

L'ACCORD DE PAIX D'ARUSHA AU BURUNDI, QUEL AVENIR?

par Véronique Parqué et Louis-Marie Nindorera

Abstract

Three years have elapsed since the signing of the Arusha Agreement in August 2000. While it was hailed as “historical” by the international community, it was received with a great deal of scepticism inside Burundi. Several signatories added reservations on fundamental points and the rebel movements were not involved.

The Agreement has nevertheless served as the main reference for running Burundi's affairs, and consensus on the implementation of an increasing number of points has grown. This has been to a sizeable extent a regional performance: both the Head of State of the regional Burundi Peace Initiative and South Africa's Head of State have been instrumental in furthering the political transition. Many features of the Agreement have been translated into national legislation, including the transitional constitution.

This chapter addresses two main issues. On the one hand, the faltering cease-fire process, handicapped by distrust and constant dissidence within the rebel groups. On the other, the implementation of the Agreement in a situation of ongoing civil war. As regards the latter, one third of the commitments outlined in the Agreement have not as yet been tackled, while others are honoured with delay.

The ambiguous picture of half failure, half success corresponds to the ratio of co-operation/interest, among both the Burundian players and the international community. While the process has not collapsed, the coming months will prove, again, crucial for the future of Burundi.

INTRODUCTION: un accord de paix contesté mais qui reste néanmoins une référence

Bientôt trois ans se sont écoulés depuis la signature le 28 août 2000 de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi. Saluée par la communauté internationale comme un événement historique, la signature de cet accord, arrachée au forceps, avait été reçue avec beaucoup de scepticisme au Burundi. Outre les nombreuses réserves formelles émises à l'Accord par plusieurs de ses signataires, les deux principaux mouvements actifs de la rébellion armée n'y ont pas souscrit et, 34 mois plus tard, menaient toujours leur lutte armée sur plusieurs fronts.

Affaibli à la naissance dans ses capacités effectives à rassembler l'ensemble des parties sur l'essentiel pour enrayer la violence armée¹, l'Accord d'Arusha survit pourtant comme principal instrument de référence dans la conduite des affaires internes et externes du Burundi. En dépit des désaccords qu'il n'a pu régler, il recueille un large consensus sur plusieurs matières à conflit. Par ailleurs, à mesure que les échecs de médiation individuelle se succédaient et que la situation humanitaire sur le terrain se dégradait, un mécanisme régional impliquant les chefs d'Etat d'au moins sept pays africains s'est peu à peu imposé comme co-gestionnaire de la résolution du conflit burundais et garant des progrès du processus qu'il favorisait, voire forçait. L'Accord d'Arusha en a grandement profité, en gagnant une légitimité régionale puis internationale justifiée par les investissements d'efforts placés en lui par plusieurs Etats et leaders d'Afrique centrale et de l'Est. C'est ainsi que, dans le cadre et sous les auspices d'un dix-neuvième sommet régional des chefs d'Etat sur le processus de paix au Burundi, un accord de cessez-le-feu a été signé en décembre 2002 par le gouvernement burundais et l'aile du CNDD-FDD dirigée par Pierre Nkurunziza.

Faible de ses incapacités à stopper la violence armée mais fort de sa légitimité internationale, l'Accord d'Arusha s'est vite coulé dans la législation nationale pour se forger une légalité nationale, à défaut de légitimité interne certaine. La Constitution de transition de la République en découle pour une grande part ainsi que nombre de ses lois d'application. La future Constitution post-transition est elle-même déjà scellée dans ses principales dispositions par l'Accord d'Arusha², qui s'érige ainsi en pierre de voûte tenant debout tout l'édifice juridique national. Mais au-delà de ces acquis juridiques, la légitimité internationale conquise par l'Accord d'Arusha l'a aussi imposé en sésame de l'exercice du pouvoir et des ambitions politiques internes. L'inclusion et la marginalité politiques se déterminent par rapport à la position soutenue vis-à-vis du prescrit d'Arusha. Le représentant du CNDD-FDD en guerre, Pierre Nkurunziza, l'a appris à ses dépens lors du dix-neuvième sommet régional sur le processus de paix au Burundi de décembre 2003. L'accord de cessez-le-feu signé à cette occasion a scellé le premier acte officiel de reconnaissance – forcée – par son mouvement de l'Accord d'Arusha comme instrument de résolution du conflit burundais. En mars dernier, lors des rivalités qui marquèrent la course à la succession du vice-président de la République, le parti UPRONA a aussi joué sur le statut acquis par l'Accord d'Arusha pour parvenir à ses fins. En charpentant la campagne de son candidat, Alphonse

¹ En 2002, au moins 1421 personnes ont été tuées dans le cadre des violences armées selon la Ligue burundaise des Droits de l'Homme ITEKA. *Rapport annuel sur la situation des droits de l'homme au Burundi. Edition 2002. Annexe 1.*

² Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi, Protocole II, Chapitre I: Principes constitutionnels de la période post-transition.

Kadega, autour de sa « maîtrise » de l'Accord d'Arusha, il valorisait cet atout présumé contre la candidature du lieutenant-colonel Epitace Bayaganakandi, dont le mouvement MRC-Rurenzangemero (« Mouvement de Rassemblement pour la Réhabilitation du Citoyen ») n'est pas signataire de l'Accord d'Arusha.

Mais la force de pilier que s'est ainsi laborieusement bâti l'Accord d'Arusha n'en a rendu que plus stricte l'exigence qu'il démontre, dans l'adversité, ses capacités à replâtrer la société burundaise et guider la vie politique. Le ralliement des mouvements de rébellion armée à cet Accord et sa mise en œuvre malgré la poursuite de la guerre en sont ainsi devenus un enjeu de survie politique du processus de paix tout entier. Face aux bailleurs de fonds, le gouvernement burundais sait qu'à défaut de cessez-le-feu, il doit pouvoir démontrer qu'il parvient à rassembler les tendances protagonistes du pays dans la mise en œuvre partielle mais continue des solutions adoptées à Arusha « pour la paix et la réconciliation au Burundi ». Ces bailleurs ont continuellement encouragé cette approche en se référant systématiquement aux progrès du processus de paix, mesurés à travers la mise en œuvre de l'Accord, pour justifier leurs parcimonieux lâchages de lest financiers³.

Sous le regard distant de la communauté internationale et le contrôle de la Commission de suivi de l'application de l'Accord (C.S.A.), le gouvernement s'applique donc à traduire en actes les engagements adoptés le 28 août 2000. Où en est cette œuvre?

Avant de rentrer dans le vif du sujet, un rapide tour d'horizon du contenu de l'Accord d'Arusha. Il est divisé en cinq protocoles, qui correspondent aux commissions de discussions qui avaient été mises en place pendant les négociations. Le protocole I a trait à la nature du conflit burundais, aux problèmes de génocide et d'exclusion et à leurs solutions. Le protocole II traite de la démocratie et de la bonne gouvernance. Le protocole III règle la question de la paix et de la sécurité pour tous. Le IV parle de la reconstruction et du développement. Et enfin le V traite des garanties pour l'application de l'Accord.

Le présent article est divisé en deux parties. Dans une première partie, la question du cessez-le-feu est abordée. La deuxième partie tente de faire un bilan de l'exécution de l'Accord d'Arusha malgré l'absence de cessez-le-feu, en essayant de suivre le contenu de l'Accord. Enfin, en guise de conclusion, nous tentons d'expliquer brièvement en quoi les intérêts/enjeux derrière cet

³ Répétitivement, tous les organes et mécanismes des Nations unies prêtent leur voix aux appels du gouvernement en faveur de l'exécution des promesses d'aide économique et financière faites. Lire notamment: Déclaration du Président du Conseil de Sécurité des Nations unies (S/PRST/2003/4) du 2 mai 2003 – Lire également la résolution 2003/16 de la Commission des Droits de l'Homme, Paragraphe 29, Genève, avril 2003.

Accord ne sont pas suffisamment puissants pour espérer une résolution rapide du conflit.

1. LA QUESTION DU CESSEZ-LE-FEU

1.1. Négociations et scissions

Le calendrier de l'application de l'Accord d'Arusha prévoyait un cessez-le-feu immédiat. Or, les factions dissidentes des principaux groupes rebelles, les Forces pour la Défense de la Démocratie (FDD) et le PALIPEHUTU-FNL, n'ont jamais été invitées aux pourparlers de paix et se déclarent opposées à un accord de paix qu'ils n'ont pas négocié.

