



No 12 du 1er août 1997

Nyerere : quelle médiation pour quelle paix ?

"Tous les politiciens burundais sont des imbéciles à l'exception de Buyoya". Ce jugement sans appel était prononcé, il y a peu près plus d'un an par le Mwalimu Julius Kambarage Nyerere. Si cela lui a permis d'exprimer le dépit éprouvé face aux difficultés de sortir de la crise burundaise, cela ne révèle pas moins une approche simpliste et stéréotypée sur la question burundaise.

Ces dernières semaines une activité fébrile se mène autour du Burundi et des négociations. Une délégation de la Fondation Nyerere, composée de trois personnes vient de séjourner au Burundi, du 5 au 7 juillet 1997, et les émissaires spéciaux¹ ont récemment effectué des visites de travail, entre le 26 et le 27 juillet, pour préparer les pourparlers ouverts à toutes les parties burundaises ("All parts talks"). Il devient nécessaire, pour comprendre, de passer en revue un certain nombre d'interrogations suscitées par la médiation de l'ancien président Nyerere.

La paix étant actuellement au centre des préoccupations de la majorité des Burundais, il est important de savoir si les solutions actuellement préconisées par la communauté internationale permettront effectivement d'y arriver. En particulier les questions liées au médiateur qui est un des

éléments clé du processus. Certaines ont déjà été posées non seulement par des Burundais mais aussi par des étrangers soucieux de donner au processus de paix toutes les chances de conduire et d'aboutir à une paix durable. Ainsi pourrait-on légitimement se demander s'il faut un ou plusieurs médiateurs ? Comment en est-on arrivé à un seul, alors qu'au départ beaucoup d'autres personnalités valables étaient pressenties ? Nyerere, comme ancien président et personnalité éminente de la Tanzanie, pays voisin, avec ses intérêts et ses visées sur le Burundi, convient-il comme médiateur ? Peut-on dire qu'est est vraiment neutre au regard de ses différentes prises de position ? Est-il perçu comme tel par les différentes parties au conflit ? La Tanzanie, pays du médiateur, est-elle le lieu "idéale" pour abriter les négociations ?

Une médiation monopolisée

A l'origine les médiateurs pressentis étaient le Centre Carter, Nyerere, Amadou Toumani Touré dit ATT et le prix Nobel de la paix, l'évêque sud-africain Desmond Tutu. ATT avait déjà visité à deux reprises le Burundi et était même intervenu auprès du Maréchal Mobutu dans l'objectif de faire cesser les attaques menées par les bandes armées à partir du Zaïre. Dans le conflit en Centrafrique, il vient récemment d'apporter une preuve de l'efficacité de sa

¹L'envoyé spécial du président américain, Howard Wolpe et l'émissaire spécial des Nations Unies dans la région des Grands Lacs, Mohamed Sahnoun.

médiation en aboutissant rapidement à un accord entre les deux parties. Le Centre Carter, avait quant à lui organisé deux conférences internationales sur le Burundi respectivement au Caire et à Tunis. Enfin, Desmond Tutu avait déjà effectué une visite au Burundi.

Comment donc Nyerere s'est-il retrouvé tout seul dans la délicate mission de médiateur ? Personne n'a su vraiment. ATT en exprimait récemment l'étonnement dans une réunion sur le Burundi à Paris. Dans un rapport adressé au Secrétaire Général des Nations Unies, des experts de la division "Opérations et maintien de la paix", expliquent cela de la manière suivante: "L'influence omniprésente de Julius Nyerere sur la scène politique nationale (tanzanienne) et sur les décisions prises dans la région font naître de nombreuses questions. Homme fort et "sage" du pays, il a su, en coulisse, imposer, via le Chama Cha Mapinduzi, son poulain Benjamin Mkapa à l'élection présidentielle. Il exerce une influence certaine au sein de l'OUA, où il est parvenu à faire élire Salim Ahmed Salim au poste de Secrétaire Général. Choisi par la Fondation Carter comme médiateur dans le conflit qui oppose l'armée du Burundi aux milices armées du FDD, il a vite montré les limites de son impartialité en refusant d'accepter, au sein de son équipe, le général malien (et francophone) Amadou Toumani Touré. ATT est pourtant le seul officier à avoir pris le pouvoir dans son pays pour forcer les autorités civiles à la réconciliation. Il a également refusé l'évêque sud-africain Desmond Tutu. Représentant spécial et secret des Nations Unies et de l'Union européenne pour la même mission, il s'est imposé, dans les négociations de Mwanza, comme représentant de l'OUA. Son ego, dont l'importance est à l'image des émoluments qu'il perçoit pour chacune des organisations qu'il est censé représenter, le conduit à envisager d'être le prochain Prix Nobel de la paix"².

