

APRÈS SIX MOIS DE TRANSITION AU BURUNDI :

**POURSUIVRE LA GUERRE
OU GAGNER LA PAIX ?**

24 mai 2002



international
crisis group

ICG Rapport Afrique N° 46
Bruxelles/Nairobi

TABLE DES MATIERES

SYNTHÈSE ET RECOMMANDATIONS	i
I. INTRODUCTION	1
II. LE GOUVERNEMENT DE TRANSITION : LE DERNIER OU UN PARMIS D'AUTRES ?	3
A. MISE EN PLACE DES INSTITUTIONS ET PARTAGE DES POSTES	3
1. Le gouvernement : la distribution des postes d'apparat	4
2. Assemblée et Sénat : la récompense des fidèles.....	5
3. La présence sud africaine, assurance-vie du nouveau gouvernement	6
B. UNE INERTIE INQUIETANTE DANS L'APPLICATION DE L'ACCORD D'ARUSHA	7
1. Délais d'application.....	7
2. Une CSAA mort née ?.....	7
3. La bataille des lois	8
C. LE RETOUR PROBLEMATIQUE DE L'AIDE INTERNATIONALE	9
III. LE CESSEZ-LE-FEU : NÉGOCIER QUOI, AVEC QUI ET COMMENT ?	10
A. L'ARMEE : GAGNER LA GUERRE	10
B. LE FRODEBU : GAGNER LA PRESIDENCE ET LE LEADERSHIP HUTU	12
C. LA REBELLION : GAGNER LA RECONNAISSANCE.....	15
1. CNDD-FDD-Ndayikengurukiye: la course au cessez-le-feu	16
2. CNDD-FDD/CNP de Jean-Pierre Nkuruzinza : la stratégie du « wait and see »	17
3. Le PALIPEHUTU-FNL : « l'histoire est avec nous »	18
D. LA FACILITATION ET LA REGION : GAGNER LE SUCCES D'ARUSHA	21
1. La facilitation : en finir avec les négociations.....	21
2. La région : satisfaire ses propres intérêts	22
IV. CONCLUSION : POURSUIVRE LA GUERRE OU GAGNER LA PAIX ?	24
ANNEXES	
A. LISTE DES ACRONYMES	26
B. A PROPOS DE L'INTERNATIONAL CRISIS GROUP	28
C. RAPPORTS ET BRIEFINGS DE L'ICG	29
D. CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'ICG	33

APRÈS SIX MOIS DE TRANSITION AU BURUNDI :

POUR SUIVRE LA GUERRE OU GAGNER LA PAIX ?

SYNTHÈSE ET RECOMMANDATIONS

Six mois après la mise en place du gouvernement de transition, les promesses de paix et de réconciliation de l'accord d'Arusha n'ont toujours pas été tenues. Les négociations en Afrique du sud sur le cessez-le-feu entre le gouvernement et les différentes factions rebelles n'ont abouti à aucun résultat concret. Au contraire, le principal mouvement rebelle, les CNDD-FDD de Jean-Pierre Nkurunziza, vient de récuser la facilitation du vice-président sud africain Zuma et propose que le processus soit rapatrié en Tanzanie. Sur le terrain, la guerre s'est intensifiée et les positions des état-majors se radicalisent, laissant de moins en moins d'espace à la possibilité d'une paix négociée.

Pendant ce temps, la non-application de l'accord d'Arusha décrédibilise jours après jours ceux qui l'ont voulu, et augmente la tension économique et sociale, une situation aisément récupérable par les « vautours » qui tournent autour du processus de paix. Les échéances politiques menacent d'être remises en question, notamment l'alternance à l'issue des douze mois restants du terme de la première transition.

Une des raisons de l'échec de l'approche actuelle est que les acteurs de la négociation ne veulent pas tous le « même » cessez-le-feu. A peine le président Buyoya confirmé pour la transition, l'armée a relancé la guerre dans l'espoir d'écraser la rébellion et d'éviter la réforme des forces de sécurité prévues par l'accord. Le FRODEBU, champion de l'accord d'Arusha, aurait voulu une négociation technique et rapide, permettant l'intégration des rebelles dans l'armée pour éviter qu'ils n'émergent comme des concurrents

politiques auprès de l'électorat hutu. Mais piégé par son incapacité à rallier la rébellion derrière son leadership et par ses propres divisions internes, le FRODEBU se retrouve fragilisé. Les autres partis signataires d'Arusha voient la négociation du cessez-le-feu comme la brèche qui réouvrira une négociation globale sur le partage des postes et cherchent à établir leurs propres contacts avec la rébellion. Les groupes rebelles FDD et FNL, qui n'ont pas été parties à la négociation, veulent revisiter l'accord, faire monter les enchères, voire faire tomber les institutions d'Arusha pour apparaître comme incontournables. Devant la confusion, la facilitation sud-africaine et son partenaire tanzanien, de même que la communauté internationale, sont tentés de faire avaler de force l'accord à la rébellion, par la pression, ou d'adopter une solution « à l'angolaise », en imposant des sanctions¹.

Mais la négociation du cessez-le-feu n'est pas qu'une simple formalité, ni le cessez-le-feu un slogan vide. Cette négociation est la phase la plus difficile et la plus critique du processus car elle menace des intérêts individuels et collectifs importants et risque de révéler sous un jour plus cru la lutte pour le contrôle des institutions de sécurité et pour les vrais leviers du pouvoir. Une facilitation, à multiples têtes, pressée et ad hoc, ne pourra pas la mener à bien. Il est essentiel que les rôles du vice président Zuma, des présidents

¹ Jonas Savimbi a été tué par l'armée angolaise en février 2002, après que des sanctions aient été mises sur l'UNITA en 1999 et que la guerre ait repris entre le MPLA et l'UNITA.

Mkapa et Bongo soit clarifiés, qu'une équipe soit mise en place avec différents points de contacts dans la région, et que soient donnés à ces derniers l'espace et les moyens nécessaires pour négocier, entre eux d'abord, avec le gouvernement ensuite. L'objectif immédiat est que l'armée et la rébellion négocient une trêve afin de faciliter l'accès humanitaire aux populations déplacées et soulager les souffrances de la population. L'objectif final est la négociation du chapitre III de l'accord d'Arusha sur le cessez le feu et la réforme des forces de sécurité.

Enfin il ne faut pas oublier qu'au moment de la signature d'Arusha, un consensus existait dans la communauté internationale et régionale sur la nécessité d'appliquer une grande partie des mesures contenues dans l'accord. Se résigner à laisser l'application de l'accord en déshérence, otage du cessez-le-feu, est la plus sûre manière de condamner la paix au Burundi. Ce n'est que par la démonstration d'une vision politique de réconciliation et par des réformes concrètes que les raisons de la guerre disparaîtront pour la rébellion. Ces réformes doivent être soutenues, politiquement et financièrement par une communauté internationale vigilante.

RECOMMANDATIONS

A Nelson Mandela

1. Clarifier les rôles respectifs du vice-président Zuma, et des présidents Omar Bongo du Gabon et Benjamin Mkapa de Tanzanie en adoptant une stratégie claire de négociations.

Aux co-facilitateurs du processus d'Arusha, le vice-président Zuma et le président Bongo et au président Mkapa

2. Nommer immédiatement une équipe de soutien logistique à la facilitation, travaillant à plein temps pour l'obtention d'un cessez-le-feu au Burundi, et disposant de représentants à Bujumbura et Dar-es-Salaam.
3. Garantir un traitement équitable entre toutes les parties aux négociations, afin de recréer la confiance avec les délégations rebelles, en particulier s'assurer que les délégations invitées obtiennent et les documents de voyage et l'aide logistique nécessaire.

4. Négocier en priorité une cessation temporaire des hostilités précédant l'ouverture des négociations pour un cessez-le-feu permanent en exigeant des parties le respect immédiat du droit international humanitaire afin de faciliter le soulagement des souffrances des populations sur l'ensemble du territoire national. Solliciter les Nations unies pour qu'ils se préparent à mettre en place un dispositif efficace de vérification des termes de la trêve.

Aux bailleurs de fonds du Burundi

5. Mettre en place un dispositif de strict contrôle d'utilisation de l'aide, pour éviter tout détournement au profit de l'achat d'armement ou d'entretien des rentes de situation au profit de l'oligarchie politico-militaire de Bujumbura.
6. Financer en priorité des projets bénéficiant aux populations rurales, notamment la réinsertion des réfugiés et déplacés.

Au Secrétaire général des Nations unies

7. Exiger l'installation immédiate à Bujumbura du représentant des Nations unies devant diriger la Commission de Suivi de l'Application de l'Accord d'Arusha (CSAA).

Au chef de l'Etat Pierre Buyoya et au gouvernement de transition

8. Cesser immédiatement toute offensive militaire contre les positions de la rébellion et notamment les tentatives d'élimination de son leadership; adopter des positions défensives afin de donner la possibilité à la rébellion de négocier une trêve.
9. Appliquer sans délai et sans attente de cessez-le-feu les mesures de l'Accord d'Arusha toujours en suspens, notamment:
 - exécuter les recommandations de la Commission internationale d'enquête sur la question des prisonniers politiques ;
 - procéder au remaniement des gouverneurs et représentants de l'administration territoriale en excluant

les officiers de l'armée burundaise de ces positions ;

- mettre en place l'unité spéciale de protection des institutions composée de 50% de Hutu et de 50% de Tutsi ;

10. Présenter une position claire et un programme convainquant sur la question de la réforme des forces armées, témoignant d'une véritable résolution politique et incluant une large consultation dans tous les rangs de l'armée burundaise.

Aux mouvements rebelles

11. Cessez immédiatement toute embuscade et autre opération de guérilla visant les positions de l'armée burundaise ou la population civile et cesser toute relation avec les membres l'Armée de Libération du Rwanda (ALiR).
12. Engager immédiatement et sans conditions les négociations préalables à la déclaration d'une trêve afin de faciliter l'accès des

agences humanitaires aux populations déplacées.

Aux gouvernements de la région : Rwanda, Ouganda, Tanzanie, République démocratique du Congo.

13. Adopter une stratégie de négociations claire en coopération avec la facilitation et cesser toute implication directe dans le conflit burundais.
14. Maintenir la pression politique et diplomatique sur l'ensemble des belligérants burundais afin que ceux-ci donnent des preuves concrètes de leur engagement à faire aboutir le processus de paix, notamment la réforme en profondeur des forces de défense et de sécurité.

Nairobi/Bruxelles, 24 mai 2002

APRÈS SIX MOIS DE TRANSITION AU BURUNDI : POUR SUIVRE LA GUERRE OU GAGNER LA PAIX ?

I. INTRODUCTION

Le 1er novembre 2001, quatorze mois après la signature de l'accord cadre d'Arusha, le gouvernement de transition burundais a prêté serment en présence des chefs d'état du Nigeria, de la Tanzanie, du Malawi, du Rwanda et de la Zambie, de Nelson Mandela et de nombreuses autres délégations africaines et internationales². Le nouveau gouvernement a été constitué de vingt-six ministres représentant les partis politiques à dominante hutu (G7) et à dominante tutsi (G10) signataires de l'accord d'Arusha (en Tanzanie) d'août 2000³. Quelques jours avant la prestation de serment, plusieurs leaders politiques, dont Jean Minani, le président du parti FRODEBU, sont rentrés d'exil pour participer au gouvernement après avoir reçu des garanties de protection par la présence d'un contingent de sept cents militaires sud africains⁴. Conformément à l'entente entre le

FRODEBU (de Jean Minani) et l'UPRONA (de Pierre Buyoya) consacrée par l'accord sur le gouvernement de transition du 23 juillet 2001, ces deux formations sont de loin les grands bénéficiaires du partage du pouvoir. La transition est prévue pour 36 mois, avec une alternance en mai 2003, date à laquelle l'actuel président de l'UPRONA, Pierre Buyoya, doit céder son poste à l'actuel vice-président Domitien Ndayizeye du FRODEBU.

Six mois plus tard, les promesses de ce gouvernement de transition n'ont pas encore été tenues et l'application de l'accord a pris un retard considérable sur le calendrier prévu. Plus de quatre mois ont été consacrés à la mise en place de l'Assemblée nationale et le Sénat, les deux autres importantes institutions politiques de la transition, respectivement inaugurées le 4 janvier et le 4 février 2002. La nouvelle Assemblée, présidée par Jean Minani, vient de clôturer sa première session parlementaire (février à avril), sans parvenir à promulguer les trois importantes lois inscrites à son programme: celles sur l'immunité provisoire des leaders politiques rentrés d'exil, la répression des crimes du génocide et autres crimes contre l'humanité ainsi que l'organisation et le mandat de la commission nationale pour la réinstallation des sinistrés (CNRS)⁵.

² Le nigérian Olusegun Obasanjo, le tanzanien Benjamin Mkapa, le zambien Frédéric T. Chiluba, le malawite Bakili Muluzi, le rwandais Paul Kagame, les vice-présidents sud africain Jacob Zuma, et l'ougandaise Spéciosa Wandila Kazibwe ; le ministre gabonais des affaires étrangères Jean Ping et les ambassadeurs Berhanu Dinkha, représentant le Secrétaire général des Nations unies et Aldo Ajello représentant l'Union européenne. Parmi les autres délégations présentes, il y avait l'Erythrée, l'Ethiopie, le Mozambique, la République Démocratique du Congo, ainsi que le RCD/Goma conduite par le président Adolphe Onusumba.

³ Le G7 est le groupe des sept partis hutu et le G10 des dix partis tutsi qui ont négocié l'accord d'Arusha. Les 19 parties ont été encouragées à se regrouper ainsi par la facilitation tanzanienne.

⁴ Les personnalités politiques sous protection rapprochée sont Festus Ntanyugu à la Fonction publique et Albert

Mbonerane à la communication (CNDD), Fulgence Dwima Bakana (FRODEBU), Mathias Hitimana (PRP), Gaëtan Nikobamye à l'aménagement du territoire (PL), Balthazar Bigirimana aux travaux publics (RPB), Didace Kiganahe à la bonne gouvernance et la privatisation. Ces militaires protègent en outre plusieurs députés et sénateurs rentrés d'exil.

⁵ Dépêche ABP, du 4/05/2002.

Ce gouvernement n'a pas la tâche facile. Tout en devant faire le grand écart entre les différentes tendances politiques en son sein, il doit très rapidement montrer les dividendes de la signature d'Arusha à une population lasse et sceptique, qui s'attend à un retour de la coopération internationale et à l'arrêt des hostilités. Or les tensions sociales sont de plus en plus fortes et l'argent promis par la communauté internationale n'a pas été débloqué⁶. De plus son installation est intervenue dans un contexte de reprise de la violence, caractérisée par l'intensification des attaques rebelles dans plusieurs endroits du pays et d'intenses campagnes militaires, entraînant plusieurs dizaines de milliers de déplacés. Autour du 1^{er} novembre, à Makamba, près de la frontière avec la Tanzanie, de violents affrontements se sont déroulés entre l'armée et les éléments des FDD. Le premier conseil des ministres du 6 novembre s'est tenu au moment où, dans la province de Bururi, les opérations des rebelles venaient de faire plus de vingt morts, et avaient entraîné l'enlèvement d'une vingtaine d'élèves à Buruhukiro dans la province de Ruyigi à l'Est, puis de plus de deux cents élèves de l'Ecole de Musema, en province de Kayanza au Nord du Burundi.

Mais comment arrêter la guerre au Burundi ? Que faut-il négocier et avec qui ? L'armée, représentée par le président Buyoya, a signé l'accord d'Arusha sous la réserve d'obtenir un cessez-le-feu, mais continue la guerre dans l'espoir d'écraser la rébellion et d'éviter la réforme des forces de sécurité prévues par l'accord. Le FRODEBU, champion de l'accord d'Arusha, voudrait une négociation technique, rapide sur une cessation des hostilités et l'intégration des rebelles dans l'armée en fonction des principes acquis à Arusha. Les groupes rebelles FDD et FNL, qui n'ont pas été parties de la négociation, veulent revisiter l'accord, et contestent la légitimité de ceux qui l'ont négocié, et donc du FRODEBU. Les autres parties signataires, moins bien loties par la distribution des postes, voient la négociation du cessez-le-feu comme la brèche qui permettra un positionnement plus avantageux et recherchent leurs propres contacts avec la rébellion. Les deux médiations tanzanienne et sud-africaine, co-responsables

d'Arusha, de même que la communauté internationale sont tentées d'adopter la méthode « Savimbi » et de faire avaler de force l'accord d'Arusha à la rébellion par la pression ou par l'imposition de sanctions pour en finir le plus vite possible⁷.

La pression est certainement nécessaire, mais pas suffisante. Jusque là tous les efforts pour obtenir un cessez le feu ont été vains et il est temps de reposer les termes du débat. En premier lieu, il faut reconnaître que la négociation n'est pas finie. Arusha a consacré les principes d'un accord politique de partage de pouvoir et de réformes. Mais cet accord est incomplet, a été signé avec des réserves apposées par le gouvernement de Buyoya et le groupe des partis à dominante tutsi (G10), laisse encore beaucoup de marge à des interprétations diverses et surtout n'inclue pas la rébellion armée. En second lieu, il faut accepter qu'avec l'installation du gouvernement de transition, le processus de paix a changé de cadre, d'acteurs, et de sujets de négociation. Au cadre d'Arusha se substitue d'abord celui du gouvernement de transition, puisque le processus de paix installé en Tanzanie depuis plus de trois ans et dirigé par des pays étrangers, a été « rapatrié ». Le gouvernement doit donc, par des décisions et des lois, combler les « trous » de l'accord et remédier aux problèmes de son application. C'est l'heure de vérité pour les signataires de l'accord d'Arusha, qui doivent montrer qu'ils sont tous prêts à se faire face sans intermédiaire, pour la première fois en 5 ans. La qualité des réponses trouvées aux problèmes qui se poseront sur le chemin dépendra du niveau de confiance entre les nouveaux partenaires et de leur capacité à maintenir leur cohésion et à déterminer une vision commune. Arrêter la guerre d'une décennie sera un test de leadership et de courage pour tous les acteurs politiques du gouvernement, un test qui aura des conséquences pour l'avenir du Burundi mais aussi pour les politiciens dans de futures compétitions électorales.

L'autre partie de la négociation, celle sur les questions sécuritaires, se poursuit dans un cadre délocalisé, en Afrique du sud ou en Tanzanie. Et

⁶ A la dernière conférence des bailleurs de fonds à Genève en décembre 2001, 830 millions de dollars de contributions ont été promis au Burundi. Voir section I-B-3 du rapport.