On se souvient que lors du processus de paix d'Arusha, si Nyerere avait accepté d'inclure les groupes rebelles, il a toujours refusé d'y inclure les leaders issus des scissions de ces mouvements, considérant que seuls les leaders officiellement reconnus pouvaient participer aux négociations de paix, les problèmes internes ne concernant que ces derniers. C'est pour cette raison que les pourparlers de paix ont continué sur fond de guerre civile.

L'approche de Mandela est différente. Dès janvier 2000, il a tenté d'associer les factions dissidentes au processus d'Arusha, par l'intermédiaire du président sud-africain Thabo Mbeki, mais sans succès. Après la signature de l'Accord d'Arusha, la continuation des négociations avec les rebelles est spécialement confiée au vice-président sud-africain, Jacob Zuma, qui coordonne toujours les négociations. Un deuxième médiateur lui a par la suite été ajouté, à la demande des rebelles qui jugeaient la médiation sud-africaine trop favorable au gouvernement. Il s'agit du président gabonais Omar Bongo, suivi d'un troisième médiateur, le président tanzanien Mpaka, qui retrouve ainsi une part du leadership dans la région.

Les rencontres avec les rebelles ont continué en Afrique du Sud, au Gabon et en Tanzanie. Suite à la table ronde des bailleurs de fonds à Paris en décembre 2000 sur l'initiative de Mandela, le gouvernement français a convaincu Laurent-Désiré Kabila d'amener les FDD à rencontrer le gouvernement burundais le 9 janvier 2001, à Libreville (Gabon), sous la facilitation du président gabonais Omar Bongo⁴. Une deuxième négociation a été organisée à Libreville le 17 avril 2001. Mais les négociations furent infructueuses. Les FDD exigeaient un « retour à la case départ » en ce sens que, n'ayant pas participé à l'Accord d'Arusha, elles souhaitaient renégocier un accord politique et militaire complet avec le gouvernement⁵. Cette position

⁴ "Rencontre Buyoya-FDD: le processus de paix progresse grâce à Kabila", *AFP*, 10 janvier 2001.

⁵ Entretien avec un membre du gouvernement, Bujumbura, avril 2001; IRIN, *Update n° 1161 on the Great Lakes*, 20 April 2001.

a été réexprimée officiellement par les FDD lors de la conférence de presse de Jean-Bosco Ndayikengurukiye organisée le 18 juillet 2001 à l'occasion de sa visite à Bruxelles. L'Accord d'Arusha serait un « *échec total* », car « *Buyoya négociait avec lui-même, de l'autre côté, il y avait le vide* »⁶.

Le processus de négociations du cessez-le-feu avec les rebelles est donc, comme celui d'Arusha, lent et difficile. D'autres consultations ont été organisées, principalement en Afrique du Sud (Vaal Dam et Prétoria) et en Tanzanie (Dar-es-Salaam), entre les délégations des rebelles et celle du nouveau gouvernement de transition burundais (rencontres notamment en février⁷, avril⁸, mai⁹ et juin 2002).

Ces négociations avec les groupes rebelles se sont heurtées à un double morcellement. En premier lieu, celui du leadership des groupes armés¹⁰. Avec le changement constant des leaders politiques au sein des deux principaux groupes rebelles et les dissidences ainsi créées, les médiateurs doivent multiplier les négociations et reprendre à chaque fois les discussions depuis le début, ce qui provoque blocages et confusion. Alors qu'il n'y a que trois mouvements rebelles, dont un quasi-inexistant, sept factions étaient présentes lors d'une tentative de plate-forme organisée par la Tanzanie. Dans cette situation, il est difficile de savoir qui représente qui et dans quelle proportion, avec le risque de fournir des efforts considérables pour parvenir à un accord avec un leader qui sur le terrain ne contrôle plus réellement ses troupes.

En second lieu, celui de la médiation internationale. Les initiatives de médiation de la part d'acteurs différents se sont multipliées. Alors qu'initialement seule l'Afrique du Sud était chargée d'assurer la médiation entre le gouvernement burundais et les rebelles, d'autres initiatives ont vu le jour, tant de la part du Gabon (médiation du président Omar Bongo, représenté par la suite par son ministre des Affaires étrangères Jean Ping) que

⁶ Jérôme Ndiho, porte-parole des CNDD-FDD, cité in "Le gouvernement d'Arusha ne changera rien", *Fondation Hirondelle*, 24 juillet 2001.

⁷ Voir par exemple le Communiqué n° 9 du CNDD-FDD (aile Nkurunziza), *Rencontre des délégations du CNDD-FDD et du gouvernement de Transition en Afrique du Sud*, Makamba, 25 février 2002, faisant état de négociations avec le gouvernement du 18 au 22 février 2002.

⁸ Voir par exemple le communiqué de presse du CNDD-FDD à Prétoria le 03 mai 2002 faisant état de négociations avec le gouvernement et la délégation onusienne du 26 au 29 avril 2002.

⁹ Rencontre entre le CNDD aile Nkurunziza et le gouvernement tanzanien, "le CNDD-FDD est l'invité du gouvernement tanzanien", *Burundi-info.com*, Dar-es-Salaam, 28/05/2002.

¹⁰ Jean-Bosco Ndayikengurukiye, leader du CNDD, est remplacé par Pierre Nkurunziza en octobre 2001: Déclaration n°001/1/CNDD-FDD, A l'attention de la Communauté nationale et internationale, Makamba, 15/10/01. Décision confirmée par un congrès extraordinaire tenu en janvier 2002: Communiqué du CNDD-FDD à l'occasion de son congrès extraordinaire tenu à Makamba du 17 au 26 janvier 2002, Makamba, le 27 janvier 2002. Le remplacement du leader du Palipehutu-FNL Kossan Kabura, par Agathon Rwasa s'était effectué fin 2000-début 2001. Une autre scission s'est opérée, dirigée par Alain Mugabarabone.

de la Tanzanie (président Mpaka), entraînant une certaine confusion, diluant les responsabilités et fournissant l'occasion à certaines parties de profiter de cette confusion pour manipuler la médiation. Par exemple, alors que la Tanzanie avait organisé un forum entre toutes les factions rebelles en février 2002, quelques semaines plus tard, les négociations en Afrique du Sud n'ont pas tenu compte des discussions préalables engagées en Tanzanie.

Les rôles respectifs de chacun se sont clarifiés par la suite, puisque dans le communiqué du gouvernement sud-africain annonçant le protocole d'accord entre le gouvernement transitoire et les rebelles du CNDD-FDD de Jean-Bosco Ndayikengurukiye, le vice-président sud-africain Jacob Zuma est présenté comme le président des négociations sur le cessez-le-feu, le ministre des Affaires étrangères gabonais comme faisant partie de l'équipe de facilitation et la Tanzanie comme le pays hôte des négociations d'août 2002¹¹.

Les pressions extérieures ont augmenté également, de la part de l'OUA¹², de l'ONU (qui a envoyé une délégation du Conseil de Sécurité pour discuter avec les médiateurs et les rebelles)¹³ et de l'Union Européenne.

1.2. Signature d'accords de cessez-le-feu...

Les efforts de la part de la médiation africaine ont continué. De nouvelles négociations avec les différents groupes rebelles ont été amorcées par étape, cette-fois-ci aboutissant à la signature d'un accord de cessez-le-feu avec presque l'entièreté des factions rebelles.

Des négociations avec Jean-Bosco Ndayikengurukiye, représentant l'aile minoritaire des FDD, ont abouti à la conclusion fin août 2002 d'un « protocole d'accord » avec le gouvernement transitoire. Le protocole d'accord entre les deux parties conclut une longue série de négociations, dont celles d'avril et de mai 2002 à Pretoria¹⁴, ainsi que les négociations ultérieures à Dar-Es-Salam en août 2002. Lors des négociations d'avril 2002, les parties

¹¹ Government of South Africa, *Communiqué on Burundi cease-fire negotiations*, 26 August 2002.

¹² Le secrétariat général a par exemple rencontré une délégation du Palipehutu en mars 2002 à Addis Abéba, "L'OUA en consultation avec la rébellion burundaise", *AFP*, Addis Abéba, 13 mars 2002.

