTANCE JUDICIAIRE INTERNATIONALE MASSIVE

Il faut à tout prix traiter le problème de l'impunité et dépolitiser la question de la justice. Les Burundais demandent au président de lutter contre l'impunité des "putschistes" et des "génocidaires". Aujourd'hui chaque groupe ethnique tente de gagner le combat politique en accusant collectivement l'autre groupe d'être criminel. La bataille de la qualification est devenue une compétition pour la reconnaissance internationale du statut de victime. S'appuyant sur le rapport de la Commission d'enquête des Nations unies sur les circonstances de la mort de Ndadye, les Tutsi revendiquent que le "génocide" de 1993, soit reconnu comme tel. Répondant avec le rapport Whitaker de 1985 sur la prévention et l'éradication du crime de génocide, les Hutu demandent la reconnaissance du même statut pour les massacres des intellectuels hutu en 1972.

Les conditions politiques ne sont pas mûres pour l'établissement d'un Tribunal International, mais on peut envisager la création d'une Commission de vérité sur le modèle sud-africain ou d'une commission de recherche sur les différents cycles de massacres depuis l'indépendance, comme cela a été recommandé récemment par les journées parlementaires de réflexion en mars 1998.

La communauté internationale doit fournir une assistance judiciaire d'urgence de manière à favoriser la séparation du pouvoir judiciaire et du pouvoir exécutif : financer l'envoi d'avocats en renforts, d'observateurs des droits de l'homme, soutenir le Centre pour les Droits de l'homme des Nations unies, mais aussi, à long terme, former des magistrats et juristes des deux communautés pour rééquilibrer le système judiciaire et restaurer la confiance de la communauté hutu dans la justice.

6. REPRENDRE UNE AIDE INTERNATIONALE SÉLECTIVE ET DÉCENTRALISÉE

Le gouvernement du Burundi sollicite la reprise de la coopération bilatérale des bailleurs de fonds pour la reconstruction du pays. Dans un des pays les plus pauvres du monde et en guerre depuis quatre ans, la reconstruction et la reprise de la production est une clé essentielle de la stabilité. Toutefois, pour éviter que les ressources soient captées par l'Etat, déjà hypertrophié, et converties en dépenses militaires et pour s'assurer que l'aide bénéficie à la population et au développement, il serait souhaitable que cette aide soit sélective et décentralisée. Cela signifie appuyer des micro-projets agricoles à une échelle locale dans des provinces relativement stables : développement d'infrastructures, pôles d'investissement, aide aux petites entreprises, diversification de la production, création d'emploi. Elle signifie aussi appuyer les initiatives de la

société civile en faveur de la paix pour aider à construire un contre-pouvoir à toute velléité d'autoritarisme. L'aide doit aussi être décentralisée régionalement pour contribuer au rééquilibrage des ressources allouées aux différentes provinces, jusque-là assez concentrées sur la province de Bururi, d'où la plupart des dirigeants actuels sont issus.

En choisissant cette formule, on évite de poser une conditionnalité trop contraignante qui oblige à choisir entre la légitimation d'un gouvernement contestable et l'aide à une population vulnérable.

7. FACILITER LES OPÉRATIONS DE RAPATRIEMENT DES RÉFUGIÉS BURUNDAIS DE TANZANIE DANS LE CADRE DES ACCORDS TRIPARTITES SIGNÉS ENTRE LE BURUNDI, LE HCR ET LA TANZANIE.

Cette condition est nécessaire à l'amélioration des relations entre le Burundi et la Tanzanie qui est actuellement l'un des obstacles au processus de paix.