⁷ Jonas Savimbi a été tué par l'armée angolaise en février 2002, après que des sanctions aient été imposées à l'UNITA en 1999 et que la guerre ait repris entre le MPLA et l'UNITA.

là, le processus change non seulement d'acteurs mais de « sujet » de négociations. La phase actuelle doit se concentrer sur la négociation des aspects sécuritaires, l'arrêt de la guerre et la réforme des institutions de sécurité. Elle risque de révéler sous un jour plus cru la lutte pour le contrôle de ces institutions de sécurité et pour les moyens du pouvoir. Aujourd'hui le ministère de la défense, le haut commandement, le budget restent dans les mains du président Buyoya, et l'armée reste la garantie pour les Tutsi d'un régime qu'ils dominent et qui les protège contre des massacres éventuels par les Hutu. L'armée au Burundi a été depuis 1966, le symbole du pouvoir et l'instrument de cinq coups d'état, y compris celui de 1993 qui a déclenché la guerre civile, et il est logique que sa neutralisation et sa marginalisation de la sphère politique soient un enjeu important pour la rébellion.

Mais l'entrée en scène de nouveaux acteurs du côté hutu pour cette importante négociation attise la compétition d'une part entre le FRODEBU et la rébellion, d'autre part à l'intérieur même du FRODEBU et de la rébellion. L'absence de cessez-le-feu qui en résulte peut aussi facilement remettre en question les échéances politiques et surtout l'alternance à la tête de l'Etat, au terme de la première transition, dans douze mois. L'état de grâce du gouvernement, et partant de l'accord d'Arusha, finira vite si ces querelles inter-hutu ne sont pas réglées. La tentation d'ouvrir de nouvelles négociations reste grande. Les mécontents d'Arusha, aussi bien du côté du G7 comme du côté du G10, pour le moment neutralisés, attendent leur heure.

II. LE GOUVERNEMENT DE TRANSITION : LE DERNIER OU UN PARMIS D'AUTRES ?

A. MISE EN PLACE DES INSTITUTIONS ET PARTAGE DES POSTES

Le principe qui a prévalu dans la conclusion de l'accord du 23 juillet sur la transition a été d'affirmer le leadership UPRONA/FRODEBU sur leurs groupes respectifs du G10 et du G7. Ce principe a été au cœur de la mise en place des institutions de transition et de la distribution des postes. Le tandem Buyoya-Minani a établi un mécanisme de consultation sur toutes les questions majeures, et a mandaté des équipes pour régler les problèmes qui se posent au fur et à mesure⁸. Toutefois les agendas pour les deux acteurs restent différents. Pour le président Buyoya il s'agit de céder le moins possible, de positionner ses hommes à des postes clés dans les institutions et de poser des garde-fous pour maintenir l'essentiel de son pouvoir pendant voire après la transition. Pour le président du FRODEBU, il s'agit de mettre en œuvre une stratégie d'« entrisme », de gagner la possibilité de distribuer des postes à ses militants et d'exercer un contre-pouvoir dans les institutions.

A peine l'accord du 23 juillet sur le gouvernement de transition conclu, les juristes des deux camps ont travaillé à l'établissement d'une constitution de transition, qui puisse lever les réserves apposées à l'accord d'Arusha par le gouvernement Buyoya de l'époque et faire fonctionner les institutions pendant cette période intérimaire. L'accord du 23 juillet en lui-même, qui consacrait Buyoya comme président, avait déjà presque automatiquement fait tomber certaines réserves. En particulier celle sur la durée de la transition, tranchée à 3 ans avec une alternance au bout de 18 mois et celle sur le mécanisme de la transition, réglé par la succession du président par le vice-président au terme des premiers 18 mois.

⁸ Outre Pierre Buyoya et Jean Minani et souvent avec ou sans Domitien Ndayizeye, les deux équipes ad hoc des négociations sont; du côté UPRONA: Alphonse Kadege, Jean Baptiste Manwangari, Libère Bararunyeretse et Luc Rukingama. Du côté FRODEBU: Léonce Ngendakumana, Pierre Barusasiyeko et Gaspard Sindayigaya.

La négociation de cette constitution a soulevé un débat. Certains au FRODEBU ont concédé qu'un nouveau texte permettrait de « boucher les trous » d'Arusha, et de lever certaines autres réserves, tandis que d'autres ont émis la crainte que ce texte, rédigé à huit clos par une petite équipe, n'amende et n'affaiblisse l'accord d'Arusha dans le but de piéger son application. Ils craignaient que la constitution ne devienne le texte de référence et n'annule Arusha, en accord avec la loi n°1/017 de promulgation de l'accord d'Arusha du 1^{er} décembre 2000 qui prévoyait dans l'article 3 que les réserves et amendements continueraient à être négociés dans des « cadres appropriés ».

La constitution de transition a effectivement fait lever certaines des autres réserves apposées à l'accord, par exemple celles qui portaient sur le niveau de la représentation des Tutsi au gouvernement, à l'Assemblée et au Sénat. Le principe de la majorité du G7 a été maintenu pour le gouvernement et l'Assemblée, mais le nombre de postes accordé a très légèrement diminué : 14 ministres G7 au gouvernement sur 26, et 60 % de députés G7 à l'Assemblée. Au Sénat, le G10 et le G7 obtiennent chacun la moitié des postes mais la présidence revient au G10. Dans la constitution de transition, il est maintenant prévu un mécanisme de décision majoritaire aux 3/4 pour le gouvernement, aux 2/3 pour l'Assemblée et aux 4/5 pour le Sénat. Pour les nominations dans l'administration, un accord tacite a été conclu pour procéder avec prudence, éviter les remplacements systématiques, tenir compte des fins de mandat et donner priorité aux remplacements des incompetents.

1. Le gouvernement : la distribution des postes d'apparat

Le gouvernement comporte vingt-six ministres dont douze du G10 et quatorze du G7. Les membres du gouvernement proviennent de quinze partis politiques sur les dix-sept signataires d'Arusha dont certains sont leurs dirigeants⁹. Le G10 obtient 50% des ministères de souveraineté ou « ministères de la guerre », (dont les ministères de la défense et des relations extérieures) 40% des

ministères économiques (dont le ministères des finances) et 50% des ministères sociaux, tandis que le G7 obtient le ministère de l'intérieur et le ministère de la Justice, 60% des ministères économiques et 50% des ministères sociaux¹⁰.

Après avoir convenu de partager les postes clés entre le FRODEBU et l'UPRONA, Buyoya et Minani ont distribué le reste à leurs deux camps respectifs et alliés politiques. Ils se sont accordés pour éliminer les oppositions au sein de leurs camps respectifs et éviter de proposer des postes à des personnalités trop ambitieuses ou contestataires susceptibles de déstabiliser l'exécutif. Le président Buyoya a principalement distribué des récompenses à ceux qui lui sont restés fidèles jusqu'au bout dans la négociation d'Arusha, en leur réservant des postes au gouvernement, à l'Assemblée et au Sénat : les « upronistes » de l'aile Rukingama favorable au président¹¹ (beaucoup parmi eux sont des députés hutu reconduits dans la nouvelle Assemblée) et les politiciens du G10 qui ont soutenu sa candidature, en particulier les partis PSD, AV-Intwari dont les têtes de listes ont obtenu des postes ministériels¹². Par contre, Pierre Buyoya a clairement choisi de marginaliser les leaders des partis tutsi qui avaient demandé son départ à Arusha. Epitace Bayaganakandi, son concurrent direct à la présidence, et les partis du G10 qui le soutenaient ont été laissés hors jeu. Les dirigeants de l'Inkinzo, du RADDES, de l'ANADDE et du PIT n'ont pas non plus été retenus pour figurer dans l'équipe gouvernementale. Pour les postes restants à pourvoir et qui revenaient de droit au G10, Buyoya a en effet obligé ces mêmes leaders à ne pas présenter leur propre candidature.

Seul le PARENA de l'ancien président Jean-Baptiste Bagaza ne fait pas partie des institutions d'Arusha, s'étant auto-exclu par son refus de signer l'acte d'engagement d'application de l'accord. Son implication présumée dans les deux

⁹ Parmi les dirigeants des partis politiques qui sont devenus ministres, on retrouve Mathias Hitimana (PRP), Godefroid Hakizimana (PSD), André Nkundikije (AV-Intwari), Gaëtan Nikobamye (PL) et Balthazar Bigirimana (RPB).

¹⁰ Voir annexe 1.

¹¹ L'UPRONA a éclaté en deux ailes au début des négociations d'Arusha, l'aile de Luc Rukingama proche du président et celles de Charles Mukasi, opposée aux négociations.

¹² Ces trois présidents de partis Godefroid Hakizimana (PSD) ministre de l'artisanat, l'enseignement des métiers et de l'alphabétisation des adultes, André Nkundikije (AV-Intwari) ministre de la planification, Mathias Hitimana (PRP) ministre de l'énergie et des mines.

tentatives successives de putsch contre le président Buyoya en avril et juillet 2001 ont accentué sa marginalisation au moment de la distribution des postes. Toutefois son retour annoncé à Bujumbura dans les semaines à venir et l'activité plus visible de ses militants laissent penser qu'aujourd'hui sa relation avec le pouvoir s'est améliorée.

Côté G7, sur les quatorze postes ministériels qui lui revenaient, Jean Minani a gardé la main sur les ministères clés et a placé des fidèles aux ministères de l'intérieur et de la sécurité publique, de la justice et du commerce. La plupart des autres leaders politiques rentrés d'exil en même temps que lui et responsables des cinq partis politiques restants du G7 se sont partagé les neuf autres ministères. Le CNDD de Léonard Nyangoma a obtenu la communication et la fonction publique ; le RPB, la jeunesse et sport et les travaux publics ; le PP, les postes et télécommunications et les Affaires sociales ; le PL, l'aménagement du territoire et le tourisme. Cette distribution a fait des mécontents au FRODEBU aile intérieure, chez ceux qui avaient été en poste au Burundi pendant le partenariat politique, mais aussi au FRODEBU dissident d'Augustin Nzujibwami. Il est aussi prévu qu'aussitôt le cessez-le-feu obtenu, deux postes seront libérés pour permettre l'entrée au gouvernement des représentants des groupes rebelles FDD et FNL. Léonard Nyangoma a annoncé qu'il ne pouvait pas rentrer et siéger au gouvernement avant la réforme des institutions de sécurité et l'intégration des rebelles au sein d'une nouvelle armée nationale¹³.

2. Assemblée et Sénat : la récompense des fidèles

La présidence de l'Assemblée nationale et celle du Sénat ont échoué respectivement au FRODEBU et à l'UPRONA, et les vice-présidences à l'UPRONA et au FRODEBU, qui se sont empressés de nommer les bureaux exécutifs avant même que les règlements d'ordre intérieur ne soient envoyés à la Cour constitutionnelle. L'esprit de « de cohésion, d'harmonie et de stabilité » qui a prévalu pour la formation du gouvernement a aussi prévalu pour celle de ces deux institutions. Les opposants, Augustin Nzujibwami (FRODEBU dissident) ou Cyrille Sigejeje (société civile) qui visaient la vice-présidence de l'Assemblée nationale, et Epitace

Bayaganakandi (challenger de Buyoya pour la transition) ou J.B. Bagaza qui voulaient la présidence du Sénat, les deux alliés au G5 mécontents, ont donc été écartés. Par contre, il est connu que certains députés et sénateurs ont acheté leur place aux leaders de ces partis pour la somme de trois à cinq millions de FBU une pratique sur laquelle les autorités ont fermé les yeux¹⁴.

Le Parlement de transition, qui siégera neuf mois sur douze, pourrait jouer un rôle primordial dans le processus de paix. Selon l'accord d'Arusha, l'Assemblée peut obliger un membre du gouvernement à démissionner et le Sénat doit approuver toutes les nominations aux fonctions importantes¹⁵. La composition de l'Assemblée de transition a été conçue de façon à ce qu'aucun groupe ethnique ou politique ne puisse décider seul sans tenir compte des opinions divergentes. Aucun ne peut atteindre 2/3 des voix. Au Sénat, la même proportion est exigée pour l'approbation des dossiers importants. Mais cette règle est à double tranchant : elle peut obliger l'UPRONA et le FRODEBU à un partenariat sans faille comme elle peut devenir le plus implacable des droits de veto.

Bien conscients de ce mécanisme, les petits partis et les dissidences se sont battus pour la désignation des sénateurs, députés supplémentaires et suppléants¹⁶. Au cours des négociations sur le pourcentage des membres de l'Assemblée selon leur appartenance politique, tous les partis du G10 à l'exception de l'UPRONA avaient exigé d'avoir six membres chacun¹⁷. L'objectif était d'atteindre les cinquante-quatre membres et de menacer de faire blocage en s'alliant avec les dissidents de l'UPRONA, les dissidents du FRODEBU et certains de la société civile.

Pour contrer cette stratégie et garantir l'élection de Jean Minani à la présidence de l'Assemblée, l'UPRONA lui a apporté son soutien, avec ses seize députés, de même que le PSD, de l'ABASA

¹³ Interview diffusée par la VOA, octobre 2001.

¹⁴ Multiples entretiens ICG à Bujumbura, février et mars 2002.

¹⁵ Gouverneurs de province, administrateurs communaux, chefs des corps de sécurité, hauts magistrats, commission électorale, Cour constitutionnelle.

¹⁶ Entretiens ICG avec plusieurs personnalités politiques et les milieux diplomatiques, février et mars 2002 à Bujumbura.

¹⁷ Entretiens ICG avec plusieurs députés de l'UPRONA, février et mars 2002 à Bujumbura.

et Vert-Intwari, et certains de la société civile. Minani bénéficiait d'office des quatre-vingt voix des députés du FRODEBU et des partis du G7. Il a finalement été élu à la présidence de l'AN avec 115 voix. Il lui a manqué les voix d'une partie de la société civile et des dissidents du FRODEBU. Quant à son vice président, l'Uproniste Frédéric Ngenzebuhoro, il a été élu avec 122 voix.

3. La présence sud africaine, assurance-vie du nouveau gouvernement

Cet intéressant exercice d'acrobatie institutionnelle n'a été possible que grâce à l'arrivée rapide de 700 troupes sud-africaines, dépêchées d'urgence sur l'insistance de Nelson Mandela en remplacement de l'unité spéciale de protection burundaise, dont la création avait été décidée lors de la signature de l'accord de transition du 23 juillet. Cette unité spéciale de protection faisait partie des conditions apposées par le FRODEBU à la signature de l'accord du 23 juillet sur le gouvernement de transition pour leur retour au Burundi. Elle devait être composée d'un nombre égal de militaires/policiers burundais et de personnes nommées par le G7 et le G10¹⁸. Mais à peine l'accord signé, le président Buyoya a catégoriquement refusé d'intégrer dans cette unité ceux que le FRODEBU lui proposait, des « déserteurs » du FDD en attente en Tanzanie depuis au moins un an, en mettant en avant qu'il était impossible d'intégrer des rebelles dans des institutions avant d'avoir signé un cessez-le-feu formel et global¹⁹. Mandela a alors insisté pour que l'Afrique du sud envoie ses propres militaires lors du sommet de Pretoria du 11 octobre 2001 afin que la mise en place du gouvernement de transition ne soit pas retardée²⁰.

Les troupes sud-africaines, baptisées *South African Protection Support Detachment* (SAPSD) sont réparties de la manière suivante: cent personnes sont chargées d'assurer la sécurité des personnalités politiques ; cinq cents s'occupent de l'organisation et de la gestion; les cent autres sont responsables

de la logistique²¹. La mission de cette force doit être exécutée en coordination avec les services burundais de l'Unité spéciale de protection des institutions burundaises (USI). Les sept cents militaires sud-africains sont placés sous commandement conjoint avec l'USI. Son mandat est limité à la protection de quarante quatre personnalités politiques et à l'entraînement d'une future unité burundaise moitié hutu, moitié tutsi, qui remplacerait à terme les soldats sud-africains²².

Jusqu'ici la présence sud-africaine a eu des bénéfices évidents, justifiant les risques pris par le gouvernement sud-africain. Toutefois deux contraintes pèsent sur la présence du contingent. Le coût élevé de l'opération et la persistance de la guerre augmentent les risques que l'engagement sud-africain soit remis en question. Le ministre de la défense Mosiuoa Lekota a fait savoir que le gouvernement demanderait une extension de six mois du déploiement, basée sur la promesse de 62 millions de rands faite par les bailleurs de fonds européens²³. Mais il doit encore obtenir l'accord du parlement²⁴. De plus en l'absence de cessez-le-feu, l'entraînement d'une unité burundaise de protection est remise en question. Si aucune perspective d'intégration de la rébellion n'apparaît dans les prochains mois, les troupes sud-africaines seront forcées d'entraîner des soldats hutu et tutsi, choisis par le haut commandement de l'armée burundaise et qui, bien entendu, resteront sous ce commandement après le départ des Sud-africains. Sans cessez-le-feu et sans respect de la condition posée lors de l'accord de transition sur l'unité de protection, l'Afrique du Sud, responsable de la médiation avec les rebelles, risque d'être blâmée pour cet échec dont le gouvernement Mbeki devra rendre compte au parlement.

¹⁸ Conditions attachées à l'accord de transition, 23 juillet 2002, Arusha.

¹⁹ Ce sujet a été l'objet des discussions au cours du sommet des chefs d'Etat d'Arusha, le 1er octobre 2001.

²⁰ voir *Memorandum of Understanding between the South Africa and Burundi governments*.

²¹ Conférence de presse du ministre de la défense, Bujumbura, le 28 octobre 2001.

²² Conférence de presse du 28 octobre 2001 du ministre de la défense le général major Cyrille Ndayirukiye.

²³ Environs 6 000 000 \$ us.

²⁴ South African minister calls for troop deployment extension in Burundi, SAPA news agency, 15 Mays 2002.

B. UNE INERTIE INQUIÉTANTE DANS L'APPLICATION DE L'ACCORD D'ARUSHA

1. Délais d'application

Depuis le début 2002, le gouvernement a été préoccupé essentiellement par la recherche urgente de fonds d'un côté, et la recherche d'un cessez-le-feu de l'autre. Son activité diplomatique s'est concentrée essentiellement sur ces deux objectifs. En attendant, l'accord d'Arusha n'est pas appliqué, et il ne semble y avoir qu'une timide pression interne pour faire changer cette situation. Pour preuve, la campagne d'explication de l'accord n'a été lancée qu'en mars et elle n'a touché jusqu'ici que l'élite politique de Bujumbura, c'est à dire les députés, les sénateurs et les ministres. L'accord n'a pas été traduit en kirundi et aucun débat public n'a été organisé à l'intérieur du pays par les autorités. La population n'a pas été sensibilisée à la problématique du retour des réfugiés, ni aux réformes administratives et des services de sécurité la concernant. Par ailleurs, les seules discussions sur l'accord ayant eu lieu dans les instances officielles ont fait émerger de sérieux désaccords sur son interprétation. En particulier certains représentants du G10 ont fait valoir que l'accord était un produit « non fini » et « invendable » tant que les réserves de tous les signataires n'étaient pas levées.