¹³ Le Conseil de sécurité des Nations unies, dans une déclaration faite en janvier 2002, « encourage les rebelles à cesser les hostilités immédiatement et à entamer des négociations » avec le nouveau gouvernement de transition ("Le Conseil de sécurité appelle les rebelles burundais à un cessez-le-feu", New York, *AFP*, 15 janvier 2002). En avril 2002, le Conseil envoie une délégation présidée par l'ambassadeur français Jean-David Levitte, entamant une tournée dans 8 pays d'Afrique dans le but de relancer à la fois le processus de paix au Congo et au Burundi (MORLAND, A., "Le Conseil de sécurité entame sa tournée africaine sur la RDC et le Burundi", Johannesburg, *AFP*, 29 avril 2002).

¹⁴ "Le principal leader politique hutu du Burundi en Afrique du sud, Bujumbura, *AFP*, 12 juin 2002.

s'étaient mises d'accord sur un cadre et un agenda politique et technique de négociations¹⁵.

Le 7 octobre 2002, un accord de cessez-le-feu a été signé avec l'aile FDD de Jean-Bosco Ndayikengurukiye ainsi qu'avec une des factions du PALIPEHUTU-FNL, représentée par Alain Mugabarabona¹⁶. L'accord prévoit une cessation des hostilités, la constitution d'une Commission mixte de cessez-le-feu, composée de représentants de tous les belligérants, de l'ONU et de l'OUA, et le déploiement d'une mission de l'ONU ou de l'OUA chargée de vérifier ou de contrôler le cessez-le-feu.

L'aile FDD de Pierre Nkurunziza a également entamé des discussions, dont celles d'août 2002, qui se sont prolongées à un niveau plus technique en septembre, octobre et novembre¹⁷. Avant, pendant et après les différentes rencontres qui ont eu lieu entre le président du Burundi Pierre Buyoya et Pierre Nkurunziza, de nombreuses consultations séparées ont été organisées entre le médiateur, le vice-président sud-africain Jacob Zuma, avec d'une part, la délégation dirigée par Pierre Buyoya et, d'autre part, la délégation dirigée par Pierre Nkurunziza¹⁸.

Après trois rounds de négociations, un accord a finalement été signé le 3 décembre 2002 entre le gouvernement du Burundi et le CNDD-FDD¹⁹. Le texte comporte deux volets: un volet militaire et un volet politique. L'accord précise que les belligérants sont tenus de communiquer leurs décisions d'arrêter les combats à toutes leurs troupes, du sommet à la base de la hiérarchie, 14 jours à compter de la date de la signature de l'accord. L'armée et les forces combattantes du CNDD-FDD seront cantonnées avec leurs armes dans différentes zones du pays. Le processus de vérification et de contrôle du cessez-le-feu serait dirigé par une mission africaine de maintien de la paix.

Cette première phase de désarmement et de démobilisation sera suivie d'un programme de formation et d'intégration d'une partie des éléments

¹⁵ *Compte-rendu des négociations tenues du 17 au 20 avril au centre de conférence Saint Georges entre le gouvernement de transition du Burundi et le CNDD-FDD*, miméo.

¹⁶ Accord de cessez-le-feu entre le gouvernement de transition du Burundi et les partis et mouvements politiques armés du Burundi, signé à Dar-es-Salaam, le 7 octobre 2002 (parties signataires: Pierre Buyoya, président de la République du Burundi, col. Jean-Bosco Ndayikengurukiye, coordinateur général du CNDD-FDD, Alain Mugabarabona, président du PALIPEHUTU-FNL).

¹⁷ Government of South Africa, *Communiqué on Burundi cease-fire negotiations*, 26 August 2002.

¹⁸ Voir par exemple "Controverse sur l'entretien entre MM. Buyoya et Nkurunziza", Nairobi/Dar-es-Salaam, *Agence Burundaise de Presse*, N° 2112, 28 novembre 2002.

¹⁹ Accord de cessez-le-feu entre le gouvernement de transition du Burundi et le mouvement Conseil National pour la Défense de la Démocratie-Forces pour la Défense de la Démocratie (CNDD-FDD), Arusha, 3 décembre 2002 (parties signataires: Pierre Buyoya, président de la République du Burundi et Pierre Nkurunziza, représentant légal du CNDD-FDD).

cantonnés dans une armée nationale²⁰. Tout en reconnaissant l'Accord d'Arusha auquel il n'a pas participé²¹, le CNDD-FDD pourra engager des pourparlers sur des questions politiques avec le gouvernement de transition, ce qui lui laisse la possibilité de négocier certains amendements à l'accord de paix d'août 2000, notamment sur les questions liées à la période de transition et à ses dirigeants, les questions relatives à la défense et à la sécurité, les questions relatives à la justice et à la réforme de la fonction publique²². Par ailleurs, il est précisé que le CNDD-FDD deviendra un parti politique aux termes de la nouvelle loi sur les partis qui sera promulguée par le gouvernement de transition²³.

La faction qui semble la plus représentative du PALIPEHUTU-FNL, dirigée par Agathon Rwasa, ne paraît par contre pas pressée de négocier avec le gouvernement de transition, arguant notamment du fait que seule une négociation avec l'armée gouvernementale pourra faire taire les armes²⁴. Cette aile du PALIPEHUTU-FNL n'a pas assisté aux discussions d'août 2002 de Dar-es-Salaam, officiellement pour des raisons logistiques, mais a commencé des discussions préliminaires, notamment en Afrique du Sud.

1.3. Sans cessez-le-feu

1.3.1. *L'insécurité augmente*

Après une visite du vice-président sud-africain Jacob Zuma au Burundi, des négociations sur l'application du cessez-le-feu, aussi bien dans ses modalités militaires que politiques, ont commencé à Pretoria²⁵ et à Dar-es-Salaam entre les signataires des FDD et le gouvernement en janvier et février 2003. Ces négociations se sont rapidement bloquées, tant au sein des commissions politiques que militaires. Sur le plan politique, les membres de la délégation du CNDD-FDD souhaitent par exemple revenir à la Constitution de 1992, tandis que la délégation gouvernementale propose des institutions de transition inclusives qui mettent en place une nouvelle Constitution. Sur le plan militaire, les rebelles et le gouvernement ne semblent pas d'accord sur la

²⁰ Annexe 1 à l'accord de cessez-le-feu au Burundi, deuxième étape.

²¹ Préambule de l'accord, alinéa 2.

²² Annexe 2 à l'accord de cessez-le-feu.

²³ Annexe 1 à l'accord de cessez-le-feu, point 1.1.17; voir également "Un accord laborieux de cessez-le-feu entre le gouvernement et la rébellion", Arusha, ABP-Infos N° 2121, 4 décembre 2002.

²⁴ Voir par exemple le communiqué de presse du PALIPEHUTU-FNL, Amsterdam, 25 juin 2002, réaffirmant « sa disponibilité à entamer des négociations avec l'armée détentrice de tous les pouvoirs depuis quatre décennies ».

²⁵ RTNB, in OCHA, *Morning News Brief*, 16 janvier 2003; voir également ABP-INFOS, Départ du président de l'Assemblée nationale pour Pretoria, n° 2220, 7 février 2003.

proportion des FDD qui entreront dans la nouvelle armée. Autre point de désaccord: les rebelles refusent que les futurs hauts cadres de la nouvelle armée soit soumis à des test d'entrée, arguant du fait qu'ils n'ont pas eu accès aux études pendant la guerre civile, tandis que le gouvernement refuse d'inclure des hauts cadres dans l'armée sans aucune formation officiellement reconnue²⁶. Les négociations ont été suspendues fin février 2003²⁷ mais ont repris début mars 2003 à Dar-es-Salaam²⁸. Certains points de discorde ont été levés. Les deux parties se sont entendues sur la nécessité de créer une nouvelle constitution, dans laquelle les éléments de la Constitution de 1992, de l'Accord d'Arusha ainsi que d'autres documents officiels seraient pris en considération. Par contre, les questions liées au déploiement de la mission africaine n'ont toujours pas été réglées (voir *infra*)²⁹, ni la question du partage des postes au sein du gouvernement. Des négociations informelles ont également été organisées en avril 2003 à Genève, mais sans succès.