Bien que les Nations Unies et la communauté européenne ont nommé leurs envoyés spéciaux sur la question du Burundi, la communauté internationale semble avoir laissé le conflit burundais aux "bons soins" de la sous-région. C'est ainsi qu'il faut comprendre le soutien gêné de la communauté internationale à l'embargo illégal décrété, sous l'instigation du Mwalimu, par une coalition hétéroclite des pays de la sous-région. Nyerere aurait assuré qu'il dispose d'atouts importants pour résoudre le conflit burundais arguant notamment ses liens historiques avec le parti UPRONA et sa connaissance du pays.

Les intérêts de certains pays de la sous-région auraient également joué en faveur de ce médiateur. Il semblerait que le président Museveni, pour qui d'autres bons offices sont nuls et non avendus, aurait joué un rôle déterminant pour installer Nyerere comme unique médiateur.

La médiation exige un savoir-faire technique

Au-delà des effets de mode, la médiation devient de plus en plus une technique structurée, promue par des grandes organisations non gouvernementales, enseignée dans des universités prestigieuses, soumise à un certain nombre de règles. Il n'est pas sûr que la Fondation Nyerere, à moins qu'elle s'adjoigne d'autres spécialistes, maîtrise les règles de cet art. Il y a des signes qui ne trompent pas. Lors de leur dernier séjour au Burundi, les délégués de la Fondation Nyerere, ont voulu imposer leur image, aux membres d'un des nombreux groupes qu'ils recevaient en leur demandant de s'exprimer soit en swahili ou en anglais.

A Mwanza, les premiers pourparlers démarrèrent sans préparation ni ordre du jour ni calendrier. Le Mwalimu se réservait le droit de communiquer à la presse internationale ses appréciations et des fois

²Jeune Afrique no 1871, du 13 au 19 novembre

1996.

en condamnant la partie fautive, responsable selon lui, du blocage. Ces déclarations étaient ensuite relayées par les médias internationaux avec un effet prévisible sur l'opinion au Burundi et partant sur le cours discussions. Il semblerait que le médiateur ait même rejeté un compromis auquel avait abouti les présidents de l'UPRONA et du FRODEBU en vue de débloquent les travaux. Ce serait à de nombreux impairs de ce genre que les Etats-Unis d'Amérique et l'Union européenne auraient finalement décidé de nommer des représentants spéciaux pour le Burundi.

S'il faut reconnaître la contribution de Nyerere et de son pays pour la libération d'un certain nombre de pays africains, on ne peut pas oublier qu'il a passé plus de vingt ans de pouvoir sans partage, sous le règne d'un parti unique. Cela limite certainement son ouverture démocratique, les capacités d'écoute, de tolérance, d'humilité et de retenue³ nécessaire pour mettre à l'aise toutes les parties.

Malgré "la sagesse" dont Nyerere est crédité, la paupérisation dans laquelle ses options politiques ont entraîné son pays, n'offre aucune garantie de réussite à sa nouvelle entreprise. "En faisant négocier "Hutu et Tutsi", sous entendu les représentants les plus racistes de chaque groupe: ce dernier pensait-il compenser le triste échec de la politique d'ujama minée par des excès primaires de bureaucratisme policier"⁴

Les prises de positions du médiateur

Dans ses déclarations publiques, le médiateur s'en prend régulièrement aux tutsi, en ressassant quelques clichés⁵.