En dehors des nominations de façade dans les institutions politiques de transition, qui donnent une apparence de partage de pouvoir auprès des bailleurs de fonds, la machine administrative, financière et sécuritaire de l'Etat est toujours sous contrôle de la même oligarchie politico-militaire. Seules quelques nominations ont été faites dans les services de police et de sécurité : à l'office de l'immigration, au service de la documentation, et à la coordination des services de sécurité de la présidence, où le FRODEBU a obtenu des places de numéro deux. Mais aucune nomination dans l'administration territoriale n'est encore intervenue, ni dans les entreprises parapubliques ou les ambassades. Le gouvernorat de la Banque centrale qui devait revenir au FRODEBU a finalement été laissé au gouverneur en poste, proche de la famille Buyoya, sous prétexte qu'il devait finir son mandat.

En réalité, le message du pouvoir est clair : il n'y aura pas d'application de l'accord ou de réformes

en profondeur tant que la guerre continue. Dans un récent mémorandum, l'UPRONA l'exprime clairement : « Nul n'ignore que l'Accord d'Arusha a été signé avant que n'interviennent les négociations d'un accord de cessez-le-feu. Ce fait explique à lui seul qu'un certain nombre de réformes sont difficilement applicables tant que le pays doit toujours faire face aux menées terroristes des bandes armées qui continuent à massacrer des populations innocentes. En particulier, il serait irresponsable de déstabiliser le dispositif de l'administration territoriale et des structures de défense et de sécurité à l'état actuel des choses ». Cette position n'empêche pas l'UPRONA de se contredire et d'accuser la communauté internationale de ne pas remplir ses promesses financières « face aux progrès enregistrés et à l'engagement incontestable du leadership de la transition de veiller à la mise en application de l'accord d'Arusha »²⁵.

Le gouvernement a certes élaboré en janvier 2002 un programme de transition sur trois ans et a demandé à ses ministres d'élaborer des politiques sectorielles. Ce programme prévoit des réformes administratives, sécuritaires, judiciaires, économiques, sociales, mais ces politiques ne seront finalisées que dans deux mois. L'urgence n'est visiblement pas de mettre en œuvre des réformes de fond²⁶.

2. Une CSAA mort née ?

Selon l'accord d'Arusha, la Commission de suivi de l'application de l'accord (CSAA) aurait du jouer un rôle moteur, mais elle a été jusqu'à présent complètement absente du débat politique. Elle est en principe chargée de garantir le respect du calendrier, de veiller à une interprétation correcte de l'accord, de concilier les points de vue, arbitrer et trancher tout désaccord entre signataires, orienter les activités de toutes les commissions, aider et appuyer le gouvernement de transition dans la mobilisation diplomatique des ressources financières, matérielles, techniques et humaines et décider de l'admission des nouveaux partis. Elle

²⁵ Mémorandum du parti UPRONA sur la question des prisonniers politiques et la mise en place de la Commission d'enquête internationale judiciaires, ainsi que d'autres questions liées à l'évolution actuelle de la situation, 23 avril 2002.

²⁶ Programme du gouvernement de transition, Bujumbura, janvier 2002.

s'est réunie huit fois, dont trois fois à Bujumbura depuis février 2002 après modification de sa composition pour remplacer les membres absents ou ceux qui sont devenus ministres. Mais jusqu'à maintenant, elle a été paralysée par des débats sur les procédures, et les récriminations des petits partis politiques, dont les représentants réclament des salaires de fonctionnaires des Nations unies et surtout par l'absence de son représentant, Berhanu Dinka, censé déménager au Burundi depuis la mise en place du gouvernement de transition en novembre. La commission est si faible que le groupe de travail du Comité exécutif de la CSAA a proposé dans un rapport à la session d'avril de nommer deux vice-présidents pour appuyer le représentant absent. Dans ses recommandations, le rapport souligne qu'il est « déplorables que la CSAA qui devait être l'organe moteur de la campagne de la sensibilisation de la population à l'adhésion de l'accord soit réduite au rôle de simple spectateur »²⁷.

Bien entendu la faiblesse de la CSA arrange le gouvernement. A l'époque de la signature d'Arusha, le G10 avait mis une réserve sur les compétences de la CSA en avançant l'argument de la souveraineté. La définition de la compétence de la CSA, qui aurait eu un droit de regard sur la conformité des lois et décisions à l'accord d'Arusha leur semblait empiéter sur celle du gouvernement. Mais ayant réussi à éviter la mention de la CSAA dans la constitution de transition, et la Commission s'étant de toute façon montrée incapable d'agir, le gouvernement n'évoque même plus cette réserve.

Mandela avait officiellement passé le flambeau de l'application de l'accord aux Nations unies et à ce titre, l'organisation internationale portera une partie de la responsabilité en cas de fiasco d'Arusha, nourrissant par là sa réputation dans la région de ne pas prendre ses responsabilités dans les périodes cruciales des processus de paix. La CSAA a demandé 3, 5 millions de dollars de budget à l'Union européenne avec 12 traducteurs. Si ce budget est accordé, il est essentiel que les bailleurs y attachent des conditions draconiennes.

3. La bataille des lois

Les défis politiques immédiats de la transition sont les débats sur la question des prisonniers politiques, la loi sur l'immunité provisoire pour les politiciens revenant d'exil, la loi sur le crime de génocide et la loi établissant la Commission nationale pour la réinsertion des sinistrés (CNRS), la loi sur les partis politiques, la loi électorale et la constitution post-transition. Sur ces différents points, aucun progrès n'a été constaté depuis novembre.

Un rapport sur la question des prisonniers politiques a été remis au gouvernement le 14 février. Il a été produit en trois mois par une commission indépendante composée de huit burundais et de quatre experts internationaux désignés par l'ONU. Cette commission était prévue par le Protocole II, Article 15 de l'accord d'Arusha et avait pour mandat d'enquêter sur les conditions carcérales, le traitement de prisonniers, la libération des détenus en attente de jugement, l'existence et la libération de tous les détenus politiques.

La commission a défini comme crimes à caractère politique ceux prévus par le Code pénal comme « atteinte à la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat ; attentats contre le chef de l'Etat ; attentats et complots contre l'autorité de l'Etat et l'intégrité du territoire ; participation aux bandes armées et à un mouvement insurrectionnel »²⁸. Elle a conclu que les détenus, prévenus ou condamnés sous ces chefs pouvaient être considérés comme des prisonniers politiques et devaient être libérés à l'exception de ceux qui avaient commis des crimes de sang. Elle relève aussi des contradictions : entre autres, certains membres du CNDD sont en prison sous prétexte qu'ils ont pris les armes contre le régime, alors que leurs chefs sont actuellement ministres et parlementaires au sein des nouvelles institutions de transition. Malgré les négociations en cours, des Hutu sont arrêtés encore aujourd'hui pour collaboration avec les bandes armées. Par ailleurs, le rapport a montré que les neuf mille dossiers examinés étaient traités de manière irrégulière. Par exemple, les PV d'arrestations ne sont jamais suivis par un mandat d'arrêt et aucune détention ne reçoit de confirmation. La plupart des cas ont dépassé les délais d'instruction et les

²⁷ Rapport du groupe de travail constitué au sein du Comité exécutif de la CSAA sur la définition des rapports de la CSAA avec les autres institutions de transition en rapport avec son statut, 8ème session, 22 au 26 avril 2002.

²⁸ Articles 393 à 439 du Code pénal (sauf art 417 et 418).

prévenus sont susceptibles d'être remis en liberté provisoire uniquement sur vice de procédure.²⁹

Le rapport a été présenté au Conseil des ministres mais n'a pas été suivi d'aucune réaction officielle pendant plus d'un mois et demi. Néanmoins, la récente session de la CSA a officiellement endossé les recommandations contenues dans le rapport et attend pour la prochaine session de juin les suites réservées par le gouvernement de transition.

La première session parlementaire, qui s'est tenue de février à avril, devait discuter trois lois à forte connotation politique sur la douzaine de projets soumis à l'Assemblée, la loi sur l'immunité provisoire, la loi sur le génocide et la loi sur la création de la CNRS. Aucune de ces lois n'a été adoptée. L'UPRONA et ses alliés ont bloqué l'adoption de la loi sur l'immunité provisoire et celle sur le retour des réfugiés, tandis que le groupe parlementaire FRODEBU a bloqué celle sur le génocide. En empêchant l'adoption de la loi sur l'immunité provisoire, la stratégie du G10 est de donner l'impression aux leaders rentrés d'exil qu'ils restent en sursis pour s'assurer de leur docilité, mais aussi de retarder le retour des chefs rebelles au Burundi. Le gel de la création de la CNRS procède de la même logique : empêcher à tout prix le FRODEBU et la rébellion de créer une base politique avec le retour et la réinsertion des réfugiés hutu. De même, la loi sur le génocide est un moyen de pression et de disqualification politique des chefs du FRODEBU et de la rébellion, dont certains ont été impliqués dans l'organisation des massacres des Tutsi en 1993.

La loi sur les partis politiques est un instrument qui pourra, le cas échéant, être utilisée pour modeler la scène politique à l'avantage des uns ou des autres. La légalisation ou l'interdiction de nouveaux partis pourra favoriser une multiplication gratuite d'alliés ou la neutralisation d'ennemis. Elle donne en effet au gouvernement UPRONA/FRODEBU des moyens de pression sur trois catégories d'acteurs : a) les partis signataires d'Arusha mais non encore agréés (CNDD, FROLINA, PALIPEHUTU) en les empêchant de commencer des activités de mobilisation avant le cessez-le-feu ; b) la rébellion restée en dehors d'Arusha, dont la transformation en partis politiques en temps utile serait le meilleur

moyen d'aviver la compétition au sein de la famille politique hutu dans la perspective d'élections ; c) les acteurs politiques du G10 ou du FRODEBU dissident, pour l'instant marginalisés mais en réalité des alliés en réserve pour le moment où la négociation du cessez-le-feu permettra de toucher au contenu de l'accord, et surtout au chapitre III (cessez le feu et réformes des forces de sécurité), et peut-être de renégocier l'accord en entier.

La loi électorale, prévue par l'accord d'Arusha, sera également l'objet de luttes acharnées. Selon Arusha, les élections post-transition doivent se dérouler en accord avec le principe « un homme une voix », principe contesté par les partis du G10, qui souhaitent introduire un mécanisme de représentation des régions dans le système électoral pour corriger le déséquilibre ethnique. Ces partis nourrissent également le secret espoir de voir les leaders hutu disqualifiés avant les élections par le travail des commissions d'enquête internationale sur les crimes de génocide et de la Commission de vérité.

C. LE RETOUR PROBLÉMATIQUE DE L'AIDE INTERNATIONALE

La communauté internationale avait promis 830 millions de dollars lors des deux conférences des donateurs à Paris en décembre 2000 et à Genève en décembre 2001. Cette aide devait être répartie en trois volets: aide humanitaire, aide structurelle et aide au budget de l'Etat.

Mais le retour de l'aide internationale ne va pas de soi. L'aide structurelle est difficile à débloquent dans la mesure où les politiques sectorielles ne sont pas formulées et qu'il n'y a donc pas encore de projets à financer. La reprise de l'aide budgétaire est toujours suspendue à au feu vert du FMI. Or la délégation qui s'est rendue au Burundi en mars est arrivée à la conclusion que le Burundi n'était pas prêt à participer au programme « post-conflit » du FMI. Sans l'aval du FMI, le Burundi ne peut pas demander d'annulation de la dette et se qualifier pour le Programme de Réduction de la Pauvreté. Le FMI a constaté un déficit de 10 milliards de FBU dans les revenus attendus du gouvernement, ainsi qu'une forte croissance des dépenses d'un montant similaire, dont une moitié a été engagée dans la mise en place du gouvernement de transition et l'autre moitié en dépenses militaires. La baisse de revenus, due en partie à une

²⁹ Commission indépendante chargée d'étudier les questions relatives aux prisonniers.

campagne caféicole désastreuse, a conduit à un effondrement des importations et des recettes fiscales et au recours à la planche à billets. Le FMI a demandé une réduction des effectifs de fonctionnaires, et de l'armée, qui compte aujourd'hui au moins 60 000 soldats, ce que le gouvernement a refusé de faire.

De plus, il semblerait que les 12 millions de dollars de fonds Stabex prévus pour financer les salaires du Ministère de l'agriculture auraient été attribués à des dépenses militaires. Bien que le gouvernement prétende ne plus acheter d'armes, des séjours à Moscou et en Chine de hauts officiers au mois de juillet auraient abouti à l'achat de blindés et une commande de six hélicoptères de combat MI 24, ainsi que de « Katiushi ».

L'aide budgétaire est certainement nécessaire pour sauver l'Etat burundais de la faillite mais les bailleurs de fonds semblent réticents à s'engager d'avantage sans mécanismes de contrôle solides permettant de suivre la manière dont les fonds mis à disposition de l'Etat burundais sont utilisés.³⁰

III. LE CESSEZ-LE-FEU : NÉGOCIER QUOI, AVEC QUI ET COMMENT ?

A. L'ARMÉE : GAGNER LA GUERRE

Sur le terrain diplomatique international, le président et ses alliés tentent de convaincre qu'ils font tout ce qui est en leur pouvoir pour obtenir un cessez-le-feu. Ils annoncent qu'ils sont prêts à rencontrer les rebelles là où ils le veulent et à écouter leurs revendications militaires et politiques, mais les actions entreprises sur le terrain trahissent d'autres intentions.

Sur le terrain militaire, l'heure est à la guerre. A peine la décision de maintenir Buyoya à la tête de l'Etat a-t-elle été connue en juillet que l'armée s'est mise en campagne. Pour imposer sa supériorité militaire à la rébellion, le haut commandement a, en juillet, fait une importante commande d'armes en Europe de l'Est, dont la livraison a commencé un mois plus tard. Six hélicoptères de combat ont fait leur apparition dans la campagne militaire en novembre. Dans le même temps, l'armée a intensifié les groupements opérationnels, et l'utilisation d'équipements lourds ; elle s'est battue en coordination avec l'Armée Patriotique Rwandaise dans la province de Cibitoke et dans la forêt de la Kibira et a lancé une campagne sur les quartiers généraux des FNL dans Bujumbura rural et les FDD au sud et à l'Est du pays, et ceci juste après l'installation du nouveau gouvernement de transition. Le discours du président Buyoya le 1^{er} janvier 2002 illustre bien la coexistence d'une double stratégie : celle de la guerre et celle des négociations. Ses priorités déclarées misent sur un soutien massif aux forces de sécurité, par un renforcement de la trilogie, classique depuis juillet 1996, avec un renforcement de l'administration, des forces de l'ordre dont les gardiens de la paix et une population faisant corps autour d'eux, tout en poursuivant des négociations avec les groupes rebelles³¹.

La décision d'entrer en campagne militaire est en partie une réponse à la frustration réprimée de l'armée vis-à-vis des négociations d'Arusha. Les militaires reprochent en effet à Buyoya de négocier sans avoir au préalable tenté d'imposer une défaite

³⁰ Réunion des bailleurs de fonds à Nairobi, 22 mars 2002.

³¹ Net press, 1^{er} janvier 2002.

militaire finale à la rébellion. Pendant ces négociations, Buyoya n'a effectivement pas permis à l'armée de mener d'opérations à fort risque de publicité et a gardé sa tactique du « ni paix ni guerre », pour ne pas être accusés de ne pas jouer le jeu du processus. Après la signature de l'accord d'Arusha en août 2000, la perspective du retour du FRODEBU au pouvoir, d'une armée à 50% hutu et de l'acceptation du principe d'intégration des rebelles hutu a augmenté le mécontentement des militaires³². Les deux tentatives de coup d'état contre le président en avril et en juillet en étaient de clairs signaux. Pour maintenir la cohésion de l'armée autour de lui et faire accepter son maintien pendant la transition, le président a dû rassurer les militaires sur ses intentions de guerre. Le premier objectif de la campagne militaire actuelle est donc de redonner le moral aux troupes, et de leur faire passer le message que c'est l'armée qui imposera ses conditions à la rébellion. Une rébellion défaite ne négociera pas un cessez-le-feu ou une réforme de l'armée, elle négociera, au mieux, une reddition et un programme de DDRR.

Cette campagne était aussi une réponse aux actions militaires de la rébellion qui cherchait à montrer son désaccord avec l'installation du gouvernement de transition en intensifiant ses attaques. Pour les chefs militaires de l'armée, il était crucial de reprendre le dessus au moment où les représentants du FRODEBU, du PALIPEHUTU, du FROLINA et du CNDD revenaient au Burundi. Le danger était en effet de leur laisser croire que la rébellion était forte et qu'il y avait une chance de remettre en question le rapport de force existant³³. La bataille de Tenga, quartier général des FNL, remportée par l'armée, a encouragé les militaires à continuer la guerre.

Depuis novembre, les Forces Armées Burundaises (FAB) ont remporté plusieurs belles victoires militaires. Au Congo, la prise de la presqu'île d'Ubwari sur le lac Tanganyika au sud Kivu par l'APR, le RCD et les FAB a porté un coup sévère aux FDD, dont c'était la base traditionnelle d'infiltration et de repli. En décembre, les FAB,

avec l'aide de l'APR, ont expulsé les FNL de leurs quartiers généraux à Tenga, Gasarara et Rukoko dans Bujumbura rural. Tenga était la base arrière des FNL pendant la bataille de Kinama, ce quartier de Bujumbura que les FNL ont occupé pendant 15 jours en février 2001. Pour gagner, les militaires ont utilisé des hélicoptères et équipement infrarouge, ont mené des offensives jour et nuit, et ont consenti à sacrifier beaucoup d'hommes. Récemment, les FNL ont de même perdu un certain nombre de leurs positions à Mbare, Kirombwe, Gasarara, Isale et Kibuye dans Bujumbura rural et se retirent vers Teza et Bukeye en bordure de la forêt de la Kibira, mais aussi de leurs positions dans Cibitoke et Bubanza et se replient vers Musigati et Rugazi, au Nord du Burundi. Dans le même temps, la Tanzanie met une pression militaire sur les FDD de Kigoma qui les oblige à se replier sur le Burundi.