Après le bombardement des principales villes du pays (voir *infra*), les exhortations de la part de la communauté internationale appelant à un respect du cessez-le-feu se sont multipliées. Les rebelles ont entamé une tournée de consultations dans la région (Libreville, Zimbabwe et Pretoria) et se déclarent prêts à recommencer les négociations, tout en n'hésitant pas à affirmer que s'ils n'obtenaient pas satisfaction, les « pressions » allaient continuer: « *Nous sommes en train d'exercer des pressions sur le pouvoir de Bujumbura, et nous appelons les Nations Unies et l'Union africaine à demander au président ougandais, Yoweri Museveni, d'organiser le plus rapidement possible des négociations décisives avec le gouvernement. [...] Qu'ils [le gouvernement et l'armée] reviennent à la table de négociations pour qu'on en finisse avec les discussions sur un accord technique et la guerre va s'arrêter définitivement au Burundi. [...] En attendant, nous allons continuer à maintenir la pression* »³⁰.

En effet, depuis le blocage des négociations, l'insécurité dans le pays est en augmentation. Les affrontements entre les rebelles et l'armée se multiplient et touchent quasi l'entièreté du Burundi: provinces de Gitega, Bujumbura rural, Muramvya, Ruyigi, Kayanza, Cibitoke, Bubanza, Makamba, Bururi, ...³¹. L'insécurité a atteint à son paroxysme une semaine avant la

²⁶ Agence AZANIA, 4 février 2003.

²⁷ Agence AZANIA, 24 février 2003.

²⁸ ABP-INFOS, "Le gouvernement et les FDD promettent de soutenir les observateurs au Burundi", 3 mars 2003, n°2225.

²⁹ IRIN, Burundi: Reprise des négociations entre le gouvernement et les rebelles, 3 mars 2003.

³⁰ ABP-INFOS, Les FDD appellent à négocier pour « un arrêt définitif de la guerre », n° 2332, Bujumbura, 21 avril 2003.

³¹ Voir par exemple les dépêches de l'agence AZANIA du 10 février 2003, 4 mars 2003, 5 mars 2003, 6 mars 2003; OCHA, *Morning News Brief*, Nouvelles locales, 19 février 2003, 24 février 2003, 4 mars 2003, 7 mars 2003, 11 mars 2003.

transition du 30 avril 2003, lorsque les rebelles ont lancé des obus sur les villes de Bujumbura, Gitega, Ruyigi et Bubanza, tuant et blessant de nombreux civils. L'impact psychologique de ces bombardements sur les civils de la capitale a été très important, puisqu'il s'agissait du premier lancement de mortiers sur les quartiers du centre même de Bujumbura, comme Rohero, Buyenzi, Kinindo...

1.3.2. L'Union africaine tente de mettre en place le processus de cantonnement avec les ailes minoritaires

Si les négociations entre les rebelles et le gouvernement bloquent, la mission africaine prévue dans l'accord de cessez-le-feu se met peu à peu en place, en pleine guerre civile. Une mission de 35 observateurs militaires, composée de soldats tunisiens, burkinabé, gabonais et togolais et chargée de superviser l'accord de cessez-le-feu est arrivée au Burundi en février 2003³². Quant à la force de maintien de la paix proprement dite, sous la bannière de l'Union africaine et composée de forces sud-africaines, mozambiquiennes et éthiopiennes, une partie des troupes sud-africaines est arrivée fin avril à l'occasion de la transition³³. 2870 soldats (dont 1600 sud africains, 980 éthiopiens et 290 mozambicains) vont composer cette force, en comptant les 780 soldats sud-africains chargés d'assurer la sécurité des personnalités rentrées d'exil et membres du parlement ou du gouvernement de transition, qui sont incorporés dans la mission de l'Union africaine. Le rythme et le calendrier de déploiement des troupes dépendront essentiellement de l'évolution du processus de cessez-le-feu mais, d'ores et déjà, l'ensemble des officiers encadrant les troupes étaient à Bujumbura fin mai 2003.

La force est entre autre chargée de la protection des futures zones de cantonnement des soldats de l'armée gouvernementale et des combattants des différents mouvements rebelles, dans le cadre du processus de désarmement, de démobilisation et de réintégration dans l'armée nationale. Elle est aussi chargée de s'assurer que les conditions favorables à l'établissement d'une future mission de maintien de la paix des Nations unies soient mises en place³⁴. Actuellement, les deux ailes minoritaires du CNDD-FDD et du PALIPEHUTU-FNL, qui étaient arrivées à Bujumbura en février 2003 pour continuer les discussions pratiques liées au processus de cantonnement et de

³² ABP-INFOS, L'arrivée des premiers observateurs militaires au Burundi retardée, n° 2223, 10 février 2003; ABP-INFOS, Arrivée de huit observateurs militaires togolais, n° 2227, 12 février 2003; ABP-INFOS, De nouveaux observateurs militaires de la Mission africaine au Burundi,

³³ Agence AZANIA, Arrivée du premier contingent des troupes africaines à Bujumbura, 28 avril 2003.

³⁴ IRIN, Mozambique: *Feature on the Burundi peace mission*, Maputo, 27 May 2003.

démobilisation de leurs troupes³⁵, ont accepté le cantonnement, qui devrait théoriquement commencer le 6 juin 2003. Cinq zones de cantonnement ont été définies, dans les provinces de Bubanza, Muramvya, Ruyigi, Cankuzo et Muhinga. Ces zones ont été choisies par les mouvements. La première zone devrait accueillir environ 2500 personnes³⁶.

Par contre, les rebelles du CNDD-FDD aile Pierre Nkurunziza qui continuent les combats malgré la signature du cessez-le-feu estiment qu'ils n'ont pas été assez impliqués dans les discussions sur les modalités de mise en place de cette force et sur le processus de cantonnement³⁷ et refusent encore de cantonner leurs troupes.

D'autres questions importantes attendent d'être résolues, telles que la prise en charge de l'aide humanitaire dans ces camps. En effet, le mandat de la mission africaine prévoit la protection des camps mais non pas l'organisation de l'aide humanitaire aux combattants, qui n'ont aucune ressource pour survivre. Pratiquement, cette aide humanitaire sera quand même prise en charge par l'Union africaine mais celle-ci demande également une aide de la part des Nations unies. Si cette dernière ne la refuse pas complètement, la coordination entre les deux organisations semble très problématique et il s'ensuit une confusion totale entre qui prend en charge quoi. Par exemple, le PAM hésite à fournir une aide alimentaire alors que seuls les ailes minoritaires seront cantonnées et que le gouvernement n'a pas encore sorti officiellement le plan de démobilisation, désarmement et réintégration des combattants. Les agences des Nations unies souhaitent également que le gouvernement débloque les fonds donnés par la Banque mondiale pour amorcer le processus mais, là aussi, il semble qu'il n'y ait pas de réelle volonté de la part du gouvernement de débloquer la situation³⁸.

2. UNE AMORCE D'EXECUTION DE L'ACCORD MALGRE L'ABSENCE DE CESSEZ-LE-FEU.

Malgré l'absence de cessez-le-feu, certains points de l'Accord d'Arusha ont commencé à être mis en œuvre, avec toutefois des retards considérables dans le calendrier et de nombreux blocages liés à l'absence de

³⁵ ABP-INFOS, L'arrivée à Bujumbura d'un ancien chef rebelle hutu repoussée à jeudi, n° 2225, 11 février 2003; ABP-INFOS, Les ex-chefs rebelles résolus à œuvrer pour la paix à leur retour d'exil, 13 février 2003, n° 2228; OCHA, *Morning News Brief*, Nouvelles locales, 14 février 2003.

³⁶ Entretien avec un conseiller militaire de l'Union africaine, mai 2003.

³⁷ Voir mémorandum du Mouvement CNDD-FDD aux chefs d'Etats de la région cité in Agence Azania, 3 mars 2003; ABP-INFO, Les FDD appellent à négocier pour « un arrêt définitif de la guerre », n° 2332, Bujumbura, 21 avril 2003.

³⁸ Entretiens avec un responsable de l'Union africaine, avec du personnel des Nations unies et un diplomate européen, Bujumbura, juin 2003.

consensus politique et militaire complet entre les parties en mesure de faire cesser la voix des armes, à savoir l'armée et les groupes rebelles.

En reprenant la structure de l'Accord divisé en cinq protocoles, nous allons tenter de passer en revue les dossiers qui ont reçu une amorce de solution et ceux qui sont dans une impasse totale.

2.1. Protocole I: Nature du conflit burundais et solutions

Si les parties ont adopté un consensus sur l'histoire de la période pré-coloniale, coloniale et post-coloniale et qu'elles ont d'ores et déjà reconnu que des actes de génocide, des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité ont été perpétrés à l'encontre des communautés ethniques hutu et tutsi au Burundi, des pages entières de l'histoire de ce pays restent un sujet de discordance. Des mesures de lutte contre l'impunité et de rééducation ont été proposées.