Le médiateur s'engage personnellement pour unifier le FRODEBU et le CNDD afin d'avoir une force hutu unifiée à opposer au gouvernement. Le médiateur a été l'artisan d'un projet d'intervention militaire de la sous-région au Burundi, dans laquelle la Tanzanie devait jouer un rôle central⁶. Ce projet a contribué à mûrir les conditions du renversement de Sylvestre Ntibantunganya.

C'est encore lui qui initia le blocus sur le Burundi dans lequel son pays a devancé tous les autres, en adoptant une ligne dure, au mépris de toute procédure internationale et en ignorant les normes humanitaires élémentaires.

Malgré de nombreux démentis, Nyerere est devenu le gestionnaire de ce blocus. C'est lui qui décide de la convocation des sommets de suivi du blocus. il aurait même fait du chantage à certains chefs d'Etats des pays qui étaient réticents à adhérer au front pro-embargo ou qui par la suite souhaitaient se retirer, soit parce qu'il le trouvait immoral ou contre-productif soit pour des raisons commerciales..

C'est toujours le médiateur qui édicte des conditionnalités pour le maintien, l'allègement ou la levée des sanctions. Ainsi la délégation de la Fondation Nyerere qui vient de séjourner au Burundi aurait révélé à certains de ses interlocuteurs deux nouvelles conditions. Les négociations ne s'ouvriront pas tant que la justice burundaise n'aurait pas levé l'interdiction faite à Monsieur Ngendakumana Léonce, de quitter le Burundi. Et même si elles

³Lors de la campagne présidentielle en Tanzanie, en 1995, Nyerere dans un meeting public, avait rejeté l'éventualité que la Tanzanie soit dirigé par Mrema, candidat de l'opposition à son parti, en ces termes: "Hatuweze itika inchi iongozwe na umbwa", c'est-à-dire "Nous n'accepterons pas que le pays soit dirigé par un chien".

⁴Jean-Pierre Chrétien, Burundi: tartufferie internationale. L'Humanité du 20 août 1996.

⁵Parlant des tutsi, Nyerere les a décrits comme suit: "Wale watu wanajipeleka kama makaburu" ce qui veut dire "Ces gens qui se comportent comme des boers".

⁶L'effectif des troupes prévues était de 9.000 hommes, dont 3.000 ougandais, 3.000 éthiopiens et 3.000 tanzaniens sous commandement tanzanien.

s'ouvriraient, l'embargo ne sera levé que lorsque les négociations auront abouti à des résultats "significatifs".

Par ailleurs, parmi les cinq principales parties qu'il convie aux pourparlers, trois contestent sa médiation: le gouvernement, l'UPRONA et le CNDD. Le gouvernement et l'UPRONA semblent irrités par la monopolisation de cette médiation et par les prises de position partiales du médiateur alors que le CNDD lui reproche de soutenir le FRODEBU.

Les visées de la Tanzanie sur le Burundi

Au regard de certains agissements de la Tanzanie, sa neutralité par rapport aux différentes parties dans le conflit burundais, est sérieusement compromis.

Au moment où le Burundi est soumis au blocus, le CNDD, le PALIPEHUTU et le FROLINA ne subissent aucune pression de la part de ce pays. Au contraire, ce dernier sert de base arrière à ces organisations intégristes hutu et nombre de résidus de certaines armées ou rébellions de la sous-région seraient en train de s'y reconstituer. Ainsi, au mépris des normes internationales en la matière, des entraînements militaires ont lieu dans des camps de réfugiés, dont certains, comme ceux de Mutenderi, Kanembwa et Mutabira, ne sont qu'à une dizaine de kilomètres de la frontière. Les états majors des FDD et du PALIPEHUTU sont installés dans la ville de Kigoma, sur les bords du lac Tanganyika, à des endroits bien connus des autorités tanzaniennes.