Le moment pour lancer cette offensive militaire était idéal. Le gouvernement de transition à peine installé bénéficiait d'un état de grâce. La participation du FRODEBU au pouvoir apporte la caution politique nécessaire à la guerre³⁴. Le FRODEBU a signé un accord applicable sous réserves avec un préambule rajouté dans la nuit du 27 au 28 août 2000 l'engageant à demander des sanctions si la rébellion ne répondait pas à l'appel des négociations. Et de fait le gouvernement est déjà en train de mobiliser la communauté internationale et régionale pour les sanctions. L'argument en est que les rebelles, en refusant de rejoindre le processus de paix, risquent de mettre en péril les acquis d'Arusha. Des sanctions reviendraient à une disqualification définitive et à moindre coût de la rébellion et à son identification aux « forces négatives » de l'accord de Lusaka, que l'on désarme mais avec qui il est hors de question de négocier. La tentation est grande pour l'armée burundaise de céder à la mode angolaise et d'en finir une fois pour toutes avec les FNL comme le MPLA vient de le faire avec l'UNITA. Mais surtout cette disqualification reviendrait à mettre aux oubliettes une fois pour toutes le Protocole III d'Arusha et la réforme de l'armée.

Cette politique a pour avantage de singulièrement affaiblir le FRODEBU. L'obliger à cautionner la neutralisation de la rébellion par la guerre et les

³² L'une des raisons du retour de Buyoya au pouvoir en 1996 et le renversement du président Sylvestre Ntibantunganya est la réforme de l'armée et la présence des troupes étrangères à la suite des discussions de Mwanza.

³³ Entretien ICG avec des membres du haut commandement, Bujumbura, mars 2002.

³⁴ Le vice-président Domitien Ndayizeye félicite l'armée sur sa victoire à Tenga, décembre 2001.

sanctions, est la meilleure manière de le discréditer auprès de cette même rébellion et de la population hutu, de l'empêcher de reconstruire une base politique et de participer à la discussion sur la réforme de l'armée. En effet, si le FRODEBU est incapable d'arrêter la guerre, les représentants du G10 au pouvoir pourront jouer sur deux tableaux : ils pourront l'accuser de double langage et démontrer que le FRODEBU continue à aider la rébellion, bien qu'étant au gouvernement. Une récente déclaration de l'UPRONA a déjà été dans ce sens, qui rappelle son discours classique des années 94-96 sous la Convention de gouvernement³⁵. Ils pourront aussi discréditer le FRODEBU comme interlocuteur politique en montrant qu'il n'a pas rempli les promesses d'Arusha. Le FRODEBU a en effet vendu l'idée qu'il fallait d'abord obtenir un accord politique global à Arusha et que la rébellion y adhérerait facilement par la suite. Si le camp Buyoya arrive à démontrer qu'il a signé un accord avec un FRODEBU impuissant et des groupes rebelles qui ont perdu la guerre (CNDD, PALIPEHUTU, FROLINA), c'est tout l'accord d'Arusha qui tombe à l'eau et surtout son principal objectif : l'alternance politique.

Pendant ce temps, Buyoya et l'armée privilégient des négociations séparées avec chacun des groupes armés en favorisant la compétition entre eux et en jouant sur la rivalité des médiations. Sur l'initiative du président Pierre Buyoya, Jean Minani le président du FRODEBU puis Jacob Zuma le vice-président sud-africain ont été officiellement demander à la Tanzanie en janvier de se réimpliquer dans la recherche du cessez-le-feu³⁶. Mais la multiplication des centres de médiation devient surréaliste et contre-productive. Parallèlement il y a des négociations de cessez-le-feu en Afrique du sud, en Tanzanie et au Gabon, avec des médiateurs différents, des rebelles différents et des accords séparés. Par exemple, le gouvernement n'a jamais perdu contact avec Jean Bosco Ndayikengurukiye depuis Libreville I en janvier 2001 et a profité de son affaiblissement et

de sa destitution des FDD en octobre 2001 pour négocier son retour au Burundi. Le président Buyoya a annoncé à l'état major début mars que Ndayikengurukiye aurait un poste important au sein des structures de commandement de l'armée³⁷ et a prévu de finaliser les négociations d'intégration en juin, pour que Jean Bosco, à sa demande, puisse défiler au Burundi le jour de la fête de l'indépendance le 1^{er} juillet. Le gouvernement tente maintenant aussi de négocier avec les FDD-CNP de Nkurunziza en Afrique du sud. Une telle stratégie a un résultat presque garanti : les négociations séparées aboutiront plus à des arrangements individuels avec les leaders de la rébellion qu'à une sérieuse réforme de l'armée.

En résumé, le camp Buyoya a placé ses fidèles, neutralisé les gens du G10, passé accord avec le FRODEBU de Minani, le CNDD de Nyangoma et bientôt les FDD de Jean Bosco. Pendant ce temps, il insiste sur le fait que le FRODEBU l'aide à casser la rébellion diplomatiquement, sans avoir mis jusqu'à présent aucun plan de réforme de l'armée sur la table en retour. En d'autres termes, le camp de Buyoya semble vouloir négocier la forme sans le fond, à gagner les négociations sans faire les réformes, à faire des résultats d'Arusha une « révolution conservatrice »³⁸.

B. LE FRODEBU : GAGNER LA PRÉSIDENTIE ET LE LEADERSHIP HUTU

Le retour d'exil de Jean Minani et de son entourage, l'entrée de la rébellion dans les négociations politiques, et la perspective d'élections présidentielles représentent un « big bang » potentiel pour le FRODEBU, le G7 et la rébellion. Ces deux événements font remonter à la surface les différents courants existants depuis les années 80 et 90 au sein de la communauté hutu ainsi que les rivalités de leadership. Depuis 1993, avec l'assassinat de Ndadaye et surtout depuis 1996, avec le retour de Buyoya au pouvoir, une bonne partie de ces courants et tendances ont disparu de la scène politique visible et se sont joués en exil, essentiellement en Tanzanie, en RDC, et en Europe. Aujourd'hui ces tensions

³⁵ Mémoire du parti UPRONA sur la question des prisonniers politiques et la mise en place de la commission d'enquête internationale judiciaire, ainsi que d'autres questions liées à l'évolution actuelle de la situation, du 23/avril/2002.

³⁶ Le président Buyoya et Jean Minani ont rencontré le tanzanien Benjamin Mkapa à Arusha, quelques jours après l'entrevue de ce dernier avec le vice président sud africain.

³⁷ Entretien ICG avec officiers burundais, 18 mars 2003, Bujumbura.

³⁸ Concept emprunté à « L'Etat en Afrique : la politique du ventre », Jean-François Bayart, Paris, Fayard 1987.

s'articulent autour de trois enjeux : a) le contrôle du parti FRODEBU, machine électorale convoitée, b) la négociation du cessez-le-feu et de la réforme de l'armée, dans laquelle tous les leaders hutu veulent avoir une part, et c) le combat régionaliste entre les gens du sud (Bururi) qui ont longtemps monopolisé le pouvoir de Bujumbura et les gens du centre et nord, qui veulent mettre un terme aux régimes sudistes.

On voit aujourd'hui trois configurations d'alliance apparaître autour de ces enjeux. La première est celle de Jean Minani et Domitien Ndayizeye, grands gagnants de l'accord d'Arusha, respectivement président de l'Assemblée nationale, et vice-président du Burundi, qui cherchent à préserver leurs acquis. La seconde est celle de Léonce Ngendakumana, Sylvestre Ntibantunganya et Frédéric Bamvugyumvira, exclus du partage des postes post Arusha et qui veulent profiter de la négociation du cessez-le-feu pour se repositionner avantageusement. La troisième est celle des Hutu de Bururi, avec en tête Augustin Nzajibwami et comprenant tous les chefs de rébellion récemment déposés, officiellement exclus d'Arusha et officieusement proches du pouvoir militaire tutsi de Bururi. Chacune de ces tendances cherche des alliés dans la rébellion, dans l'armée et dans les partis tutsi.

Minani a « gagné » l'accord d'Arusha grâce au soutien international et celui de la Tanzanie. Il a obtenu la place de président de l'Assemblée et a placé son homme à la vice-présidence. Mais pour gouverner et surtout consolider son pouvoir avant les élections présidentielles, il doit s'assurer un contrôle sans faille du parti FRODEBU. On se souviendra que pendant les négociations d'Arusha, le FRODEBU avait différentes ailes, une aile extérieure proche de Minani et basée en Tanzanie qui misaient sur les négociations d'Arusha, et une aile intérieure qui a négocié le partenariat politique intérieur en 1998, et qui s'est plus tard scindée en une aile intérieure Domitien Ndayizeye qui soutenait Arusha et une aile intérieure Augustin Nzajibwami, qui soutenait le partenariat. La fracture était aussi basée sur une division régionaliste entre ceux du nord (Minani, Ndayizeye) et ceux du sud (Nzajibwami). Tous les chefs des ces ailes ont continué à lui disputer son leadership après l'installation du gouvernement de transition. En février, une réunion du Comité Directeur a été organisée d'urgence pour parer aux risques d'éclatement du parti. La composition du

bureau exécutif a été revue. Cette réunion a permis d'annoncer qu'il n'y avait plus d'ailes au sein de ce parti et la réconciliation de ses membres dispersés par la crise déclenchée depuis octobre 1993. « Le parti est redevenu un et indivisible »³⁹. On retrouve au sein de ce bureau tous les ténors du parti sous l'autorité reconfirmée de Jean Minani. Ce bureau est représentatif de tous les burundais ressortissants de tous les coins du pays et comporte en son sein deux tutsi du sud et du centre.

Pour réaffirmer son contrôle et faire taire les dissidences, Minani compte organiser un congrès en septembre. Mais ce congrès sera aussi l'occasion pour tous les autres chefs du parti de contester son leadership et de se prépositionner pour les élections présidentielles d'après la transition. Ces derniers pourraient logiquement soulever officiellement la question du cumul des mandats de Minani et avancer qu'il ne peut pas garder la présidence de l'Assemblée et celle du FRODEBU. Celui qui gagnera la présidence du parti sera également le candidat naturel du FRODEBU pour les élections présidentielles. La campagne est ouverte et tous les postulants cherchent déjà des alliés et des électeurs, parmi les militants du FRODEBU, les Tutsi « de gabarit »⁴⁰ ou parmi les rebelles.

La campagne se joue d'abord sur l'interprétation d'Arusha et son application. Minani et son entourage, principaux bénéficiaires d'Arusha et de l'accord du 23 juillet, « positivent » sur le gouvernement de transition et adoptent une attitude conciliante et patiente sur l'application de l'accord. Obligé de par ses engagements à avoir un discours identique avec les autres partenaires du gouvernement et à rechercher le consensus dans le fonctionnement de l'Etat, ils ont déjà fait quelques compromis sur l'application de l'accord. Par exemple, ils ont renoncé à l'unité de protection prévue dans les accords du 23 juillet et accepté les Sud-africains à la place ; ils ont accepté que la constitution de transition amende l'accord d'Arusha ; ils ont renoncé temporairement à certaines nominations comme celui du gouverneur de la Banque centrale qui leur revenait d'après Arusha ; ils n'ont pas réagi à la publication du

³⁹ Communiqué de presse du parti FRODEBU du 24 février 2002.

⁴⁰ Entretien ICG avec le Secrétaire exécutif du FRODEBU, Bujumbura, 14 mars 2002.

rapport sur les prisonniers politiques ; ils se sont félicités publiquement des campagnes militaires de l'armée.

Les autres hauts responsables du FRODEBU qui se considèrent comme les perdants du partage des postes entre Buyoya et Minani, ont décidé d'occuper ce vide et se font les champions de l'application de l'accord d'Arusha. Il s'agit de l'ancien premier vice-président Frédéric Bamvugiyumvira, qui n'a pas apprécié d'être remplacé par Domitien Ndayizeye, de l'ancien président de l'Assemblée nationale Léonce Ngendakumana, qui a du laisser son poste à Jean Minani et de l'ancien président Sylvestre Ntibantunganya, qui voulait prendre le poste de président de l'Assemblée. Ce trio menace de barrer la route au duo Jean Minani et Domitien Ndayizeye en lançant une OPA sur le FRODEBU au prochain congrès et en attaquant Jean Minani sur le cumul de ses deux charges⁴¹.

Ils reprochent à Minani la non-transparence dans la prise de décision, et sa volonté de court-circuiter les organes du parti. Automatiquement cela les conduit à soupçonner Minani d'avoir déjà accepté que Buyoya reste président pendant toute la durée de la transition et d'avoir rallongé son mandat de président de l'Assemblée de dix huit mois à trois ans, voire cinq ans⁴². Et automatiquement ils se mettent à pousser pour qu'au contraire l'accord soit respecté et tout particulièrement l'alternance à l'issue de la première tranche de la transition. Léonce Ngendakumana qui a remplacé Pierre Claver Nahimana à la Commission de suivi a accusé Minani et Ndayizeye de manque de vision. Le 5 avril lors d'une conférence de presse, il a déclaré que « l'accord d'Arusha reste caractérisé par les mêmes paramètres que la Convention de gouvernement ou le Partenariat politique intérieur ou le partage des postes de responsabilités se fait semble-t-il entre amis »⁴³. Le 8 avril, le groupe parlementaire FRODEBU a fait une déclaration dénonçant la poursuite de la guerre et de la course à l'armement et demandant, entre autres, au gouvernement d'appliquer l'accord à la lettre et à

la Commission de suivi de « sortir de son mutisme ».⁴⁴

Ils trouvent là des alliés naturels dans ceux du G10 qui s'estiment exclus du « partage d'Arusha ». Les chefs FRODEBU et les exclus du G10 se retrouvent aussi sur le thème régionaliste. Il s'agit pour tous ces leaders qui sont du centre et du Nord, de s'opposer au pouvoir de Bururi et à ceux qui font alliance avec eux. Pour chacune de ces tendances, l'étape à ne pas rater est la négociation du cessez-le-feu. Pour les gagnants d'Arusha, leur victoire ne peut être garantie que si la rébellion adhère à l'accord et ne négocie qu'un calendrier de réformes et d'intégration. Il faut donc à tout prix éviter que la rébellion ne négocie seule, dans un processus séparé, un accord qui pourrait remettre en question leurs avantages. Pour les « perdants » d'Arusha, Hutu et Tutsi, au contraire, la négociation du protocole III de l'accord d'Arusha est la brèche miracle dans laquelle ils pourront s'engouffrer pour remettre en question le partage des postes.

Tous ont donc commencé à contacter la rébellion tous azimuts pour réclamer une place dans cette négociation en se prévalant de « leurs rebelles ». Quatre ou cinq réunions ont été tenues entre le FRODEBU Minani et les FDD, mais elles n'ont produit aucun résultat. Celle du 10 novembre à Kigoma impliquant sept partis de la famille politique hutu et les groupes rebelles était organisée par le FRODEBU après qu'il ait promis dans plusieurs de ses déclarations d'obtenir un cessez-le-feu dans les semaines à venir. Une fuite orchestrée à partir du FRODEBU sur le projet de cette rencontre est à l'origine de l'absence des rebelles à ce rendez-vous. Le président Sylvestre Ntibantunganya aurait donné un coup de fil pour informer son ancien ministre des affaires étrangères, Jean-Marie Ngendahayo, membre du bureau politique des FDD "renovés". Celui-ci n'ayant pas été tenu au courant et craignant qu'on n'achète les leaders militaires a en retour saboté cette rencontre⁴⁵.

Plus fondamentalement, les discussions FRODEBU Minani/FDD ont échoué car Minani a

⁴¹ Entretiens ICG avec des militants du Frodebu, mars 2002.

⁴² Entretiens ICG avec des politiciens du FRODEBU et des militaires, Bujumbura, mars 2002.

⁴³ In Burundi net, 5 avril 2002.

⁴⁴ Déclaration n°001/2002 du groupe parlementaire FRODEBU sur la situation prévalant dans le pays.

⁴⁵ Entretien ICG avec l'entourage de Radjabu Hussein, le 14 novembre 2001.

voulu se prévaloir d'un contrôle sur la rébellion. D'abord, le président du FRODEBU semble avoir été en contact avec les quatre chefs du FDD qui ont déposé Jean-Bosco le 15 octobre à la tête du mouvement FDD, en accord avec la Tanzanie qui souhaitait en effet que Minani ait des troupes lors de son retour au Burundi pour pouvoir négocier la réforme de l'armée en position de force⁴⁶. Avant le renversement de Jean-Bosco, Minani aurait promis aux futurs chefs de la rébellion, ainsi qu'à un groupe de « déserteurs » des FDD, de les intégrer dans l'unité de protection négociée dans l'accord du 23 juillet. Mais le président Buyoya, comprenant que la manœuvre était destinée à donner des hommes à Minani pour son retour au Burundi, a refusé de les intégrer dans cette unité avant qu'un cessez-le-feu ne soit signé en bonne et due forme. Minani a accepté la présence sud-africaine en remplacement, mais cette promesse non tenue a causé une première rupture avec la rébellion. Il est aujourd'hui suspect aux yeux des rebelles "d'avoir des visées de démobilisation de leur armée en ayant négocié la présence de forces de sécurité étrangère"⁴⁷.

Les autres chefs du FRODEBU cherchent aussi à avoir leurs propres contacts avec la rébellion pour la parrainer dans les négociations de cessez-le-feu. Voyant cette configuration « Bururi » se dessiner avec l'aide du pouvoir, Augustin Nzojibwami, de Bururi pense faire concurrence au FRODEBU dans les élections en captant ces chefs rebelles et plus particulièrement Jean Bosco Ndayikengurukiye son petit frère. Une coalition CNDD / FDD-Ndayikengurukiye / PALIPEHUTU-FNL-Kabura / FROLINA-Karumba / Sangwe - Pader, son nouveau parti, affaiblirait considérablement le FRODEBU dans de prochaines élections. Léonce Ngendakumana ou Sylvestre Ntibantunganya cherchent aussi à se rapprocher de la rébellion en critiquant sévèrement la politique du gouvernement sur la question du cessez-le-feu, avec l'espoir que les FDD appuient leur candidature au prochain congrès du FRODEBU : « il est surprenant que le gouvernement de transition affirme cinq mois après son installation qu'il n'a pas de politique claire, de propositions concrètes ni de stratégie de négociation de cessez-

le-feu »⁴⁸. Ils reconnaissent maintenant leurs erreurs. La première a été de « vendre » le cessez-le-feu sans s'être assuré de l'accord de la rébellion⁴⁹. La seconde a été de signer l'accord d'Arusha sans cessez-le-feu. Cette volte face est certainement le signe le plus clair de leur désolidarisation de la stratégie actuelle du FRODEBU.