L'Accord traite d'un vaste programme de sensibilisation et d'éducation à la paix³⁹. Plusieurs mesures dans ce sens ont déjà été prises. En 2001, une vaste campagne d'explication de l'Accord d'Arusha a été entamée, avec synthèse de l'Accord et traduction en kirundi. En 2002, avec le soutien financier de l'ONG Internal Foundation for Elections (IFES), mandatée par le département « Office of Transition Initiative (OTI) » de la coopération américaine (USAID), les parlementaires ont soutenu, à travers tout le pays et avec les autorités locales, une campagne d'explication sur le processus de paix et sur l'accord de cessez-le-feu conclu en décembre 2002. Outre les discours des uns et des autres, les manifestations étaient ponctuées de chants, de danses traditionnelles auxquelles étaient conviées les populations de l'ensemble de la province concernée. La campagne a commencé dans les provinces du Nord, où l'insécurité est moins importante⁴⁰.

L'Accord prévoit également la mise en place d'une Commission Vérité et Réconciliation. Les membres de la Commission représentent les associations de la société civile, les confessions religieuses et les organisations de femmes. Ils peuvent également se présenter à titre individuel. La commission est chargée de trois missions, à savoir:

- Enquêter et établir la vérité sur les actes de violences graves commis au cours des conflits cycliques qui ont endeuillé la pays;
- Arbitrer et réconcilier. Au terme de l'enquête, la Commission arrête ou propose des mesures susceptibles de promouvoir la réconciliation, décide la restitution des biens spoliés ou arrête des indemnisations conséquentes, ou propose toute mesure politique, sociale ou autre visant la réconciliation;

³⁹ Article 6 de l'Accord.

⁴⁰ Participation à la manifestation organisée par les parlementaires et IFES/OTI à Karusi en novembre 2002. Entretien avec un responsable de l'ONG à Bujumbura, décembre 2002.

- Clarifier l'histoire, afin de permettre aux Burundais d'en avoir une même lecture⁴¹.

Cette commission n'est toujours pas en place mais un travail de préparation et de sensibilisation a été entamé. Un projet de loi a été rédigé préalablement par le gouvernement. Les parlementaires, en collaboration avec les ONG Human Rights Law Group et Search for Common Ground, ont commencé un travail de réflexion sur la mise en place de la future commission. Dans un premier temps, un CD-Rom reprenant les expériences de commissions du même type dans cinq pays a été diffusé. Ces informations ont permis aux parlementaires de réfléchir sur les facteurs à prendre en considération concernant l'adoption d'une telle commission dans leur pays. Sur base de ces réflexions, un travail de commentaires et d'amendements au projet de loi a été effectué⁴². La loi sur la Commission Vérité et Réconciliation a été adoptée par l'Assemblée nationale en avril 2003, juste avant l'alternance de leadership dans le gouvernement de transition.

Concernant l'objectif de clarification de l'histoire, le gouvernement burundais, en collaboration avec l'UNESCO, a décidé de mettre en place un atelier de réécriture de l'histoire. Les membres de cet atelier se sont une première fois réunis en février 2003 et ont d'ores et déjà défini le plan du futur ouvrage. Cet ouvrage serait notamment destiné aux étudiants burundais.

2.2. Protocole II: Démocratie et bonne gouvernance

L'accord prévoyait une période de transition, qui permettait de créer un cadre constitutionnel qui soit conforme aux arrangements de transition. A cette fin, une Constitution de transition a été élaborée, conformément aux principes inscrits dans l'Accord. L'Accord d'Arusha prévoyait que cette période de transition commence rapidement: «*La transition prend effet à partir du moment où les conditions nécessaires à la mise en place du Gouvernement de transition, conformément aux instruments applicables, ont été remplies, à savoir aussitôt que possible dans un délai de trois à six mois au maximum après la signature de l'Accord*»⁴³. Cependant, l'Accord ne prévoyait pas la procédure de désignation du président qui dirigerait la transition.

⁴¹ Article 8 du protocole I de l'Accord d'Arusha.

⁴² Atelier sur une législation appropriée pour la mise en place d'une Commission Vérité et Réconciliation au Burundi, Impliquer davantage la société civile dans la mise en oeuvre des mécanismes de réconciliation, *Le Renouveau du Burundi*, n° 5854, lundi 26 août 2002, pp.1 et 3; Entretien avec un responsable du Human Rights Law Group, Bujumbura, novembre 2002. Entretien avec un responsable de Search for Common Ground, mai 2003.

⁴³ Article 13 du Protocole II de l'Accord d'Arusha.

Les nombreux blocages politiques liés à cette désignation ainsi que l'intensification des combats au Burundi, notamment suite au déplacement de la guerre en RDC vers le Burundi, ont retardé cette transition, qui n'a commencé qu'en novembre 2001, soit plus d'une année après la signature de l'Accord. C'est finalement Nelson Mandela qui a suggéré la solution à l'impasse politique dans laquelle se trouvait le pays en proposant une alternance 18 mois/18 mois. Un Président tutsi gouvernerait le pays pendant 18 mois et un vice-président hutu le seconderait. 18 mois plus tard, la présidence reviendrait à une personnalité hutu et la vice-présidence à une personnalité tutsi.

Depuis cette date, un gouvernement de consensus issu principalement des deux principaux partis politiques du pays, l'UPRONA et le FRODEBU, a été mis sur pied et un parlement national conforme à l'Accord de paix d'Arusha a commencé à fonctionner. Mais sans accord de cessez-le-feu, la participation de ministres issus de l'opposition n'a pas vraiment changé la vie politique du pays, si ce n'est une plus grande liberté, quoique très relative, de la presse, qui recommençait depuis le coup d'Etat de 1996 à subir des violations de son droit d'expression.

Outre la période de transition, ce protocole répète les principes fondamentaux qui régissent le pays, dont le multipartisme et la non-ingérence des pouvoirs publics dans le fonctionnement interne des partis⁴⁴. Pendant la première période de transition, ce principe n'a pas toujours été respecté, puisque le président du parti PARENA, l'ancien président Bagaza, est resté longtemps en résidence surveillée. Le protocole règle aussi le fonctionnement du pouvoir législatif. Par rapport au régime précédent, la nouveauté réside dans la mise sur pied d'une deuxième chambre, le Sénat. Le Sénat est composé de deux délégués de chaque province, élus par un collège électoral composé de membres des Conseils communaux de la province concernée et provenant de communautés ethniques différentes. Au cas où les Conseils communaux ne reflèteraient pas la diversité ethnique du pays, le Sénat peut ordonner la cooptation au Conseil d'un groupe ethnique sous-représenté⁴⁵. Si le Sénat, tout comme l'Assemblée nationale, n'ont pas eu l'occasion de travailler sur tous les projets de loi notamment prévus par l'Accord d'Arusha, cette chambre, ainsi que l'Assemblée nationale, a eu le mérite de fonctionner. Par rapport à son « homologue » précédent, il n'était pas rare de trouver des nouvelles sur le travail des commissions du Parlement de transition dans les médias. Par ailleurs, il a bénéficié de programmes de renforcement de ses capacités de la part de deux ONG, le National Democratic Institute (NDI) et AWEPA, une association européenne de

⁴⁴ Article 4 du Protocole II de l'Accord d'Arusha.

⁴⁵ Article 6 du Protocole II de l'Accord.

parlementaires. En mars 2002, NDI a par exemple lancé un programme de renforcement du Parlement de transition, en organisant notamment des séminaires de formation, des descentes sur le terrain, en aidant à la publication d'un bulletin d'information des parlementaires...⁴⁶.

L'Assemblée nationale et le Sénat avaient également pour tâche d'adopter dans un délai de 18 mois et à la majorité des deux-tiers, une constitution de la période post-transition. Après 18 mois de fonctionnement, aucun texte n'a été adopté mais plusieurs ONG nationales, dont l'Observatoire de l'Action gouvernementale, ont travaillé sur des propositions de projets de manière à pouvoir aider le Parlement dans son travail.

Les dix-huit premiers mois de la transition se sont achevés, et, malgré la réticence du président Buyoya à organiser l'alternance du pouvoir dans un contexte de guerre civile, c'est l'ancien vice-président hutu, M. Ndayizeye, qui a prêté serment en tant que Président le 30 avril 2003. Le nouveau vice-président id. A.M. Kadege, du parti de l'ancien président Buyoya, l'UPRONA. Ce dernier a affirmé son intention de siéger au Sénat, comme le stipule l'alinéa 15 de l'article 6 de l'Accord d'Arusha.