En outre, certains journaux publics comme le "Daily News", qui est un quotidien gouvernemental, et "Uhuru", organe du Chama Cha Mapinduzi, le parti du médiateur, relayent la propagande du CNDD.

L'on se souviendra aussi des séances houleuses des parlementaires tanzaniens dont certains préconisaient ouvertement l'annexion du Burundi par la Tanzanie

comme une solution à l'instabilité politique et aux violences cycliques.

Aussi, "le soutien, actif ou par omission, que la Tanzanie apporte à l'opposition armée des hutu burundais, notamment, jusqu'à tout récemment, par le biais de fourniture d'armes au FDD de Léonard Nyangoma, pose la question de ses objectifs réels"⁷. Il s'avère que ce soutien est plutôt actif. Ceux qui s'intéressent au problème burundais devraient tout faire pour maximiser les chances de réussite du processus de paix. Une attention particulière doit être apportée à la question de la médiation. Au regard de tous les enjeux et des multiples facettes du problème, quel(s) médiateur(s) faut-il ? Est-il judicieux de prendre un pays voisin de surcroît impliqué dans le conflit pour abriter les négociations ? La réussite de ce processus dépendra aussi de la justesse des réponses apportées à ces questions.

⁷Cfr note 2

Quelques interrogations à Bujumbura

La plupart des villes africaines connaissent des problèmes de transport. Bujumbura ne fait pas exception, même si, comparé à une mégapole comme Kinshasa, la capitale burundaise arrive encore à s'en tirer... tant bien que mal.

Les problèmes rencontrés sont nombreux: les prix pratiqués, la planification, la gestion du temps et du charroi de l'Etat, etc.

Les prix

Le prix actuel du ticket de bus comparé à celui d'il y a vingt ans (tanu-tanu), a été multiplié par dix. Pendant le même temps, les salaires de la Fonction Publique ont dans le meilleur des cas doublé. Cela sans tenir compte de la dévaluation progressive de la monnaie.

La paupérisation croissante du travailleur fait que beaucoup de gens n'arrivent plus à prendre le bus. Aux heures de pointe, les files de piétons s'allongent de Cibitoke, Ngagara, Kanyosha au centre ville.

Par ailleurs, la façon dont ces prix ont été augmentés par le gouvernement ne manque pas de susciter quelques questions. Ces augmentations interviennent chaque fois suite à des difficultés de gestion dans les sociétés parastatales de transport public. Si l'on suppose que le privé qui fait du transport en commun n'était pas déficitaire la veille de l'augmentation - il ne fait pas de l'humanitaire - comment peut-on justifier des taux aussi élevés ? Tout se passe en fait comme si l'Etat, incapable d'assurer une gestion rigoureuse de ses sociétés de transport, aurait décidé de faire payer au citoyen les conséquences de cette incompétence.

Malgré que ces prix soient fixés par l'Etat, ce dernier n'a toujours pas réussi à assurer leur application, que ce soit au niveau des taxis ou des bus. Le cas le plus frappant est celui de certaines lignes de bus, comme Bujumbura-Mutanga Nord qui ont imposé

leur tarif (100 F) quand bien même la distance ne soit pas plus grande que celle des lignes à tarif normal (50 F) Bujumbura-Cibitoke ou Mutakura.

Ici se pose aussi une autre question au niveau de la tarification fixée par l'Etat: est-il "économiquement" normal que le voyageur Bujumbura-Bwiza paye la même chose que celui qui fait Bujumbura-Kinama. Comment au fait avec le triplement du prix d'essence au marché noir engendré par l'embargo, l'exploitation des bus est-elle restée rémunératrice sans augmentation des prix ?

La planification

Le problème de la planification se pose à deux niveaux: dans l'aménagement de la voirie urbaine mais aussi dans la conception des moyens de transport eux-mêmes. Il est vrai que Bujumbura n'est pas aussi désorganisé que Kigali où certains quartiers résidentiels sont plutôt des labyrinthes et des culs-de-sac, mais l'aménagement est loin d'être parfait. Et si l'on n'y prend garde, on risque d'être obligé à redessiner les axes de communication dans les années à venir, avec tout ce que cela peut coûter en frais d'expropriation et de travaux de génie civil.