C. LA RÉBELLION : GAGNER LA RECONNAISSANCE

La rébellion est restée en dehors d'Arusha mais a été affectée par sa dynamique. Les pressions diplomatiques, les tentatives de corruption et d'alliances diverses des acteurs politiques burundais ont conduit, depuis 1998, à des restructurations dans la rébellion : un changement de leadership de Cossan Kabura à Agathon Rwasa chez les FNL début 2001 et à deux changements au sein des FDD : d'abord l'éviction de Léonard Nyangoma en mai 1998 puis celle de Jean Bosco Ndayikengurukiye en octobre 2001. De nombreux débats internes sont en cours de même que des contacts bilatéraux entre groupes politiques et groupes armés, et entre groupes armés eux-mêmes. Pour certains dans la rébellion, il est impératif de rentrer dans le jeu des négociations et d'opérer un remaquillage et une métamorphose en forces politiques futures et crédibles et de prendre sa part de gloire. Pour d'autres, l'acceptation de la négociation par le pouvoir Buyoya ne paraît pas encore irréversible et il est prématuré de s'engager.

A l'heure actuelle, la question centrale n'est pas de savoir si les rebelles veulent négocier, mais que veulent-ils négocier, comment et avec qui ? La problématique des négociations tourne essentiellement autour de la question de l'acceptation, partielle ou globale, de l'accord d'Arusha par la rébellion et des implications de cette acceptation. En effet, accepter Arusha signifie tout d'abord adopter un accord qu'ils n'ont pas négocié, mais surtout un accord incomplet, contesté et très partiellement appliqué. Accepter Arusha c'est ensuite approuver le leadership du FRODEBU sur la famille politique hutu, et lui concéder un rôle moteur dans le processus de paix.

⁴⁶ Entretiens Frodebu/ FDD, Bujumbura, Kigoma, Dar es Salaam, mars 2002.

⁴⁷ Entretien téléphonique ICG avec l'entourage de Radjabu Hussein à Kigoma, le 12 novembre 2001.

⁴⁸ Conférence de presse, Léonce Ngendakumana, citée.

⁴⁹ Entretien ICG avec le président Sylvestre Ntibantunganya, Bujumbura, 15 mars 2002.

Or cette question dépasse largement les simples querelles d'individus ou les querelles régionalistes.

L'enjeu majeur est la conquête du leadership hutu, dans une perspective électorale post-transition. Cette conquête se joue autant autour des résultats concrets de la transition qu'autour d'une lutte de légitimité pour l'appropriation du capital symbolique lié à la fin de la guerre. Or, à ce titre, les représentants du PALIPEHUTU-FNL n'ont pas oublié ce qu'ils considèrent comme la trahison du FRODEBU après les élections de 1993. Principaux acteurs de la lutte hutu depuis le début des années 80, ils avaient mobilisé leurs réseaux ruraux pour la victoire du FRODEBU aux élections présidentielles mais n'en ont jamais tiré de bénéfices, et n'ont jamais été reconnus comme la force politique centrale grâce à qui rien n'aurait été possible. Pour les leaders des FDD, le FRODEBU est souvent considéré comme un groupe de « ventriotes » ayant trahi la victoire de 1993 en composant avec le pouvoir militaire qui venait de renverser le président élu du FRODEBU Melchior Ndayaye. Créées en partie par le FRODEBU en 1994 après le putsch, les FDD comptaient sur son soutien politique et financier, mais ont été déçues par la difficulté du FRODEBU à assumer la paternité du mouvement. Les querelles sont donc profondes et fondées sur l'expérience de trahisons passées. Avec les négociations, les mouvements rebelles sont ainsi engagés dans une lutte pour la reconnaissance de leur rôle et de leur leadership dans le processus de paix.

1. CNDD-FDD-Ndayikengurukiye: la course au cessez-le-feu

La faction du CNDD-FDD toujours dirigée par Jean-Bosco Ndayikengurukiye est actuellement engagée dans une course au cessez-le-feu. Affaiblie par l'OPA de Jean-Pierre Nkurunziza sur le mouvement en octobre 2001, elle cherche à se positionner le plus rapidement possible comme un véritable acteur de paix, reconnu et apprécié de la médiation comme de la communauté internationale. La dernière rencontre organisée à Pretoria avec le gouvernement a ainsi permis de laisser entrevoir la possibilité d'un accord pour le début du mois de juin. Les parties se sont mises d'accord sur un cadre de négociation et un agenda

politique et technique et sont prêtes à rentrer dans le vif du sujet⁵⁰.

Jean-Bosco Ndayikengurukiye a ainsi demandé au gouvernement que celui-ci lui présente un état des lieux de l'application des accords d'Arusha, et a promis de remettre à la facilitation son propre commentaire. Il est prêt à reconnaître l'accord sans condition, pour autant qu'il soit appliqué à la lettre⁵¹. Il entend ainsi se positionner comme celui qui peut garantir l'application pleine et entière d'Arusha après la déclaration du cessez-le-feu, en palliant les faiblesses du leadership actuel du FRODEBU. Cette acceptation a bien sûr un prix : la renégociation des positions au sein de la transition, et l'ouverture des rangs de l'armée aux officiers du CNDD-FDD. Pierre Buyoya avait déjà essayé de convaincre Jean Minani d'accepter une telle option. Selon-lui, l'actuel FRODEBU est trop dominé par les Hutu du Nord que représente l'axe Minani-Ndayizeye. Ceux-ci doivent accommoder les Hutu du Sud dont Jean-Bosco Ndayikengurukiye et son frère Augustin Nzojibwami sont les deux représentants. Dans les rangs de l'État-major, on se satisferait par ailleurs tout à fait de l'intégration d'un petit nombre d'officiers hutu du sud avec lesquelles il existe des relations de voisinage et parfois des relations familiales. Jean-Bosco Ndayikengurukiye aurait déjà obtenu d'être chef d'État-major de la gendarmerie. Il lui reste cependant à convaincre ses hommes de la viabilité d'un tel accord, et pour « refaire l'unité du corps combattant » devra leur donner des garanties contre le régionalisme de Bururi.

L'objectif pour la faction Jean Bosco est de jouer sur la logique « premier arrivé, premier servi ». Le quota de cinquante pour cent de Hutu à intégrer dans les forces armées prévu par l'accord d'Arusha limite singulièrement le nombre de places à prendre, l'armée ayant déjà recruté massivement des hommes de troupe hutu depuis deux ans. Il faut donc pour Ndayikengurukiye, s'assurer du monopole de ce quota, qui fermera la porte aux autres mouvements rebelles. De plus, sa faction

⁵⁰ Voir « Compte-rendu des négociations tenues du 17 au 20 avril au centre de conférence St Georges entre le gouvernement de transition du Burundi et le CNDD-FDD », miméo.

⁵¹ Entretien ICG, Jean-Bosco Ndayikengurukiye, Pretoria, 2 mai 2002.

concentre toujours le plus grand nombre d'anciens élèves de l'ISCAM ou d'officiers diplômés de l'université⁵². Il se sent mieux doté que quiconque pour négocier des positions d'officiers dans les FAB. Enfin, Jean-Bosco Ndayikengurukiye est conscient des bénéfices à tirer d'un progrès rapide des négociations et de la fatigue des combattants. Le dernier changement de leadership au sein des FDD en octobre 2001 n'a pas été compris et accepté par les troupes des FDD. Depuis août 2001, les combattants ont eu à subir l'offensive de l'APR dans les Kivu, la pression politique et militaire de la Tanzanie et du Congo, et les querelles internes au mouvement ont suscité des combats entre unités et parfois des mutineries. Beaucoup sont fatigués de la guerre, et sont prêts à déposer les armes si une opportunité décente leur est offerte. Aujourd'hui, Jean-Bosco Ndayikengurukiye pense que le retour à Bujumbura dans l'armée ou la gendarmerie, et le désarmement dans le cadre d'un généreux plan de DDRR financé par la communauté internationale dans un contexte où l'accord d'Arusha est pleinement appliqué, représente un objectif politique collectif et individuel qui devrait pouvoir séduire la majorité des combattants FDD.

2. CNDD-FDD/CNP de Jean-Pierre Nkuruzinza : la stratégie du « wait and see »

La faction « Coalition des Patriotes » (CNP) de Jean-Pierre Nkuruzinza, elle, n'est pas pressée de négocier. Lors de la dernière réunion de Pretoria en avril 2002, elle a introduit de nouvelles conditions de négociations, interprétées par la médiation et le gouvernement comme un recul par rapport au travail effectué pendant la réunion de Val Daam en février dernier⁵³, au cours de laquelle les parties s'étaient mises d'accord pour en terminer lors de la prochaine rencontre avec l'environnement de négociation (code de conduite, règlement intérieur, attentes vis-à-vis de la facilitation en matière logistique et de sécurité, rôle des experts et des observateurs)⁵⁴. Elle demande désormais que

l'armée lui explique pourquoi elle a assassiné le président Ndadaye en 1993, et veut être sûre de parler directement aux militaires. Elle cite volontiers à l'appui de cette exigence l'anecdote dite du « top ten ». En effet, au cours des négociations sur le leadership de transition, lorsqu'une troisième voie se dessinait comme alternative aux deux candidats déclarés, Pierre Buyoya et Epitace Bayaganakandi, dix colonels de l'armée burundaise se sont alors rendus à Pretoria pour prévenir Mandela qu'ils n'accepteraient Arusha qu'à condition que Buyoya soit président de la transition. La faction FDD-CNP prétend ainsi qu'elle ne veut pas commencer à travailler avec le gouvernement de transition, si au terme des négociations une délégation de dix colonels se présente devant le médiateur et renverse le résultat obtenu. Pour elle, l'armée burundaise doit mettre bas les masques et dire clairement pourquoi elle a décidé d'assassiner Melchior Ndadaye et de mettre à bas la constitution de 1992. Elle doit ainsi assumer pleinement ses responsabilités dans la crise. Dernièrement, les FDD-CNP ont même décidé de récuser la facilitation du vice-président Jacob Zuma et de proposer que le processus soit rapatrié en Tanzanie⁵⁵. En réalité, pour cette faction, il est urgent d'attendre pour avoir une chance de conquérir le leadership politique de la famille hutu.

La première raison pour laquelle les FDD-CNP veulent retarder les négociations est le besoin de faire monter les enchères. Elle a besoin d'affaiblir Pierre Buyoya et Jean Minani pour obtenir une part conséquente des bénéfices de l'application de l'accord d'Arusha. Le temps, et surtout l'absence d'application de l'accord voire le dépassement des premiers dix-huit mois de la transition sans cessez-le-feu affaiblit considérablement le FRODEBU, par ailleurs menacé d'implosion. Simultanément, des contacts ont également été pris avec Epitace Bayaganakandi et d'autres leaders politiques tutsi du centre ou du Nord pour affaiblir Pierre Buyoya. Au cours de la deuxième quinzaine de mai, Epitace Bayaganakandi, s'est rendu en RDC pour discuter avec Hussein Radjabu après plusieurs jours de

⁵² ICG publiera dans les semaines à venir un rapport détaillé sur la situation interne de la rébellion et le rapport de force qui existe sur le terrain.

⁵³ Entretiens ICG, représentants du gouvernement et des FDD-CNP, Pretoria, 30 avril 2002.

⁵⁴ Voir « Compte rendu des réunions de négociations du 19 février 2002 entre délégations des belligérants : le

gouvernement de transition du Burundi et le CNDD-FDD ».

⁵⁵ Voir « Déclaration du CNDD-FDD n°001/RL/Décl/2002 sur l'organisation du processus de négociations entre belligérants en vue d'arriver rapidement à la paix et à la restauration de la démocratie au Burundi » et « Les rebelles des FDD rejettent la médiation du vice-président sud-africain », AFP, 13 mai 2002.

discussion en Belgique avec les représentants du CNP basés à Bonn⁵⁶. L'objectif est d'offrir une alternative au tandem Buyoya-Minani qui soit vraiment significative d'avancées dans le processus de paix.

Le temps est également nécessaire pour prouver la vacuité de tout accord avec Jean-Bosco Ndayikengurukiye. Si ce dernier ne parvient pas à amener un cessez-le-feu sur le terrain, il aura prouvé lui-même sa perte de contrôle sur le mouvement rebelle. Alors que la lutte interne se poursuit pour le contrôle du mouvement et des unités sur le terrain, la faction FDD-CNP veut pouvoir prouver effectivement que les prétentions de Jean-Bosco Ndayikengurukiye à être un interlocuteur du cessez-le-feu sont ridicules et qu'ils sont les seuls interlocuteurs possibles. C'est notamment la raison pour laquelle, cette faction est si opposée au retour des réfugiés hutu de Tanzanie, annoncée par les gouvernements burundais et tanzaniens depuis janvier 2002. Elle sait très bien que le retour au Burundi des réfugiés, au sein desquels il y a des combattants, et l'ouverture de lieux de cantonnement pour les combattants à l'intérieur du pays donneront à Jean-Bosco l'opportunité de regagner un certain contrôle sur les hommes en leur faisant miroiter l'intégration dans l'armée ou les bénéfices du DDRR. A l'opposé, s'ils restent dans les camps, les combattants déserteurs peuvent être plus facilement remobilisés et réintégrés dans les unités sous le contrôle de la CNP sur le terrain. Parallèlement, la réorganisation militaire du mouvement à l'intérieur du Burundi sur le modèle FNL, de sorte à être indépendant des pressions congolaises ou tanzaniennes, n'est pas achevée. Les FDD-CNP ont besoin de plus de temps pour y procéder⁵⁷.

Enfin, les FDD-CNP ont besoin de temps pour finaliser leur plate-forme commune avec les FNL. Des pourparlers directs ont été engagés à ce sujet entre Jean-Pierre Nkuruzinza et Agathon Rwaswa des FNL qui se sont notamment rencontrés en mars à Bubanza. Le discours des FDD-CNP sur le rôle de l'armée dans la crise illustre un rapprochement très net de l'agenda du PALIPEHUTU-FNL, dont les FDD-CNP cherchent à gagner la confiance.

Mais les négociations ne sont toujours pas finalisées. Les FNL notamment veulent organiser un congrès de leur mouvement en mai-juin pour établir leur stratégie de négociation et faire ratifier les termes de cette alliance avec les FDD-CNP. Depuis plus de six mois les deux mouvements ont également l'ambition d'organiser un forum international public où ils pourront présenter leurs stratégies et leurs objectifs pour le processus de paix⁵⁸. L'objectif de ce forum est également de montrer que la rébellion n'est pas une « force négative », que leur lutte est légitime, et que c'est la « violence » de l'Etat qui les a créés, qu'ils ont un véritable projet de société.

La réunion de Dar-es-Salaam organisée avec les sept factions de la rébellion en mars 2002 par la Tanzanie a prétendu se substituer à ce forum. Mais pour les FDD-CNP, cette substitution n'est pas acceptable. Ils veulent pouvoir s'imposer comme les seuls leaders politiques de la rébellion, et tirer les avantages d'une renégociation de l'application des accords d'Arusha, de même que bénéficier du crédit d'avoir amené les FNL à la table des négociations. Ces derniers sont aujourd'hui considérés par la communauté internationale comme des irréductibles, le principal obstacle au processus de paix.

3. Le PALIPEHUTU-FNL : « l'histoire est avec nous »

La perspective du PALIPEHUTU-FNL sur le conflit burundais et par conséquent sur le processus de paix est sensiblement différente de celle des deux FDD. L'engagement dans la lutte armée est en effet moins lié à l'assassinat de Melchior Ndadaye qu'au génocide de 1972 contre les élites hutu. L'assassinat de Ndadaye est perçu comme l'une des manifestations d'un même phénomène qui s'est reproduit de manière récurrente depuis l'indépendance et dont le génocide de 1972 fut le moment paroxystique. L'objectif central du processus de paix n'est dès lors pas le positionnement par rapport à l'accord d'Arusha ou son application, qui devient accessoire et pourra éventuellement être accepté comme pis aller, mais la conquête du pouvoir militaire. L'armée est perçue comme l'institution centrale du pouvoir au Burundi, source du pouvoir

⁵⁶ Entretiens ICG, Bujumbura, Bruxelles, mai 2002.

⁵⁷ Voir pour plus de détails le prochain rapport d'ICG sur la situation au sein de la rébellion.

⁵⁸ Entretiens ICG, représentants du FNL et FDD, juillet 2001-mars 2002.

politique et économique et de l'oppression sur le peuple hutu, il faut donc s'y attaquer directement. Toute autre solution ou proposition représente pour les FNL une diversion, entretenue par le régime de Bujumbura pour masquer la réalité⁵⁹. De cette analyse du conflit découle la nécessité de traiter directement avec le pouvoir militaire et de ne pas perdre son temps avec le gouvernement de transition, qui est perçu comme bien pire que ses prédécesseurs, notamment que le régime de « convention de gouvernement » de 1994-1995, car il entretient bien plus fortement et plus habilement l'illusion d'un partage du pouvoir et de la représentation des intérêts du peuple hutu au sein des institutions.

De fait, le PALIPEHUTU-FNL reste marqué par l'influence de la révolution sociale rwandaise de 1959. Son action militaire sur le terrain, comme en 1988 à Ntega et Marangara, s'est notamment fondée sur le modèle de l'insurrection paysanne hutu dont la population tutsi est la première victime. Le génocide de 1972 suivit la répression d'une telle insurrection, et fut notamment conçu par le commandement militaire de Michel Micombero comme un moyen d'y mettre définitivement fin. Le PALIPEHUTU-FNL perçoit sa lutte en termes de rétablissement de la vérité, et notamment comme la fin des mensonges entretenus par les Tutsi pour garantir leur mainmise sur le pouvoir depuis leur arrivée dans la région. Mensonges et tromperies sont perçus comme la caractéristique centrale du pouvoir en place, auxquelles il faut désormais mettre fin. « The truth shall set you free », ce précepte biblique repris de façon récurrente pour guider l'engagement politique des Eglises protestantes du réveil est-africain est au cœur de la perception du combat du PALIPEHUTU-FNL.