2.3. Protocole III: Paix et sécurité pour tous

La question du cessez-le-feu ayant déjà été abordée dans la première partie de notre article, nous ne reviendrons pas sur ce point. Néanmoins, il est utile de comprendre pourquoi certains points qui étaient prévus dans l'Accord d'Arusha sont des sujets de blocage entre le gouvernement et les groupes rebelles.

Toute la problématique est liée au fait que les groupes rebelles qui n'ont pas été associés aux négociations ayant mené à l'Accord d'Arusha ne reconnaissent pas cet accord en tant que tel. De la part du gouvernement burundais et de la communauté internationale, il s'agit de préserver les acquis d'Arusha négociés pendant de long mois sous peine de reprendre tout le processus à zéro, tout en essayant de trouver des compromis avec les rebelles dans une logique de négociations inclusives. Ce qui engendre de nombreux blocages. Par exemple, concernant les corps de défense et de sécurité, l'Accord d'Arusha prévoit que pendant une période à déterminer par le Sénat, la force de défense nationale ne compte pas plus de 50% de membres appartenant à un groupe ethnique particulier, compte tenu de la nécessité

⁴⁶ Entretien avec le directeur intérim de NDI, Bujumbura, décembre 2002; voir également National Democratic Institute et International Republican Institute, Parlement de Transition du Burundi, *Rapport du séminaire sur le thème: Le Parlement de transition et la mise en application de l'Accord d'Arusha, organisé par le National Democratic Institute (NDI), l'International Republican Institute (IRI), et le Parlement de Transition du Burundi*, Hôtel Novotel, 25-26 octobre 2002.

d'assurer l'équilibre ethnique et de prévenir les actes de génocide et les coups d'Etat⁴⁷. Les rebelles demandent que leurs propres forces soient incorporées dans l'armée à concurrence de 50% sans s'estimer liés par l'Accord d'Arusha qui compte en termes ethniques et non politiques. Les « 50% » accordés au groupe ethnique hutu devraient donc selon cette logique être partagés entre les forces qui ont signé l'Accord d'Arusha et celles qui ont signé les accords de cessez-le-feu en octobre et décembre 2002.

2.4. Reconstruction et développement

Ce protocole est divisé en plusieurs volets, dont un traitant de la réhabilitation et de la réinstallation des réfugiés et des sinistrés et un concernant le développement économique et social.

2.4.1. Réhabilitation et réinstallation des réfugiés et des sinistrés

Concernant le rapatriement des réfugiés, plusieurs activités préparatoires ont été prévues, dont la création d'une Commission Nationale de Réhabilitation des Sinistrés (CNRS). Cette commission a pour mandat d'organiser et de coordonner, avec les organisations internationales et les pays d'asile, le rapatriement des réfugiés et le retour des sinistrés, de les aider à se réinstaller et se réinsérer. Une sous-commission de la CNRS s'occuperait plus spécifiquement de la question des terres⁴⁸. Ses membres ont été désignés. Un ancien vice-président de la République, Frédéric Bamvunginyumvira, a été nommé le Président. La loi créant cette CNRS a été promulguée mais néglige certaines dispositions de l'Accord. En effet, selon la loi déterminant ses compétences, son organisation et son fonctionnement, la commission est placée sous la tutelle du ministère, alors que l'Accord d'Arusha prévoit que la question de la réhabilitation des réfugiés et des sinistrés est de la seule compétence de la Commission indépendante. Tablant sur le texte d'Arusha, le président de la CNRS demande que toutes les compétences ainsi que les ressources humaines et financières du ministère visant à la Réinsertion et à la Réinstallation des déplacés et des rapatriés soient transférées à la CNRS tandis que le ministère refuse un tel transfert. Ce conflit de compétences a entraîné un blocage complet du dossier. Tant que les compétences et la marge de manœuvre de la CNRS ne sont pas clairement définies, les bailleurs de fonds refusent de débloquer les fonds importants qui sont nécessaires à la mise en œuvre de la politique des réfugiés et des sinistrés. L'article 3 de l'Accord d'Arusha prévoyait également de réunir, en collaboration avec les

⁴⁷ Article 14 du Protocole III de l'Accord d'Arusha.

⁴⁸ Article 3 du Protocole IV de l'Accord d'Arusha.

pays d'asile et le HCR, la commission tripartite, en y associant les représentants des réfugiés et les observateurs internationaux.

Un accord portant création d'une commission pour le rapatriement volontaire a été signé le 4 septembre 2001 par le ministre des Affaires intérieures, Muhamad Khatib, sa contrepartie burundaise, Pascal Nkurunziza, et le représentant du HCR en Tanzanie, Marjon Kamara⁴⁹. Depuis, la commission se réunit régulièrement. Suite à cet accord, des rapatriements volontaires et limités ont commencé à être organisés par le HCR depuis les camps tanzaniens. Ces rapatriements ont été dans un premier temps limités aux réfugiés originaires des provinces du nord et du centre du Burundi, censés être stables, et non des provinces de Ruyigi et de Makamba, où les combats entre l'armée et les factions rebelles faisaient rage en 2002⁵⁰.

Il semble cependant que certains rapatriements aient quand même été organisés dans les deux provinces citées plus haut et considérées comme « non stables ». Après quelques temps, ces rapatriements volontaires auraient toutefois été stoppés. A cette époque, le HCR a plusieurs fois affirmé qu'un retour en masse des réfugiés ne peut être organisé tant qu'il n'y a pas d'amélioration de la sécurité dans tout le pays⁵¹ et qu'il n'était pas en mesure d'assurer le rapatriement volontaire vers le Sud du pays (Makamba et Ruyigi). Dans une note du bureau Afrique datant de mai 2002, le discours du HCR à ce sujet est sans équivoque:

« [...] *the office is not in a position to facilitate returns to the Southern provinces of Makamba and Ruyigi due to continuing insecurity, which makes it difficult to undertake returnee monitoring and to ensure return and reintegration in safety and dignity. In this connection, it should be noted that returnees in Makamba would have to settle in existing IDP camps owing to the insecurity prevailing in their areas of origin. Such situation would be at variance with the principle of sustainable returnee, which underpins promotion of voluntary repatriation under the auspices of UNHCR* »⁵².

Conformément à ces règles, la situation de sécurité s'étant améliorée dans le Sud du pays en 2003, des rapatriements volontaires ont également été autorisés dans cette région. Le HCR s'inquiète toutefois lui-même de l'accélération du rapatriement des réfugiés depuis mai 2003, en émettant des doutes sur leur caractère volontaire. Le HCR n'hésite plus à parler de la

⁴⁹ "Tanzania, Burundi, UNHCR sign agreement on refugee repatriation", BBC Monitoring International Reports, 5 September 2001.

⁵⁰ Cette décision de la part du HCR de limiter le rapatriement au nord du pays est contestée par le Burundi et la Tanzanie. Voir Communiqué conjoint de la quatrième réunion de la commission tripartite sur le rapatriement volontaire des réfugiés burundais en Tanzanie tenue à l'hôtel Novotel, Bujumbura, le 25 juin 2002.

⁵¹ UNHCR, *UNHCR News Stories*, Burundian refugees return home despite clashes, 8 April 2002.

⁵² UNHCR, Position on voluntary repatriation to Burundi, Africa Bureau, 29/05/02.

diminution de l'assistance dans les camps et dénonce une série de restrictions imposées par les autorités tanzaniennes qui influeraient sur le retour des réfugiés.

Cette politique de rapatriement des réfugiés alors qu'aucun cessez-le-feu, même sélectif, n'est encore effectif au Burundi, doit être située dans un cadre plus général, où la communauté internationale multiplie les opérations de rapatriement sans attendre une véritable normalisation de la situation dans les pays d'origine⁵³. Elle correspond à une redéfinition des politiques des Etats par rapport aux réfugiés et s'explique notamment par la prise en compte des effets pervers de la chronicisation des camps de réfugiés, facteurs de perpétuation des conflits (n'oublions pas que les camps de réfugiés burundais en Tanzanie sont le principal réservoir de recrutement pour les rebelles burundais), et par l'évolution des représentations négatives à l'égard des réfugiés de la part des Etats d'accueil (la présence des réfugiés burundais en Tanzanie irrite de plus en plus les populations et les autorités locales).