La conception des moyens de transport à long terme est aussi indispensable. Les usagers se contenteront-ils toujours de l'éternel minibus et du taxi-vélo ?

Dans un pays enclavé comme le Burundi, employer les produits pétroliers comme unique source d'énergie pour le transport, sans se poser des questions sur les autres possibilités, relève d'une certaine myopie. Qu'il y ait embargo ou pas. Comme les potentialités hydroélectriques sont relativement importantes, ne faudrait-il pas lancer des études pour vérifier la faisabilité à moyen ou à long terme de l'usage de l'énergie électrique (tram, gyrobus, trolleybus,...).

La gestion du temps des usagers des moyens de transport

L'utilisateur du transport en commun est aujourd'hui soumis aux aléas du jour et quelques fois aux humeurs du chauffeur. Il peut attendre une demi-heure, voire une heure avant d'avoir un bus, renforçant ainsi le dangereux mythe du temps infini en Afrique. Ce gaspillage du temps est un élément si pas un critère de "sous-développement". Les solutions pour éliminer ce handicap sont:

- l'obligation d'établir un horaire de circulation fixe et connu pour tous les bus, qu'ils soient privés ou des sociétés de transport de l'Etat;
- l'octroi de monopole d'exploitation des lignes soumises à horaires. Ceci permet de garantir un nombre de clients minimal par tour. Ce nombre est déterminé par une étude basée sur une observation préalable. Un essai-test peut être fait sur une ligne simple.

Ces solutions adoptées ailleurs ne pourraient-elles pas faire l'objet de discussions dans un forum qui réunirait des représentants des transporteurs privés, des pouvoirs publics et des usagers ?

Le charroi de l'Etat

Au Burundi, les pouvoirs se succèdent mais la question du charroi de l'Etat demeure. Il faut néanmoins reconnaître qu'il y a eu des tentatives de réforme ou de palliatifs de la part des pouvoirs publics.

On a vu le passage de la gabegie et du laisser aller de la Première République à la tentative de contrôle et de centralisation sous la Deuxième République; le retour à une légère décentralisation et responsabilisation locale sous la Troisième République; et enfin les diverses

propositions de réforme préconisées mais jamais appliquées (facilitation pour les fonctionnaires de l'acquisition de véhicules personnels, privatisation des sociétés parastatales de transport,...).

Toutes ces tentatives et idées n'ont pas fondamentalement modifié les données du problème. Chez beaucoup d'ayant-droit à l'usage du véhicule de l'Etat, et toute parcelle de responsabilité semble créer ce besoin, la perception de cet avantage en nature comme un bien dont on peut user et abuser à volonté, semble persistant.

Les désordres résultant de la crise ont par ailleurs amplifié ce sentiment. Même les institutions qui hier étaient rigoureuses sur la gestion se sont ramollies. C'est le cas de la gendarmerie qui, sous le couvert de réquisition de voitures de l'Etat pour cause d'utilité publique ponctuelle, a déjà dépouillé plusieurs services de leurs véhicules, et cela sans laisser aucune trace.

Le pouvoir actuel a vraisemblablement encore du pain sur la planche s'il veut aussi restaurer l'autorité de l'Etat dans ce domaine.

Pour cela, il devra d'abord répondre aux questions que personne n'a encore posées publiquement: Que coûte au contribuable le charroi de l'Etat ? Quelle est la valeur financière mensuelle de cet avantage en nature pour chaque responsable qui y a accès ?

Sans réponse à ces questions, on ne pourra vraisemblablement pas concevoir une politique économiquement cohérente du charroi de l'Etat.

Mais soulever ce genre de question, c'est peut-être remettre en jeu des intérêts de ceux qui justement devraient prendre cette initiative. Et c'est probablement là que le bas blesse

.