Cet imaginaire politique, que l'on retrouve notamment exprimé par les réfugiés des camps de Mishamo en Tanzanie⁶⁰, se fonde sur cette obsession du mensonge tutsi et la recherche de la vérité libératrice pour expliquer l'oppression en

procédant à une diabolisation et une déshumanisation de la population tutsi, justifiant la violence extrême. De fait le combat du PALIPEHUTU-FNL est également perçu comme une quête de justice : justice pour les crimes de 1965, 1969, 1972, de 1988 ou de 1993, et rétablissement de la vérité sur le « génocide permanent » que subissent les Hutu burundais, qui occulte toute reconnaissance ou prise de responsabilité pour ses propres crimes. La lutte est par ailleurs perçue dans ses dimensions régionales. Les textes politiques publiés par Agathon Rwasa présentent notamment le conflit burundais comme une partie d'un combat pour la libération des peuples bantou contre l'oppression des Tutsi nilotiques, subie de façon similaire en Ouganda, au Rwanda et dans l'Est du Congo. Ces textes sont emprunts d'un révisionnisme rampant vis-à-vis du génocide rwandais et marqués par une vision millénariste de la lutte⁶¹. Il n'est pas étonnant que certaines unités ex-FAR et Interahamwe fuyant le Rwanda devant l'avancée du FPR en 1994 aient trouvé refuge auprès du PALIPEHUTU-FNL. Certains burundais avaient eux-même participé au génocide rwandais et le justifient. Imprégnées de références bibliques, les représentations de la libération du peuple hutu sont comparées à la longue persécution du peuple d'Israël qui attend de trouver la terre promise, et perçoit son accomplissement dans la conquête du pouvoir. Cette formulation d'un nationalisme ethnique à travers la foi et la persécution est un phénomène courant en Afrique orientale. Le PALIPEHUTU-FNL est très conscient des embûches qui parcourent son cheminement millénariste et n'est pas pressé de négocier. Si cette négociation n'aboutit pas à la libération ultime et à la capture du pouvoir militaire, le combat pourra être transmis aux générations futures afin qu'elles accomplissent cette mission⁶².

Cependant, cette vision millénariste de la lutte ne fait pas nécessairement l'unanimité au sein du mouvement. Elle s'appuie en partie sur un auto-enfermement et un isolement dans les collines de Bujumbura, liés aux conditions concrètes de la guerre à Bujumbura rurale et à la conviction de

⁵⁹ Entretien ICG, représentants du PALIPEHUTU-FNL, Pretoria, 1 mai 2002.

⁶⁰ Voir Malkki (Liisa), « Purity and Exile : Violence, Memory and Hutu Cosmology among Hutu refugees in Tanzania », Chicago, the University of Chicago Press, 1995 et Lemarchand (René), « Burundi: Ethnic Conflict and Genocide », Cambridge, Woodrow Wilson Centre Press and Cambridge University Press, 1994.

⁶¹ Voir Agathon Rwasa, « De la crise burundaise ou crise des Grands Lacs : La voie d'issue », Présidence du PALIPEHUTU-FNL, R 02-017/PLPHT-FNL/02

⁶² Entretiens ICG, délégation du PALIPEHUTU-FNL, Pretoria, 1^{er} mai 2002.

l'hostilité du monde extérieur. Le seul moyen de faire évoluer les dirigeants FNL est alors de leur donner confiance dans le processus de négociation et de les exposer au monde extérieur, afin de les placer devant leurs propres contradictions. Il est aussi essentiel de reconnaître la justesse de certaines de leurs positions (impératifs de justice par rapport au génocide de 1972, nécessité de destruction et de reconstruction totale de l'armée burundaise) sans compromissions sur d'autres questions fondamentales (besoin de garanties de sécurité de la minorité tutsi, besoin de reconnaissance de ses propres crimes par le mouvement, impératif de désolidarisation vis-à-vis des ex-FAR et des interahamwe). Contre toute attente, les FNL, après avoir rencontré le vice-président Zuma à Pretoria, « ont trouvé très constructif le renforcement des contacts » avec la facilitation et pourraient, dans un proche avenir, accepter de discuter les conditions de l'établissement d'une trêve pour peu qu'un environnement approprié de négociation soit établi⁶³. Certains FNL seraient en effet prêts à s'engager, mais ont besoin de plus de temps pour obtenir l'assentiment de l'ensemble du mouvement sur une stratégie de négociation⁶⁴. D'autres refusent ce schéma et préfèrent continuer la lutte armée. Des combats ont d'ailleurs été rapportés entre ces deux factions début mai, sans que l'on puisse affirmer qu'elle est, aujourd'hui, la position exacte du mouvement. L'exécution pendant la deuxième semaine de mai du porte-parole Anicet Ntawuhiganayo, de Hyacinthe Nibigira et d'Alexandre Niyonzima, deux sympathisants essayant de tirer le mouvement vers les négociations, laisse d'ailleurs craindre que la ligne dure dirige désormais le mouvement.

In fine, plusieurs obstacles aux négociations sur le cessez-le-feu apparaissent ainsi clairement à l'analyse du positionnement des mouvements rebelles. Tout d'abord, les luttes intestines et l'instabilité du leadership donnent raison à Pierre Buyoya quand il prétend ne pas avoir d'interlocuteurs en face de lui pour négocier un cessez-le-feu. Les négociations politiques ont de toute évidence un effet déstabilisateur sur les

mouvements rebelles. Depuis 1988, chacune des deux familles rebelles, le PALIPEHUTU-FNL et le CNDD-FDD a connu deux scissions et changements de direction (scission de Joseph Karumba du PALIPEHUTU et création du FROLINA en 1989 ; remplacement de Cossan Kabura par Agathon Rwasa en Février 2001 ; remplacement de Léonard Nyangoma par Jean-Bosco Ndayikengurukiye à la tête du CNDD-FDD en avril 1998, qui est lui-même déposé en septembre 2001 par Pierre Nkurunziza). Cette fragmentation complique gravement les négociations et fait bien sûr le jeu de l'armée burundaise. Elle fait son jeu pour les négociations, mais affaiblit également les mouvements sur le terrain. Ici, il n'est pas seulement question de quelques unités ayant rompu avec leur commandement et se livrant au grand banditisme de façon incontrôlée, mais du maintien du rapport des forces au sein des négociations. L'incertitude règne sur la valeur des signatures qui pourront être apposées sur des accords de cessez-le-feu et comment celles-ci se traduiront par un arrêt effectif des combats sur le terrain. Enfin, des divergences politiques de fonds existent sans aucun doute entre les deux familles rebelles, et celles-ci prendront du temps à être résolues. L'intégration des combattants du PALIPEHUTU-FNL dans un processus politique négocié demandera sans aucun doute un changement de perception minimale entre les belligérants. Le comportement de l'armée et de Pierre Buyoya doit participer à convaincre la rébellion de leur bonne foi à négocier, afin de saper leur théorie du mensonge. Simultanément, les rebelles doivent prouver à la population tutsi qu'ils ne sont pas des forces génocidaires, profitant des négociations pour « finir le travail » commencé au Rwanda en 1994. L'intensification de la guerre et des campagnes de l'armée burundaise contre les FNL ne peut aboutir aujourd'hui qu'à une radicalisation du mouvement, laissant peu de marge de manœuvres aux partisans des négociations.

⁶³ Voir Présidence du PALIPEHUTU-FNL, Communiqué de Presse, 30 avril 2002 et entretiens ICG, délégation du PALIPEHUTU-FNL, Pretoria, 1^{er} mai 2002.

⁶⁴ Voir IRIN, « Dossier spécial sur les pourparlers de Pretoria », 3 mai 2002.

D. LA FACILITATION ET LA RÉGION : GAGNER LE SUCCÈS D'ARUSHA

1. La facilitation : en finir avec les négociations

Lorsque Nelson Mandela a accepté de prendre la succession de Julius Nyerere à la tête de la facilitation du processus de paix burundais, l'ensemble du corps politique sud-africain était persuadé que les choses seraient vite réglées. L'expérience acquise et les succès obtenus lors de leur propre processus de négociations de même que l'autorité incontestée de Nelson Mandela devaient suffire à cette entreprise. Cependant, deux ans et demi après l'entrée en scène de Mandela, la moitié du chemin reste toujours à parcourir. L'accord d'Arusha, obtenu sous la pression de la région et de la communauté internationale, ne suffit pas. S'il doit être considéré comme la Bible du processus de paix burundais, il n'en est que le premier testament. Un livre entier de négociation reste à écrire, et cette écriture nécessitera patience, compétence et obstination, tant les enjeux restent importants et la peur ancrée dans les esprits. La facilitation sud-africaine doit comprendre qu'il lui reste à mener à bien l'essentiel du processus de paix : négocier l'arrêt de la guerre. Il lui reste à négocier des intérêts sécuritaires, individuels et collectifs, les questions probablement les plus difficiles du conflit burundais.

A ce jour, deux problèmes réduisent les capacités de la facilitation sud-africaine pour obtenir un cessez-le-feu. Tout d'abord son manque de disponibilité. Les parties au conflit ont le sentiment que ni le président Mandela ni le vice-président Zuma n'ont pris le temps de constituer une équipe solide, travaillant à plein temps sur le dossier burundais. Chacun des acteurs ou conseillers du Président Mbeki, du vice-président Zuma ou chacun des responsables du Ministère des affaires étrangères semble emprisonné dans ses tâches quotidiennes et ses responsabilités et ne semble pouvoir accorder aux négociations burundaises toutes l'attention qu'elles mériteraient. De fait, ce manque de disponibilité nourrit le sentiment, parmi les mouvements rebelles notamment, qu'ils ne sont pas pris au sérieux, et que la facilitation sous-estime les besoins des négociations.

Les problèmes logistiques qui se sont produits et reproduits systématiquement avant les rencontres de Val Daam en janvier ou Pretoria en avril 2002 (problèmes de documents de voyage, non-remboursement des frais de transport, établissement de prises en charge comprenant l'aller mais pas le retour et seulement au départ de Dar-es-Salaam, pas de la frontière burundaise) jettent le discrédit sur la gestion de la facilitation et compromettent la perception de son indépendance. Alliée du Rwanda dans le conflit congolais, l'Afrique du Sud est également perçue comme un allié naturel du gouvernement burundais et doit combattre les soupçons de partialité qui pèsent en permanence sur sa facilitation. L'échec de la réunion de Sun City sur la RDC et le parti pris pro RCD montré par la Facilitation sud-africaine n'a pas renforcé la confiance des rebelles. Aujourd'hui, les FDD-CNP soupçonnent également la facilitation de privilégier la faction de Jean-Bosco Ndayikengurukiye dans les négociations et de jouer le jeu des négociations séparées avec les factions rebelles⁶⁵. La récente récusation de Zuma par les CNP de Nkurunziza en est la conséquence. Mais il n'est pas question, aujourd'hui, de changer de facilitateur. Un rapport de confiance doit être rapidement rétabli entre la rébellion et la facilitation de manière à ce que l'Afrique du sud ne soit pas perçue comme un environnement hostile aux négociations. Ce rapport de confiance ne pourra être établi que si la facilitation nomme une équipe politique et technique s'occupant à plein temps du conflit burundais, disposant de relais en Tanzanie et au Burundi, afin d'entretenir des liens directs avec les chefs de la rébellion sur le terrain et d'éviter le plus possible d'avoir recours à des intermédiaires.

L'autre grand problème de la facilitation reste la perception générale d'une gestion ad hoc des négociations et d'un manque de stratégie qui sème le doute et la confusion sur ses intentions. A deux reprises, la facilitation a recouru à des soutiens extérieurs pour obtenir des avancées dans les négociations. En janvier et avril 2001, le président Omar Bongo du Gabon a été sollicité pour amener les FDD et le gouvernement à la même table de négociations. En février 2002, sur sollicitation du Président Buyoya, du président de l'Assemblée nationale de transition Jean Minani et du vice-

⁶⁵ « Des rebelles FDD accusent le vice-président sud-africain de sabotage », AFP, 26 avril 2002.

président Zuma, le président Mkapa de Tanzanie est également intervenu, et a organisé un forum inter-rebellion à Dar-es-Salaam, où les sept factions rebelles, signataires et non-signataires de l'accord d'Arusha se sont rendues, pour discuter des conditions techniques de l'application d'un accord de cessez-le-feu. Or, lors de la réunion de Pretoria le mois suivant, les parties aux négociations se sont réunies comme si la réunion de Dar-es-Salaam et le travail engagé en Tanzanie n'avait jamais eu lieu. De même, le ministre gabonais des Affaires étrangères Jean Ping qui représente le Président Bongo lors des consultations, ne joue aucun rôle actif dans la préparation des réunions.

Il est urgent que Nelson Mandela clarifie publiquement et une fois pour toute la distribution des rôles et des responsabilités entre les différents partenaires de la facilitation. Autrement, une compétition risque de se développer entre ces différents partenaires, chacun cherchant à s'attribuer le beau rôle, tandis que l'une ou l'autre faction rebelle choisira de jouer les uns contre les autres en déclarant bien vouloir travailler avec les uns mais pas avec les autres. Déjà, les FNL ont manifesté leur volonté d'opérer de préférence dans un environnement francophone, avec le Gabon. L'entretien d'une rivalité « francophone vs anglophone » est le pire des pièges pour le processus de paix. Simultanément, une clarification de stratégie et de méthodologie doit aussi être opérée. A Dar-es-Salaam, le gouvernement tanzanien avait réuni les sept factions rebelles, y compris les trois signataires de l'accord d'Arusha (CNDD, FROLINA, PALIPEHUTU) et le leader déposé des FNL ; Cossan Kabura. Cette formule a le mérite d'être inclusive mais ne fait que mettre de l'huile sur le feu dans la conquête du leadership de la rébellion. A Pretoria, le gouvernement ne s'est retrouvé qu'avec trois mouvements rebelles. Il est urgent que la facilitation détermine une stratégie commune, impliquant le Gabon et la Tanzanie, et que celle-ci soit appliquée sans coup férir par l'ensemble des partenaires de la facilitation.

La pression interne sur le gouvernement sud-africain pour obtenir des résultats rapides est forte. Après les résultats mitigés de Sun City, des voix se font entendre notamment au parlement pour que l'Afrique du Sud cesse de dilapider ses maigres moyens en essayant de faire revenir la paix dans les Grands Lacs et concentre ses ressources sur la

solution de ses problèmes internes. De même, en l'absence de cessez-le-feu et alors que la guerre s'intensifie, sans mandat des Nations unies, le bataillon sud-africain devra envisager de se retirer. Il ne peut à lui seul garantir la paix au Burundi si les burundais eux-même ne font pas suffisamment d'efforts pour l'obtenir. Cette fragilisation de la présence sud-africaine en Afrique du Sud est une raison supplémentaire pour la facilitation Zuma de clarifier sa stratégie et de mettre les bouchées doubles pour obtenir au moins à court terme la déclaration d'une trêve.

2. La région : satisfaire ses propres intérêts

Derniers obstacles pour les négociations sur le cessez-le-feu, et non des moindres, les intérêts divergents de la région. La Tanzanie, le Rwanda et le Congo jouent chacun un rôle important dans le processus de paix burundais et la satisfaction de leurs intérêts respectifs peuvent se révéler contradictoires.

Tanzanie

Le gouvernement tanzanien est sans aucun doute le dépositaire régional de l'application des accords d'Arusha. Voulant respecter l'héritage de Julius Nyerere et rester fidèle à sa stratégie, la Tanzanie a fait, depuis le 1^{er} novembre 2001, tout ce qui était en son pouvoir pour forcer la rébellion à accepter l'accord d'Arusha. Maintenant que son allié privilégié, le FRODEBU est au pouvoir, le gouvernement tanzanien s'est mobilisé pour faire pression sur la rébellion. En décembre 2001, à Kilelema dans le district de Kasulu, l'armée tanzanienne a pour la première fois accordé un droit de poursuite à l'armée burundaise sur son territoire, lui permettant d'encercler et de démanteler une base des FDD-CNP. Par la suite des vagues d'arrestations en février, et le démantèlement d'autres camps d'entraînement FDD ont porté la pression nécessaire pour que ceux-ci acceptent de se rendre à la réunion de Dar-es-Salaam. En mars, des querelles à la frontière entre rebelles et l'armée tanzanienne ont même dégénéré en combats, faisant une quarantaine de morts chez les FDD. Les rebelles burundais ont cru pouvoir s'opposer à des unités tanzaniennes voulant rendre à l'armée burundaise des vaches que les rebelles avaient volé à Ruyigi. Enfin, depuis janvier, la Tanzanie a établi une pression psychologique sur les camps de réfugiés, en exprimant clairement sa détermination à voir les

350.000 réfugiés burundais regagner leur territoire avant la fin de l'année. Cette démarche permet en effet de déstabiliser les rebelles dont les familles résident souvent dans les camps, et où les commerçants faisant des allers et retours entre Ngara Kasulu, Kibondo et Kigoma ou Mwanza, sont soupçonnés d'approvisionner la rébellion en armes, vivres, médicaments et munitions.

Cette mobilisation tanzanienne n'est bien sûr pas totalement désintéressée. Outre la détermination de montrer que l'Accord d'Arusha peut remplir sa fonction de rôle moteur du processus de paix, et de donner raison à l'approche de Mwalimu Nyerere, la Tanzanie entend rester un acteur clé des négociations burundaises afin de se ménager une part des retombées économiques et financières que la reconstruction du pays devrait drainer. La perte de ressources liées au renvoi des réfugiés au Burundi doit être compensée par les gains tirés de la reconstruction du pays, de la remise en marche de son économie, voire de l'organisation du DDRRR. A ce stade des négociations, cette implication musclée de la Tanzanie pour mettre la pression sur la rébellion est sans doute nécessaire et souhaitable. Il ne faudrait cependant pas troquer la sécurité des réfugiés burundais et le besoin préalable de réformes structurelles fondamentales dans le pays, pour des intérêts purement économiques et financiers. Non seulement les réfugiés burundais risquent de revenir en Tanzanie aussi vite qu'ils sont partis si de vraies réformes ne sont pas menées au sein des forces de défense et de sécurité, mais le FRODEBU sera bien en mal de garantir la satisfaction des intérêts économiques tanzaniens ou même l'entrée du Burundi dans la Communauté est-africaine s'il est incapable de maintenir sa position au cours de la transition. Si la pression est essentielle pour pousser la rébellion à rejoindre la table des négociations, son écrasement militaire serait catastrophique et ne ferait que garantir une reprise ultérieure du conflit.