2.4.2. Développement économique et social

L'Accord d'Arusha a prévu que le Gouvernement de transition lance un programme de développement économique et social, avec le soutien des institutions internationales. Les principaux objectifs de ce programme sont d'augmenter les revenus des ménages ruraux et urbains, de permettre un accès aux soins de santé à toute la population, de diminuer le taux de mortalité infantile, et d'assurer une éducation primaire et secondaire à tous les enfants jusqu'à l'âge de 16 ans⁵⁴.

Pour rappel, avec la guerre civile, mise à part l'aide d'urgence, toute coopération institutionnelle avec le Burundi avait été bloquée. Malgré la signature d'Arusha, la reprise de l'aide internationale restait conditionnée par des avancées au niveau du processus de paix (engagement actif des parties dans l'Accord, amélioration du respect des droits de l'homme et augmentation de la sécurité, mais surtout cessez-le-feu entre les parties)⁵⁵.

Lors de la conférence de Paris en décembre 2000 et lors de la conférence de Genève en décembre 2001, des promesses de déblocages des aides au développement et à la reconstruction ont été faites (entre 764 et 830 millions de dollars selon les sources)⁵⁶, toujours conditionnelles. L'aide devait être répartie en trois volets: aide humanitaire, aide structurelle et aide au

⁵³ JEAN, F., "Aide humanitaire et économie de guerre", in: JEAN, F. et RUFIN, J.-C., *Economie des guerres civiles*, Paris, Hachette, 1996, p.552.

⁵⁴ Articles 14 et 15 de l'Accord d'Arusha.

⁵⁵ Par exemple, UE, DN: PESC/00/131, Bruxelles, 19 septembre 2000.

⁵⁶ ABP-infos du 27 novembre 2002 et ICG, "Après six mois de transition au Burundi: poursuivre la guerre ou gagner la paix?", *Rapport Afrique n° 46*, 24 mai 2002, p.9.

budget de l'Etat. Après la mise en place des institutions de transition en novembre 2001, si les promesses deviennent plus précises, voire se concrétisent partiellement, les bailleurs de fonds restaient encore globalement réticents à s'engager davantage sans mécanismes de contrôle solides permettant de suivre la manière dont les fonds mis à la disposition de l'Etat seraient utilisés⁵⁷ et posaient encore des préalables au décaissement des fonds promis à Paris, notamment relatifs à la réforme de l'armée, au cessez-le-feu et à l'obligation pour le gouvernement burundais de budgétiser les projets à financer⁵⁸.

En novembre 2002, alors que les politiques sectorielles ont été formulées par plusieurs ministères et que les accords de cessez-le-feu ont été signés avec les deux factions du principal groupe rebelle FDD ainsi qu'avec une des factions des FNL, une troisième conférence des bailleurs de fonds a été organisée à Genève, cette fois-ci avec le feu vert du FMI. L'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, les Etats-Unis, la Finlande, l'Italie, la France, la Lybie, la Norvège, le Japon, les Pays-Bas, le Royaume Uni, le Saint-siège, la Suède et la Suisse ont pris part à cette table ronde, ainsi que des représentants de la Banque mondiale, du Fonds monétaire international et la plupart des agences de l'ONU. Les bailleurs de fonds ont annoncé leur intention de financer le programme de relance économique au Burundi à concurrence de 905 millions USD d'ici 2005.

Si les réunions techniques pour concrétiser ces promesses se multiplient, sur le terrain, la pauvreté au Burundi ne cesse d'augmenter (le Burundi est devenu le troisième pays le plus pauvre du monde). La récente dévaluation du franc burundais en septembre 2002 a encore diminué le pouvoir d'achat des populations et, à l'instar des années précédentes, dans la plupart des provinces, mais surtout à Bujumbura rural et dans le nord du pays (notamment à Ngozi et Karuzi), une grande partie de la population a dû recevoir une aide alimentaire spécifique du PAM. Le budget de la santé a encore diminué puisqu'il représente actuellement 2,2% du budget annuel du gouvernement. Face à cette situation, le gouvernement a mis en place une politique de recouvrement des coûts (soins de santé payés entièrement par les malades), alors que des couches entières de population ne peuvent subvenir à leurs besoins en nourriture.

Il est prévu d'organiser une nouvelle table ronde en juin 2003 pour tenter d'accélérer la mise en œuvre des promesses des différents bailleurs de fonds.

⁵⁷ *Idem.*

⁵⁸ Nouvelle Iteka, 14 avril 2002.

2.5. Garanties pour l'application de l'Accord

2.5.1. *Les garanties politiques*

L'Accord d'Arusha a prévu plusieurs garanties dans le but d'assurer une application effective de l'Accord dans les meilleures conditions.

La première est la création d'une commission de suivi de l'application de l'Accord (CSA). Cette commission, présidée par les Nations unies et composée de représentants de toutes les parties signataires ainsi que de représentants de l'Union africaine et de l'Initiative régionale, est chargée notamment d'assurer le suivi, le contrôle, la supervision, la coordination et l'application de toutes les dispositions de l'Accord⁵⁹. La commission a tenu des sessions régulières et a examiné les projets de plusieurs textes législatifs établis par le Gouvernement et l'Assemblée nationale concernant l'immunité temporaire accordée pour les crimes à motivation politique; l'abrogation des dispositions légales limitant les libertés politiques; la répression des crimes de génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre; les préparatifs du retour librement consenti des réfugiés et la réinsertion des déplacés⁶⁰.

Des groupes de travail ont été mis en place avec l'aide du bureau des Nations unies⁶¹. Un groupe a notamment rédigé un résumé de l'Accord d'Arusha et un message commun qui ont commencé à être diffusés dans le cadre d'une campagne d'explication tous azimuts de l'Accord d'Arusha.

Conformément à l'Accord, une commission d'enquête indépendante chargée d'étudier les questions relatives aux prisonniers politiques a commencé son travail en novembre 2001. Elle était composée de douze experts juristes, dont huit Burundais et quatre experts internationaux désignés par l'ONU (qui proviennent respectivement de la France, du Sénégal, de Mauritanie et de Djibouti). Présidée par un juriste français secondé par deux juristes burundais, la commission a rendu son rapport en février 2002. Après avoir défini la notion de crime à caractère politique, la commission a conclu que les détenus, prévenus ou condamnés pour de tels crimes pouvaient être considérés comme prisonniers politiques et devraient être libérés à l'exception de ceux qui avaient commis des crimes de sang⁶². La commission a fait également des recommandations par rapports aux conditions de détention des prisonniers en général, notamment relatives à l'amélioration des conditions

⁵⁹ Article 3 du Protocole V de l'Accord.

⁶⁰ Security Council, Report of the Secretary-General to the Security Council on the situation in Burundi, doc. S/2002/1259, par. 4 to 8.

⁶¹ Conseil de sécurité, Rapport intérimaire sur la situation au Burundi établi par le Secrétaire général à l'intention du Conseil de sécurité, 14 novembre 2001, p.3.

⁶² Commission indépendante chargée d'étudier les questions relatives aux prisonniers, Protocole II Article 15 Paragraphe 20 de l'Accord d'Arusha, Rapport de mission, Bujumbura, 14 février 2002, pp.35-44.

matérielles et sanitaires de détention, à l'information des prévenus sur leurs droits et leurs situations judiciaires, au libre exercice de la défense, à la fixation de limites de la durée de la détention préventive⁶³. Les recommandations contenues dans le rapport ont été officiellement endossées par la CSA. Le gouvernement a nommé une commission de magistrats chargés de donner une suite au rapport. Si grâce à cette commission, certains prisonniers politiques ont déjà été libérés à Bujumbura, la commission semble bloquée actuellement dans son travail.