Rwanda

Depuis novembre 2001, le Rwanda s'est investi beaucoup plus directement dans le conflit burundais que par le passé. Une brigade de soldats de l'APR opère désormais sur différents théâtres burundais (Cibitoke, Bubanza, Rukoko, Bujumbura rurale) et renforcent les activités de l'armée burundaise. Cette implication est problématique à double titre. Tout d'abord, le Rwanda ne peut pas faire partie de l'initiative

régionale sur le Burundi et être simultanément une partie au conflit. Il existe une différence fondamentale entre coopérer avec l'armée burundaise pour sécuriser sa frontière sud ou mener des opérations conjointes au Congo, et intervenir directement à Bujumbura rurale. Le Rwanda devrait avoir intérêt à préserver un équilibre des forces permettant une solution négociée du conflit. Aujourd'hui, il donne clairement la preuve de vouloir aider l'armée burundaise à infliger le même sort que lui-même a infligé à sa propre rébellion, à savoir le choix entre reddition et extermination. Militairement, cette implication se justifie par la présence et le renforcement depuis août 2001 d'unités de l'ALiR aux côtés des FDD-CNP dans la forêt de la Kibira et par la présence de combattants rwandais au sein des unités FNL.

L'objectif d'un tel engagement est sans doute sécuritaire, - prévenir la déstabilisation du Burundi et l'établissement en son sein d'une tête de pont de l'ALiR - mais il comporte également des arrières-pensées politiques. Cela permet en effet au Rwanda d'exclure toute possibilité de ré-émergence d'une solution politique au conflit qui l'oppose à la rébellion rwandaise présente au Congo. Aucun précédent de réforme large des forces de défense et de sécurité ne sera ainsi disponible pour inciter Kigali à faire des concessions dans les éventuelles négociations qu'il pourrait un jour avoir à tenir avec l'ALiR, à supposer que ce mouvement se soit débarrassé de son leadership génocidaire. Kigali et Bujumbura pensent pouvoir ainsi appliquer la « méthode Savimbi » avec leurs rébellions respectives : élimination du leadership, reddition des troupes. Cette ambition de l'APR a cependant l'inconvénient majeur de transférer le conflit rwandais sur le territoire burundais, après son transfert sur le territoire congolais, et de confirmer la perception au sein de la rébellion que la guerre en cours est une guerre régionale, les opposant aux Tutsi/Hima nilotiques, qui contrôlent Bujumbura, Kigali, Goma et Kampala. Il est aujourd'hui essentiel que les troupes rwandaises se retirent du théâtre d'opérations burundais et que parallèlement l'ALiR soit expulsée du Burundi par la rébellion.

RDC

Enfin, l'instabilité du processus congolais, représente un danger pour les négociations de paix au Burundi. Jusqu'à ce jour, le gouvernement

congolais de Joseph Kabila a maintenu la pression sur les unités FDD, a poussé le leadership du mouvement à participer aux négociations et a interrompu le ravitaillement leur permettant de continuer la guerre. La visite du Ministre des affaires étrangères de la transition à Bujumbura en janvier 2002, a consacré un début de normalisation des relations entre les deux pays, auquel chacun est attaché. Mais l'échec de la réunion de Sun City à aboutir à un accord inclusif porteur d'un « nouvel ordre politique » au Congo n'est pas de bon augure pour les négociations de paix au Burundi. En cas de reprise des hostilités ou de maintien du statu quo au Congo, la valeur ajoutée des FDD pourrait redevenir essentielle pour Kinshasa et toute pression à participer aux négociations disparaître immédiatement.

IV. CONCLUSION : POURSUIVRE LA GUERRE OU GAGNER LA PAIX ?

L'application de l'accord d'Arusha est incontournable si le gouvernement de transition veut avoir une chance de convaincre les mouvements rebelles d'y adhérer. Si Arusha n'est pas appliqué, le FRODEBU perdra sa crédibilité et Pierre Buyoya également. Le premier offrira à la rébellion toutes les raisons de vouloir rouvrir les négociations politiques, et le second apparaîtra comme un interlocuteur peu fiable, ne remplissant aucun des engagements qu'il a lui-même signés. L'offensive en cours de l'armée burundaise, ses achats d'armements, le déplacement des populations consécutifs à cette reprise des combats doivent cesser. Pierre Buyoya ne jouira plus d'aucune crédibilité s'il prétend à la fois se mobiliser pour obtenir l'aide internationale nécessaire à la transition et s'il compromet simultanément la fragile situation financière du pays en détournant cette aide pour acheter des armes. Les appels du chef de l'Etat au retour des réfugiés sont également malvenus quand l'action de l'armée burundaise multiplie par ses opérations le nombre de populations déplacées. Chacun des belligérants doit prendre des positions défensives et faciliter sans retenue l'accès des agences humanitaires aux populations déplacées. De même l'Armée patriotique Rwandaise doit quitter le théâtre d'opération burundais et se repositionner sur sa propre frontière.

Simultanément, il est essentiel que la pression régionale de la Tanzanie et du Congo soit maintenue sur la rébellion et que celle-ci donne des preuves de sa volonté de négocier en cessant les embuscades et en se désolidarisant des unités de l'ALiR auxquelles elle est toujours associée. Enfin pour gagner la paix, il est aujourd'hui essentiel que la facilitation se renforce pour améliorer sa gestion des négociations sur le cessez-le-feu, créer un minimum de confiance avec l'ensemble des parties, notamment la rébellion, et mette sur pieds une véritable stratégie englobant l'ensemble de ses partenaires. Les rebelles doivent avoir confiance en la facilitation et celle-ci doit reconnaître la validité de certaines de leurs revendications. Le chapitre III de l'accord d'Arusha, le cessez-le-feu et la réforme de l'armée, doivent être placés au centre des négociations. L'armée burundaise doit donner un témoignage plus solide de sa volonté de négocier et de se réformer que les simples réponses aux

convocations qu'elle fournit actuellement. De plus, puisque les négociations sont arrivées au stade de la sécurisation des intérêts individuels et collectifs de tous les burundais, il appartient également à la facilitation d'identifier les individus pouvant représenter de véritables blocages pour la conclusion d'un accord de paix et de négocier leur retrait définitif du pouvoir dans une armée réformée. L'élimination des criminels dans l'armée burundaise et dans la rébellion sera indispensable pour avoir une chance de recréer des forces de sécurité républicaines, inspirant la confiance à tous.

A très court terme l'objectif de la facilitation est de mettre fin à la violence, et d'obtenir une trêve. Une cessation temporaire des hostilités pourra faciliter

l'accès des agences humanitaires auprès de la population, et permettre d'ouvrir de vraies négociations sur la réforme des forces de sécurité. Dès ce stade, les Nations unies doivent exiger de pouvoir vérifier le respect de cette trêve, et de recenser toutes les violations des droits de l'Homme et du droit humanitaire. Chacun des belligérants doit être tenu responsable pour tout acte contraire aux Conventions internationales commis dans son secteur. Un échec du processus de paix ne contribuerait qu'à renforcer le camp de ceux qui pensent que seule une victoire militaire totale ne ramènera la paix au Burundi. Ce serait la porte ouverte pour les radicaux de tous crins.

Nairobi/Bruxelles, 24 mai 2002

ANNEXE A

GLOSSAIRE

I. Partis Politiques et mouvements armés*

ABASA: Alliance Burundo-Africaine pour le Salut, créée en 1993. Elle est présidée par Térance Nsanze (aile extérieure) et Serge Mukamarakiza (aile intérieure)

ANADDE: Alliance Nationale pour le Droit et le Développement Economique, créée en 1993. Elle est présidée par Ignace Bankamwabo

AV-INTWARI: « Alliance des Vaillants », créée en 1993. Il est présidé par André Nkundikije

CNDD: Conseil National pour la Défense de la Démocratie. Fondé en 1994 par Léonard Nyangoma, un des fondateurs du FRODEBU et Ministre de l'Intérieur du gouvernement Ntaryamira. Il est présidé par Léonard Nyangoma

FDD: Forces pour la Défense de la Démocratie, branche armée du CNDD. Les FDD sont divisées entre l'aile Léonard Nyangoma et l'aile Jean Bosco Ndayikengurukiye

FNL: Forces Nationales pour la Libération, branche armée du Palipehutu. Elles sont divisées entre la branche Etienne Karatasi

et la branche Cossan Kabura depuis 1992

FRODEBU: Front pour la Démocratie au Burundi. Officialisé en 1992, c'est le parti vainqueur des premières élections présidentielles organisées au Burundi en juin 1993. Il est présidé par Jean Minani (aile extérieure) et par Augustin Nzojibwami (aile intérieure)

FROLINA: Front pour la Libération Nationale, créé dans les années 80 et présidé par Joseph Karumba

INKINZO: « Le Bouclier », créé en 1993. Ce parti est présidé par Alphonse Rugambarara

PALIPEHUTU: Parti pour la Libération du Peuple Hutu. Il est présidé par Etienne Karatasi.

PARENA: Parti pour le Redressement National créé et présidé par Jean-Baptiste Bagaza, ancien président du Burundi en 1995.

PIT: Parti Indépendant pour les Travailleurs, créé en 1993. Il est présidé par Nicépjore Ndimurukundo.

PL: Parti Libéral, créé en 1993. L'aile extérieure est présidée par Gaëtan Nikobamye et l'aile intérieure par Joseph Ntidendereza.

PP: Parti du Peuple, créé en 1993. Il est présidé par Shadrack Niyonkuru (aile extérieure) et Séverin Ndikumugongo (aile intérieure).

* Selon la loi sur les partis politiques au Burundi: les présidents des partis politiques doivent demeurer au Burundi. Et généralement, les présidents des partis dits "aile intérieure" sont reconnus par le ministère de l'Intérieur.

- PRP:** Parti pour la Réconciliation du Peuple prônant le retour de la monarchie, créé en 1992. Il est présidé par Mathias Hitimana (aile extérieure) et Albert Girukwishaka (aile intérieure)
- PSD:** Parti pour la Socio-Démocratie, créé en 1993 et présidé par Godefroid Hakizimana.
- RADES:** Rassemblement pour la Démocratie, le Développement Economique et Social, créé en 1993 et présidé par Joseph Nzeyimana.
- RPB:** Rassemblement pour le Peuple du Burundi, créé en 1993 et présidé par Philippe Nzobonariba (aile intérieure) et Balthazar Bigirimana (aile extérieure).
- UPRONA:** Union Nationale pour le Progrès. Parti nationaliste créé la veille de l'indépendance en 1961 et dirigé par le Prince Louis Rwagasore, héros de l'indépendance, assassiné en octobre 1961. L'UPRONA a été le parti unique au Burundi entre 1966 et 1993. Le parti a deux ailes : l'une est présidée par Charles Mukasi et l'autre par Luc Rukingama, l'actuel Ministre de la Communication.

II. Les Groupes G3, G7, G8, G10 et G6.

- G3:** composé de l'UPRONA, du Gouvernement et de l'Assemblée nationale.
- G7:** groupe des « Forces du Changement Démocratique » formé par les partis à forte composante hutu et/ou exclusivement hutu: le FRODEBU (aile externe), le CNDD, le PALIPEHUTU, le

FROLINA, le PP, le RPB et le PL.

- G8:** rassemble toutes les formations dites « petits partis à dominante tutsi ». Il s'agit du PARENA, PRP, AV-INTWARI, ABASA, PSD, INKINZO, ANADDE, et PIT.

- G6 :** le G8 s'est transformé en G6 sur la question du leadership de transition. Le PARENA et l'ABASA ne soutiennent pas Epitace Bayaganakandi, candidat désigné au leadership de transition par les six autres partis politiques du G8.

- G10 :** le G8 se transformait en G10 jusqu'à janvier 2001 sur la question du cessez-le-feu. L'UPRONA et le gouvernement faisait ainsi front avec les petits partis tutsi pour exiger un cessation des hostilités avant toute application de l'accord. Cette coalition s'est cependant dissoute autour de la candidature d'Epitace Bayaganakandi.

III. Autres acronymes

AC Génocide « Cirimoso »: Action Contre le génocide « Plus Jamais ça » organise des rencontres tous les 21 de chaque mois en souvenir des massacres d'octobre 1993 consécutifs à l'assassinat du président Ndadaye. Elle est présidée par Venant Bamboneyeho.

CSAA : Commission de suivi et d'application de l'accord d'Arusha, présidée par l'Ambassadeur onusien Berhanu Dinka.

ANNEXE B

A PROPOS DE L'INTERNATIONAL CRISIS GROUP

L'International Crisis Group (ICG) est une organisation internationale privée dont l'objectif est de renforcer la capacité de la communauté internationale à anticiper et comprendre les conflits, afin de les prévenir et contenir.

L'approche de l'ICG est basée sur la recherche de terrain. Des équipes d'analystes travaillent dans divers pays confrontés au risque d'émergence, d'intensification ou de récurrence de conflits violents. Les rapports qu'ICG produit régulièrement sont basés sur cette information et analyse du terrain et contiennent une série de recommandations pratiques destinées aux décideurs internationaux.

Les rapports et « briefings papers » de l'ICG sont distribués et envoyés par email à des milliers de responsables des Ministères des Affaires Etrangères et organisations internationales ; ils peuvent aussi être directement consultés sur le site de l'organisation, www.crisisweb.org. ICG travaille en étroite collaboration avec les responsables gouvernementaux, les décideurs internationaux et les médias, afin de faire connaître son analyse des crises et susciter le soutien à ses recommandations politiques.

Les membres du conseil d'administration de l'International Crisis Group - issus du monde politique, diplomatique et des milieux d'affaires - s'engagent à promouvoir les rapports de l'ICG auprès des décideurs politiques à travers le monde. Le conseil d'administration de l'ICG est mené par Martti Ahtisaari, ancien Président de Finlande ; Gareth Evans, ancien Ministre des Affaires Etrangères d'Australie, est Président et Chef Exécutif depuis janvier 2000.

Le siège central de l'organisation est à Bruxelles, avec des bureaux de représentation à Washington DC, New York, Paris, ainsi qu'un bureau de liaison pour les médias à Londres. L'ICG opère actuellement dans 11 bureaux régionaux avec des analystes travaillant dans 30 régions et pays en crises sur quatre continents:

En Afrique, ces bases sont : le Burundi, le Rwanda, la République Démocratique du Congo, la Sierra Leone, la Somalie, le Soudan et le Zimbabwe ; en Asie : l'Indonésie, Myanmar, le Kirghizstan, le Tadjikistan et l'Ouzbékistan ; en Europe : l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, le Kosovo, la Macédoine, le Monténégro et la Serbie ; au Moyen-Orient, l'Algérie et l'entière région de l'Egypte à l'Iran ; en Amérique latine : la Colombie.

L'organisation reçoit ses fonds de la part des gouvernements, de fondations et de donateurs privés. Les gouvernements suivants versent actuellement des fonds: l'Australie, le Canada, le Danemark, la Finlande, la France, l'Allemagne, l'Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Norvège, la République de Chine (Taiwan), la Suède, la Suisse et le Royaume Uni.

Les fondations et donateurs privés regroupent la Ansary Foundation, la Atlantic Philanthropies, Bill and Melinda Gates Foundation, Carnegie Corporation of New York, Charles Stewart Mott Foundation, John D. and Catherine T. Mac Arthur Foundation, John Merck Fund, l'Open Society Institute, le Ploughshares Fund, Ruben and Elisabeth Rausing Trust, la Sasakawa Peace Foundation et la William et Flora Hewlett Foundation

mai 2002

ANNEXE C

RAPPORTS ET BRIEFINGS DE L'ICG

(accessibles sur le site internet de l'ICG : www.crisisweb.org)

AFRIQUE

ALGERIE

La crise algérienne n'est pas finie, Rapport Afrique N°24, 20 octobre 2000 (aussi disponible en anglais)

La concorde civile : Une initiative de paix manquée, Rapport Afrique N°24, 9 juillet 2001 (aussi disponible en anglais)

Algeria's Economy: A Vicious Circle of Oil and Violence, Rapport Afrique N° 36, 26 octobre 2001

BURUNDI

L'Effet Mandela: Evaluation et Perspectives du processus de paix burundais, Rapport Afrique N°20, 18 avril 2000 (aussi disponible en anglais)

Unblocking Burundi's Peace Process: Political Parties, Political Prisoners and Freedom of the Press, Briefing Afrique, 22 juin 2000

Burundi: Les enjeux du débat. Partis politiques, liberté de la presse et prisonniers politiques, Rapport Afrique N°23, 12 juillet 2000 (aussi disponible en anglais)

Burundi Peace Process: Tough Challenges Ahead, Briefing Afrique, 27 août 2000

Burundi: Ni guerre ni paix, Rapport Afrique N° 25, 1 décembre 2000 (aussi disponible en anglais)

Burundi: Sortir de l'impasse. L'urgence d'un nouveau cadre de négociations, Rapport Afrique N°29, 14 mai 2001 (aussi disponible en anglais)

Burundi: Cent jours pour retrouver le chemin de la paix, Rapport Afrique N°33, 14 août 2001 (aussi disponible en anglais)

REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

Le partage du Congo : Anatomie d'une sale guerre, Rapport Afrique N° 26, 20 décembre 2000 (aussi disponible en anglais)

From Kabila to Kabila: Prospects for Peace in the Congo, Rapport Afrique N°27, 16 mars 2001

Disarmament in the Congo: Investing in Conflict Prevention, Briefing Afrique, 12 juin 2001

Le dialogue intercongolais: Poker menteur ou négociation politique ? Rapport Afrique N° 37, 16 novembre 2001 (aussi disponible en anglais)

Disarmament in the Congo: Jump-Starting DDRRR to Prevent Further War, Rapport Afrique N° 38, 14 décembre 2001

Temps Couvert sur Sun City : La Refondation Nécessaire du Processus de Paix Congolais, Rapport Afrique N°44, 14 mai 2002

LIBERIA

Liberia: The Key to Ending Regional Instability, Rapport Afrique N° 43 24 avril 2002

RWANDA

Uganda and Rwanda: Friends or Enemies? Rapport Afrique N°15, 4 mai 2000

Tribunal pénal international pour le Rwanda: l'urgence de juger, Rapport Afrique N°30, 7 juin 2001 (aussi disponible en anglais)

"Consensual Democracy" in Post Genocide Rwanda: Evaluating the March 2001 District Elections, Rapport Afrique N°34, 9 octobre 2001

Rwanda/Uganda: a Dangerous War of Nerves Briefing Afrique, 21 décembre 2001

SIERRA LEONE

Sierra Leone: Time for a New Military and Political Strategy, Rapport Afrique N° 28, 11 avril 2001

Sierra Leone: Managing Uncertainty, Rapport Afrique N°35, 24 octobre 2001

Sierra Leone: Ripe For Elections? Briefing Afrique, 19 décembre 2001

SUDAN

God, Oil & Country: Changing the Logic of War in Sudan, Rapport Afrique N°39, 28 janvier 2002

Capturing the Moment: Sudan's Peace Process in the Balance, Rapport Afrique N° 42, 3 avril 2002

ZIMBABWE

Zimbabwe: At the Crossroads, Rapport Afrique N°22, 10 juillet 2000

Zimbabwe: Three Months after the Elections, Briefing Afrique, 25 septembre 2000

Zimbabwe in Crisis: Finding a way Forward, Rapport Afrique N°32, 13 juillet 2001

Zimbabwe: Time for International Action, Briefing Afrique, 12 octobre 2001

Zimbabwe's Election: The Stakes for Southern Africa, Briefing Afrique 11 janvier 2002

All Bark and No Bite: The International Response to Zimbabwe's Crisis, Rapport Afrique N°40, 25 janvier 2002

Zimbabwe At The Crossroads: Transition Or Conflict?, Rapport Afrique N°41, 22 mars 2002

SOMALIA

Somalia: Countering Terrorism in a Failed State; Rapport Afrique N°45, 23 mai 2002

ASIE

ASIE CENTRALE

Central Asia: Crisis Conditions in Three States, Rapport Asie N°7, 7 août 2000 (aussi disponible en russe)

Recent Violence in Central Asia: Causes and Consequences, Briefing Asie centrale, 18 octobre 2000

Islamist Mobilisation and Regional Security, Rapport Asie N°14, 1 mars 2001 (aussi disponible en russe)

Incubators of Conflict: Central Asia's Localised Poverty and Social Unrest, Rapport Asie N°16, 8 juin 2001 (aussi disponible en russe)

Central Asia: Fault Lines in the Security Map, Rapport Asie N° 20, 4 juillet 2001 (aussi disponible en russe)

Uzbekistan at Ten – Repression and Instability, Rapport Asie N°21, 21 août 2001 (aussi disponible en russe)

Kyrgyzstan at Ten: Trouble in the Island of Democracy, Rapport Asie N°22, 28 août 2001 (aussi disponible en russe)

Le 11 septembre et la crise afghane vus de l'Asie Centrale, Briefing Asie centrale, 28 septembre 2001 (aussi disponible en russe et en anglais)

Central Asia: Drugs and Conflict, Rapport Asie N° 25, 26 novembre 2001 (aussi disponible en russe)

Afghanistan and Central Asia: Priorities for Reconstruction and Development, Rapport Asie N° 26, 27 novembre 2001

Tajikistan: An Uncertain Peace, Rapport Asie N° 30, 24 décembre 2001 (aussi disponible en russe)

The IMU and the Hizb-ut-Tahrir: Implications of the Afghanistan Campaign, Briefing Asie centrale, 30 janvier 2002 (aussi disponible en russe)

Central Asia: Border Disputes and Conflict Potential, Rapport Asie N° 33, 4 avril 2002

BIRMANIE/MYANMAR

Burma/Myanmar: How Strong is the Military Regime?, Rapport Asie N° 11, 21 décembre 2000

Myanmar: The Role of Civil Society, Rapport Asie N°27, 6 décembre 2001

Myanmar: The Military Regime's View of the World, Rapport Asie N°28, 7 décembre 2001

Myanmar: The Politics of Humanitarian Aid, Rapport Asie N° 32, 2 avril 2002

Myanmar: The HIV/AIDS Crisis, Briefing Myanmar, 2 avril 2002

CAMBODGE

Cambodia: The Elusive Peace Dividend, Rapport Asie N°8, 11 août 2000

INDONESIE

Indonesia's Crisis: Chronic but not Acute, Asia Report N°6, 31 May 2000

Indonesia's Maluku Crisis: The Issues, Briefing Asie, 19 juillet 2000

Indonesia: Keeping the Military Under Control, Rapport Asie N°9, 5 septembre 2000

Aceh: Escalating Tension, Briefing Asie, 7 décembre 2000

Indonesia: Overcoming Murder and Chaos in Maluku, Rapport Asie N° 10, 19 décembre 2000

Indonesia: Impunity Versus Accountability for Gross Human Rights Violations, Rapport Asie N°12, 2 février 2001

Indonesia: National Police Reform, Rapport Asie N°13, 20 février 2001 (aussi disponible en indonésien)

Indonesia's Presidential Crisis, Briefing Indonésie, 21 février 01

Bad Debt: The Politics of Financial Reform in Indonesia, Rapport Asie N° 15, 13 mars 2001

Indonesia's Presidential Crisis: The Second Round, Briefing Indonésie, 21 mai 2001

Aceh: Why Military Force Won't Bring Lasting Peace, Rapport Asie N° 17, 12 juin 2001 (aussi disponible en indonésien)

Aceh: Can Autonomy Stem the Conflict? ICG Rapport Asie No 18, 27 juin 2001

Communal Violence in Indonesia: Lessons from Kalimantan, ICG Rapport Asie No 19, 27 juin 2001

Indonesia-U.S. Military Ties: Briefing Asie, 18 juillet 2001

The Megawati Presidency, Briefing Indonésie, 10 septembre 01

Indonesia: Ending Repression in Irian Jaya, Rapport Asie N° 23, 20 septembre 2001

Indonesia: Violence and Radical Muslims, Briefing Asie, 10 octobre 2001

Indonesia: Next Steps in Military Reform, Rapport Asie N°24, 11 octobre 2001

Indonesia: Natural Resources and Law Enforcement, Rapport Asie N° 29, 20 décembre 2001

Indonesia: The Search for Peace in Maluku, Rapport Asie N°31, 8 février 2002

Aceh: Slim Chance for Peace, Briefing Indonésie, 27 mars 2002

Indonesia: The Implications of the Timor Trials, Briefing Indonésie, 8 mai 2002

Resuming U.S.-Indonesia Military Ties, Briefing Indonésie, 21 mai 2002

PAKISTAN/AFGHANISTAN

Pakistan: The Dangers of Conventional Wisdom, Briefing Pakistan, 12 mars 2002

Securing Afghanistan: The Need for More International Action, Briefing Afghanistan, 15 mars 2002

The Loya Jirga: One Small Step Forward?, Briefing Afghanistan, 16 mai 2002

BALKANS

ALBANIE

Albania: State of the Nation, Rapport Balkans N°87, 1 mars 2000

Albania Briefing: Albania's Local Elections, A test of Stability and Democracy, Briefing Balkans 25 août 2000

Albania: The State of the Nation 2001, Rapport Balkans N°111, 25 mai 2001

Albania's Parliamentary Elections 2001, Briefing Balkans 23 août 2001

BOSNIE

Denied Justice: Individuals Lost in a Legal Maze, Rapport Balkans N°86, 23 février 2000

European Vs. Bosnian Human Rights Standards, Handbook Overview, 14 avril 2000

Reunifying Mostar: Opportunities for Progress, Rapport Balkans N°90, 19 avril 2000

Bosnia's Municipal Elections 2000: Winners and Losers, Rapport Balkans N°91, 28 avril 2000

Bosnia's Refugee Logjam Breaks: Is the International Community Ready? Rapport Balkans N°95, 31 mai 2000

War Criminals in Bosnia's Republika Srpska, Rapport Balkans N°103, 02 novembre 2000

Bosnia's Novembre Elections: Dayton Stumbles, Rapport Balkans N°104, 18 décembre 2000

Turning Strife to Advantage: A Blueprint to Integrate the Croats in Bosnia and Herzegovina, Rapport Balkans N° 106, 15 mars 2001

No Early Exit: NATO's Continuing Challenge in Bosnia, Rapport Balkans N°110, 22 mai 2001

Bosnia's Precarious Economy: Still Not Open For Business; Rapport Balkans N° 115, 7 août 2001 (aussi disponible en serbo-croate)

The Wages of Sin: Confronting Bosnia's Republika Srpska; Rapport Balkans N°118, 8 octobre 2001 (aussi disponible en serbo-croate)

Bosnia: Reshaping the International Machinery, Rapport Balkans N°121, 29 novembre 2001*(aussi disponible en serbo-croate)

Courting Disaster: The Misrule of Law in Bosnia & Herzegovina, Rapport Balkans N° 127, 26 mars 2002 (aussi disponible en serbo-croate)

Implementing Equality: The "Constituent Peoples" Decision in Bosnia & Herzegovina, Rapport Balkans N° 128, 16 avril 2002 (aussi disponible en serbo-croate)

Policing The Police In Bosnia: A Further Reform Agenda, Rapport Balkans N° 130, 10 mai 2002

CROATIE

Facing Up to War Crimes, Briefing Balkans, 16 octobre 2001

KOSOVO

Kosovo Albanians in Serbian Prisons: Kosovo's Unfinished Business, Rapport Balkans N°85, 26 janvier 2000

What Happened to the KLA?, Rapport Balkans N°88, 3 mars 2000

Kosovo's Linchpin: Overcoming Division in Mitrovica, Rapport Balkans N°96, 31 mai 2000

Reality Demands: Documenting Violations of International Humanitarian Law in Kosovo 1999, 27 juin 2000

Elections in Kosovo: Moving Toward Democracy? Rapport Balkans N°97, 7 juillet 2000

Kosovo Report Card, Rapport Balkans N°100, 28 août 2000

Reaction in Kosovo to Kostunica's Victory, Briefing Balkans, 10 octobre 2000

Religion in Kosovo, Rapport Balkans N°105, 31 janvier 2001

Kosovo: Landmark Election, Rapport Balkans N°120, 21 novembre 2001 (aussi disponible en serbo-croate)

Kosovo: A Strategy for Economic Development; Rapport Balkans N° 123, 19 décembre 2001 (aussi disponible en serbo-croate)

A Kosovo Roadmap: I. Addressing Final Status, Rapport Balkans N° 124, 28 février 2002 (aussi disponible en serbo-croate et en albanais)

A Kosovo Roadmap: II. Internal Benchmarks, Rapport Balkans No. 125, 1 mars 2002 (aussi disponible en serbo-croate et en albanais)

MACEDOINE

Macedonia's Ethnic Albanians: Bridging the Gulf, Rapport Balkans N°98, 2 août 2000

Macedonia government expects setback in local elections, Briefing Balkans, 4 septembre 2000

The Macedonian Question: Reform or Rebellion, Rapport Balkans N°109, 5 avril 2001

Macedonia: The Last Chance for Peace, Rapport Balkans N° 113, 20 juin 2001

Macedonia: Still Sliding, Briefing Balkans, 27 juillet 2001

Macedonia: War on Hold, Briefing Balkans, 15 août 2001

Macedonia: Filling the Security Vacuum, Briefing Balkans, 8 septembre 2001

Macedonia's Name: Why the Dispute Matters and How to Resolve It, Rapport Balkans N° 122, 10 décembre 2001

MONTENEGRO

Montenegro: In the Shadow of the Volcano, Rapport Balkans N°89, 21 mars 2000

Montenegro's Socialist People's Party: A Loyal Opposition?, Rapport Balkans N°92, 28 avril 2000

Montenegro's Local Elections: Testing the National Temperature, Background Briefing, 26 mai 2000

Montenegro's Local Elections: More of the Same, Briefing Balkans, 23 juin 2000

Montenegro: Which way Next? Briefing Balkans, 30 novembre 2000

Montenegro: Settling for Independence? Rapport Balkans N°107, 28 mars 2001

Montenegro: Time to Decide, Briefing Balkans, 18 avril 2001

Montenegro: Resolving the Independence Deadlock, Rapport Balkans N°114, 1 août 2001

Still Buying Time : Montenegro, Serbia and the European Union, Rapport Balkans N°129, 7 mai 2002

SERBIE

Serbia's Embattled Opposition, Rapport Balkans N°94, 30 mai 2000

Serbia's Grain Trade: Milosevic's Hidden Cash Crop, Rapport Balkans N°93, 5 juin 2000

Serbia: The Milosevic Regime on the Eve of the September Elections, Rapport Balkans N°99, 17 août 2000

Current Legal Status of the Republic of Yugoslavia (FRY) and of Serbia and Montenegro, Rapport Balkans N°101, 19 septembre 2000

Yugoslavia's Presidential Election: The Serbian People's Moment of Truth, Rapport Balkans N°102, 19 septembre 2000

Federal Republic of Yugoslavia Sanctions Briefing, Briefing Balkans, 10 octobre 2000

Serbia on the Eve of the décembre Elections, Briefing Balkans, 20 décembre 2000

A Fair Exchange: Aid to Yugoslavia for regional Stability, Rapport Balkans N° 112, 15 juin 2001

Milosevic in The Hague: What it Means for Yugoslavia and the Region, Briefing Balkans, 6 juillet 2001

Peace in Presevo: Quick Fix or Long-Term Solution? Rapport Balkans N°116, 10 août 2001

Serbia's Transition: Reforms Under Siege, Rapport Balkans N°117, 21 septembre 2001 (aussi disponible en serbo-croate)

Belgrade's Lagging Reform: Cause for International Concern, Rapport Balkans N°126, 7 mars 2002 (aussi disponible en serbo-croate)

Serbia : Military Intervention Threatens Democratic Reform, Briefing Balkans, 28 mars 2002 (aussi disponible en serbo-croate)

Still Buying Time : Montenegro, Serbia and the European Union, Rapport Balkans N°129, 7 mai 2002

RAPPORTS REGIONAUX

After Milosevic: A Practical Agenda for Lasting Balkans Peace, Rapport Balkans N°108, 26 avril 2001

Milosevic in the Hague: What it Means for Yugoslavia and the Region, Briefing Balkans, 6 juillet 2001

Bin Laden and the Balkans: The Politics of Anti-Terrorism, Rapport Balkans N°119, 9 novembre 2001

AMERIQUE LATINE

Colombia's Elusive Quest for Peace, Rapport Amérique Latine N° 1, 26 mars 2002 (aussi disponible en espagnol)

The 10 March 2002 Parliamentary Elections in Colombia, Briefing Amérique Latine, 17 avril 2002 (aussi disponible en espagnol)

The Stakes in the Presidential Election in Colombia, Briefing Amérique Latine, 22 mai 2002

PROCHE ET MOYEN-ORIENT

A Time to Lead: The International Community and the Israeli-Palestinian Conflict, Rapport Proche-Orient N° 1, 10 Avril 2002

RAPPORTS THEMATIQUES

HIV/AIDS as a Security Issue, ICG Rapport thématique N° 1, 19 juin 2001

Eu Crisis Response Capability: Institutions and Processes for Conflict Prevention and Management, ICG Rapport thématique N° 2, 26 juin 2001

The European Humanitarian Aid Office (ECHO): Crisis Response in the Grey Lane, ICG Briefing, 26 juin 2001

EU Crisis Response Capability: An Update, Briefing thématique, 29 avril 2002

ANNEXE D

CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'ICG

Martti Ahtisaari, Chairman

Ancien Président de Finlande

Maria Livanos Cattau, Vice-Chairman

Secrétaire général, Chambre de Commerce Internationale

Stephen Solarz, Vice-Chairman

Ancien Membre du Congrès américain

Gareth Evans, Président

Ancien Ministre des Affaires Etrangères d'Australie

Morton Abramowitz

Ancien Secrétaire d'Etat adjoint américain ; ancien Ambassadeur américain en Turquie

Kenneth Adelman

Ancien Ambassadeur américain et Représentant permanent adjoint auprès de l'ONU

Richard Allen

Ancien Chef du Conseil National de Sécurité américain et Conseiller national à la sécurité

Hushang Ansary

Ancien Ministre iranien et Ambassadeur ; Président, Parman Group, Houston

Louise Arbour

Juge à la Cour Suprême, Canada ;

Ancienne Procureur en chef, Tribunal Pénal International pour l'ex-Yougoslavie

Oscar Arias Sanchez

Ancien Président du Costa Rica ; Prix Nobel de la Paix, 1987

Ersin Arioglu

Président, Yapi Merkezi

Alan Blinken

Ancien Ambassadeur américain en Belgique

Emma Bonino

Membre du Parlement européen ; ancienne Commissaire européenne

Wesley Clark

Ancien Commandant suprême des forces alliées de l'OTAN, Europe

Jacques Delors

Ancien Président de la Commission Européenne

Uffe Ellemann-Jensen

Ancien Ministre des Affaires Etrangères du Danemark

Gernot Erler

Vice-Président, Parti social-démocrate, Bundestag allemand

Mark Eyskens

Ancien Premier Ministre de Belgique

Yoichi Funabashi

Journaliste et auteur

Bronislaw Geremek

Ancien Ministre des Affaires Etrangères de Pologne

I.K.Gujral

Ancien Premier Ministre de l'Inde

El Hassan bin Talal

Président, Forum de la pensée arabe

Marianne Heiberg

Chercheur, Institut norvégien des Affaires Internationales

Elliott F Kulick,

Président, Pegasus International

Joanne Leedom-Ackerman

Romancière et journaliste

Todung Mulya Lubis

Juriste spécialiste des droits de l'homme et auteur

Allan J MacEachen

Ancien Vice-Premier Ministre du Canada

Barbara McDougall

Ancien Secrétaire d'Etat aux Affaires Extérieures, Canada

Matthew McHugh

Conseiller auprès du Président, Banque Mondiale

Mo Mowlam

Ancien Secrétaire d'Etat britannique à l'Irlande du Nord

Christine Ockrent

Journaliste

Wayne Owens

Président, Centre pour la Paix au Moyen Orient et la Coopération Economique

Cyril Ramaphosa

Ancien Secrétaire Général, Congrès National Africain ; Président, New Africa Investments Ltd

Fidel Ramos

Ancien Président des Philippines

Michel Rocard

Membre du Parlement européen ; ancien Premier Ministre de France

Volker Ruhe

Vice-Président, Chrétiens-Démocrates, Bundestag allemand ; ancien Ministre allemand de la Défense

Mohamed Sahnoun

Conseiller spécial auprès du Secrétaire Général des Nations Unies

William Shawcross

Journaliste et auteur

Michael Sohlman

Directeur exécutif de la Fondation Nobel

George Soros

Président, Open Society Institute

Eduardo Stein

Ancien Ministre des Affaires Etrangères du Guatemala

Pär Stenbäck

Ancien Ministre des Affaires Etrangères, Finlande

Thorvald Stoltenberg

Ancien Ministre des Affaires Etrangères, Norvège

William O Taylor

Président émérite, The Boston Globe

Ed van Thijn

Ancien Ministre de l'Intérieur, Pays-Bas ; ancien Maire d'Amsterdam

Simone Veil

Ancien Membre du Parlement européen ; ancienne Ministre de la Santé, France

Shirley Williams

Ancienne Secrétaire d'Etat britannique à l'Education et la Science ; Membre de la Chambre des Lords

Grigory Yavlinsky

Membre de la Douma russe