De manière générale, la CSA s'est cantonnée à un rôle très passif, se limitant à se réunir environ tous les deux mois pour faire rapport sur l'état d'avancement de l'application de l'Accord. La personnalité du président de la CSA, Berhanu Dinka, plusieurs fois mis en cause, n'a pas contribué à redynamiser le comité. Toutefois, lors de la douzième session, la CSA a pour une fois ouvertement critiqué certaines initiatives gouvernementales qui ont été jugées contraires aux dispositions de l'Accord d'Arusha. D'une part, la CSA a fortement critiqué le projet de loi instituant la commission nationale pour la réhabilitation des réfugiés et des sinistrés qui prévoit une tutelle de cet organe de la part du ministère à la Réinsertion et à la Réinstallation des déplacés et des rapatriés⁶⁴, alors que l'Accord d'Arusha prévoit que l'organisation et la coordination du rapatriement des réfugiés et du retour des sinistrés ainsi que leur réinstallation seront de la compétence de la CNRS⁶⁵. Le gouvernement aurait seulement la responsabilité d'entreprendre des actions en faveur des rapatriés dans les pays d'asile (aider les rapatriés à régler les litiges en cours dans le pays d'asile, aider les étudiants à terminer leurs études dans le pays d'asile,...)⁶⁶. D'autre part, la CSA a critiqué la lenteur du travail de la commission de magistrats chargée de traiter la question des prisonniers politiques.

2.5.2. Les garanties militaires

Dans l'Accord d'Arusha, il était prévu qu'après la signature de l'Accord, le gouvernement demande à l'Organisation des Nations unies d'envoyer une force internationale de maintien de la paix. Sans cessez-le-feu, le Conseil de sécurité a toujours refusé de s'engager dans un tel projet. Les pays de la région, avec un soutien décisif de l'Afrique du Sud, ont donc mis

⁶³ *Op. cit.* pp.1-6.

⁶⁴ République du Burundi, Cabinet du Président, Loi n° 1/017 du 13 décembre 2002 déterminant les missions, les compétences, l'organisation et le fonctionnement de la commission nationale de réhabilitation des sinistrés, Bujumbura, le 13 décembre 2002, article 2.

⁶⁵ Articles 3 et 4 du Protocole IV de l'Accord.

⁶⁶ Article 5 du Protocole IV de l'Accord.

en place plusieurs mécanismes ad hoc dans le but de préserver les acquis de l'Accord tout en continuant à jouer un rôle de médiateur dans la conclusion d'un accord de cessez-le-feu entre toutes les parties.

Dans un premier temps, une force de protection des dirigeants rentrés d'exil composée de soldats sud-africains a été déployée en octobre 2001 (environ sept cents hommes). Outre la composante administrative (environ cinq cents personnes), les deux cents militaires sont chargés de protéger les personnalités politiques de retour d'exil pour participer aux institutions de transition et d'entraîner la future unité de protection burundaise qui devrait être composée de manière paritaire (Hutu/Tutsi)⁶⁷.

A la suite de la conclusion d'accords de cessez-le-feu avec les factions dites « minoritaires » des groupes rebelles CNDD-FDD et PALIPEHUTU-FNL, une force de maintien de la paix de l'Union africaine a été mise en place, dans le but d'assurer le respect du cessez-le-feu et le respect du processus de cantonnement avant l'arrivée théorique de la force de maintien de la paix des Nations unies (voir *supra*).

EN GUISE DE CONCLUSION: des intérêts/enjeux pas assez puissants pour espérer une résolution rapide du conflit

Des 63 engagements de l'Accord d'Arusha recensés dans son rapport au Congrès du Parlement d'avril 2003, la CSA en a relevé 21 qui n'étaient pas encore accomplis et plusieurs autres honorés avec retard ou en cours de réalisation⁶⁸. Au-delà des aspects purement quantitatifs de cette évaluation, les protagonistes du conflit burundais et la communauté des bailleurs de fonds, à l'instar de la majorité des Burundais, fondent leurs espoirs et conditionnent leur soutien entier au processus de paix d'Arusha à la résolution concrète des délicats contentieux de sécurité et de justice⁶⁹ et à la mise en œuvre effective des dispositions de l'Accord d'Arusha qui s'y rapportent. Mais le chemin qui mène à des résultats concrets sur ces enjeux

⁶⁷ Conférence de presse du ministre de la Défense, Bujumbura, 28 octobre 2001.

⁶⁸ Tableau d'évaluation des activités prévues par l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi, du 28 août 2000 au 21 avril 2003, Commission de Suivi de l'Application de l'Accord (CSA), Bujumbura, avril 2003, 13 pages.

⁶⁹ « Le Conseil de sécurité félicite les parties burundaises pour la passation de pouvoir pacifique, qui se déroule conformément à l'Accord de paix d'Arusha de 2000. L'alternance de la présidence marque une étape importante de l'application de l'Accord. Le Conseil est convaincu qu'il est absolument indispensable que cette étape soit suivie de la mise en œuvre des dispositions arrêtées à Arusha qui ne sont pas encore appliquées, telles que des réformes significatives des services de sécurité et du système judiciaire. Ce n'est qu'une fois que ces questions urgentes et d'autres questions connexes auront été réglées que l'on pourra considérer que la période transitoire de 36 mois a été un succès. » Déclaration du président du Conseil de Sécurité des Nations unies (S/PRST/2003/4) du 2 mai 2003.

reste semé d'embûches. L'obtention de résultats est rendue compliquée par le fait qu'elle renvoie partiellement à la prise d'engagement et d'action de la communauté internationale. C'est le cas de la constitution et du déploiement d'une force africaine de paix sur le terrain du conflit armé burundais, auxquels est en partie liée l'application de l'accord de cessez-le-feu signé le 3 décembre 2002 entre le Gouvernement burundais et le CNDD-FDD de Pierre Nkurunziza. Mais c'est aussi le cas de l'envoi au Burundi d'une commission d'enquête judiciaire internationale et de la mise en place consécutive d'un Tribunal pénal international pour le Burundi, suspendus à une très hypothétique approbation du conseil de Sécurité des Nations unies.

Faute de cessez-le-feu entre les parties, mais aussi d'une implication plus forte de la communauté internationale en général, l'Accord d'Arusha a été partiellement appliqué moyennant de nombreux aménagements par rapport à ce qui était théoriquement prévu. Grâce à ces "bricolages" divers qui ont pu être mis en oeuvre avec une forte implication de l'Afrique du Sud, le processus de paix ne s'est pas complètement effondré et nous pouvons encore espérer la conclusion d'un accord de cessez-le-feu entre les ailes majoritaires (du moins avec l'aile CNDD-FDD de Pierre Nkurunziza) de la rébellion et le gouvernement dans les prochains mois. Ce bilan mi-figue mi-raisin correspond bien au ratio coopération/intérêt, aussi bien de la part des acteurs burundais impliqués dans le conflit que de la part de la communauté internationale. Certains acteurs en conflit, plus en fonction d'intérêts individuels que par rapport à un intérêt collectif, préfèrent prolonger le conflit. Quant aux acteurs externes, que ce soit les pays voisins, les pays africains ou les pays occidentaux, si tous ont intérêt à ce que le Burundi retrouve le chemin de la paix, cet intérêt reste limité et se traduit donc par la mise en oeuvre de moyens également limités. Pour les pays occidentaux, l'instabilité d'un pays lointain comme le Burundi ne menace aucunement sa propre stabilité et les intérêts économiques d'un pays pauvre sans aucune ressource naturelle sont inexistantes. Pour l'ensemble des pays africains, ceux-ci sont encore trop préoccupés par leurs propres problèmes économiques, politiques et sécuritaires pour s'investir pleinement dans une coopération à l'échelle du continent. Pour les pays voisins, cet intérêt a varié au gré de la situation régionale. Depuis le cessez-le-feu au Congo, les préoccupations des pays voisins par rapport à la stabilité du Burundi semblent reprendre force. L'effort de coopération par rapport au processus de paix burundais provient essentiellement de l'Afrique du Sud. Cet effort renforce de plus en plus son image d'Etat phare sur le continent africain.

Lors de la signature de l'Accord d'Arusha, le président Clinton a déclaré au peuple burundais: « *Si vous choisissez la paix, les Etats-Unis et la communauté internationale seront là pour faire en sorte que vous en tiriez tous les avantages. Nous soutiendrons fermement un rôle approprié de l'ONU*

pour appuyer la mise en œuvre du processus. Nous appuierons vos efforts de démobilisation des combattants et de leur intégration dans une armée nationale. Nous vous aiderons à rapatrier les réfugiés et à répondre aux besoins des enfants et des orphelins déplacés. Nous vous aiderons à créer les conditions économiques et sociales, au développement agricole, à la vaccination des enfants, en passant par la prévention du sida... ».

Au-delà du discours, le chemin est encore long pour que tout un chacun perçoive la nécessité d'un effort interne et international considérable au Burundi, afin que toute la population puisse espérer un avenir meilleur.

Bujumbura, mai 2003.