« Il faut qu'on parle »
Dialogue et accords de paix au Burundi

Juillet 2018

IRRI

À PROPOS DE L'INTERNATIONAL REFUGEE RIGHTS INITIATIVE

Fondée en 2004, l'organisation International Refugee Rights Initiative (IRRI) a pour but d'éclairer et d'améliorer les mesures qui sont prises en réponse aux cycles de violences et de déplacements qui sont au cœur des violations des droits humains à grande échelle.

Nous avons élaboré au cours des 14 dernières années une approche globale de la protection des droits humains avant, pendant et à la suite d'un déplacement de population, en nous concentrant sur les éléments suivants :

- identifier les violations à l'origine du déplacement et de l'exil,
- protéger les droits des personnes déplacées, et
- veiller à ce que les solutions apportées face à leur déplacement soient durables, respectueuses des droits, sûres et sans délai.

Nous œuvrons non seulement à faire entendre au niveau international, mais aussi à faire prendre en compte, la voix des déplacés et des communautés touchées par un conflit, par nos activités de plaidoyer fondées sur des faits et s'appuyant sur des recherches de terrain et une analyse approfondies.

Nous sommes inscrits comme organisme à but non lucratif aux États-Unis, au Royaume-Uni et en Ouganda.

www.refugee-rights.org

À PROPOS DE CE DOCUMENT

Thijs Van Laer a rédigé ce rapport et coordonné les recherches, qui ont été menées conjointement avec une organisation partenaire au Burundi et avec Ariel Plotkin en Ouganda. Andie Lambe et Lucy Hovil ont revu ce rapport. L'équipe fait part de son immense gratitude aux personnes qui ont facilité ces recherches et à tous ceux qui ont donné de leur temps et participé à l'étude.

Photographie de couverture : Xavier Damman, 2007

Tous droits réservés. Les documents peuvent être librement diffusés et utilisés à des fins éducatives, militantes et non lucratives, à condition d'en indiquer la source. En dehors de ces cas, cette publication ne peut être reproduite, en totalité ou en partie, archivée ou transmise sous quelque forme et par quelque procédé que ce soit, électronique, mécanique, photocopie, enregistrement ou autre, sans l'autorisation écrite de Refugee Rights Initiative.

Table des matières

Résumé analytique 4
Recommandations 7
Méthodologie 9
L'héritage des processus de paix précédents 10
L'accord d'Arusha 10
Les accords avec les groupes armés 14
Un dialogue national controversé 16
Juste un spectacle ? 16
La modification de la Constitution 17
Un processus régional enlisé 19
Les efforts de médiation régionale 19
Stratégies de médiation 20
Critiques adressées aux parties au dialogue 21
Les défis de l'« inclusivité » 23
L'absence de pressions sur le gouvernement 25
Solutions d'avenir 28
Le dialogue doit-il se poursuivre ? 28
Quels points doivent être débattus ? 29
Conclusion 32

Résumé analytique

Lorsqu'une crise politique a éclaté au Burundi en avril 2015, suite à la troisième candidature du président Pierre Nkurunziza à la présidence, la Communauté de l'Afrique de l'Est (EAC) a réagi en organisant des pourparlers entre le gouvernement et son parti au pouvoir d'une part, et l'opposition politique d'autre part. L'EAC a nommé un médiateur, le président Museveni d'Ouganda, puis un facilitateur, l'ancien président Benjamin Mkapa de Tanzanie.

Pourtant, plus de trois ans après le déclenchement de la crise, le dialogue n'a apporté aucun résultat tangible. Les participants au dialogue, notamment le gouvernement burundais, ne se sont pas engagés de façon constructive dans les pourparlers, qui continuent à être marqués par les désaccords pour décider qui devrait participer, quels points devraient être abordés et dans quel pays ils devraient avoir lieu. Le processus a subi un nouveau recul lorsque le gouvernement a décidé de tenir un référendum pour modifier la constitution burundaise, avec notamment des amendements allant à l'encontre de certains aspects des précédents accords de paix.

Entre décembre 2017 et mars 2018, IRRI et ses partenaires se sont entretenus avec 106 Burundais vivant dans le pays ou en exil pour savoir comment ils perçoivent les accords de paix précédents et les pourparlers en cours. Les résultats montrent que les citoyens burundais ont un point de vue critique sur la façon dont ce dialogue est mené par les parties et par l'équipe de facilitation, mais en même temps considèrent toujours que les pourparlers, de façon générale, sont la seule façon possible de réduire les tensions, dans l'esprit de la tradition burundaise de dialogue. Bien que la société civile et les cercles internationaux soient sceptiques à l'égard ce qu'un dialogue peut apporter aux accords de paix existants, et jugent très peu probable qu'il se conclue rapidement, de nombreux citoyens burundais soutiennent une poursuite des pourparlers.

Le Burundi a des antécédents de violence cyclique, souvent suivie de diverses formes de dialogue entre les parties en conflit. Ces expériences passées continuent à influencer les processus en cours et beaucoup interprètent les événements actuels à la lumière de cette histoire. La plupart des Burundais interrogés pour cette recherche étaient bien renseignés sur les accords de paix précédents – en particulier sur l'accord d'Arusha, signé en 2000 – et imputaient à ces accords le mérite de la fin de la guerre civile et de la réduction des tensions ethniques. La plupart connaissaient des éléments du texte de l'accord d'Arusha, notamment les dispositions sur le partage du pouvoir entre ethnies, la sécurité et les systèmes des freins et contrepoids. Les accords avec les groupes rebelles de 2003 et 2006, moins connus, étaient appréciés dans l'ensemble, quoique critiqués par certains.

Sur la question de savoir si l'accord d'Arusha est toujours pertinent à l'heure actuelle, il y avait moins de consensus. Ceux qui étaient les plus critiques envers le gouvernement accusaient le parti au pouvoir de ne pas l'avoir appliqué, et les garants internationaux de ne pas en avoir assuré le suivi. Plusieurs personnes soutenant le gouvernement en place étaient favorables à la révision des quotas ethniques et aux amendements constitutionnels.

Ces amendements, approuvés par référendum en mai 2018, ont été présentés comme le résultat d'un processus de dialogue interne que le gouvernement burundais avait initié après l'éclatement de la crise en 2015. Plusieurs interlocuteurs au Burundi ont critiqué le fait que les partisans du gouvernement formaient la grande majorité de ceux qui avaient pu prendre part à ce processus de dialogue interne. Ils ont déclaré que de nombreux participants avaient été incités ou forcés à suggérer ces amendements constitutionnels ou à s'en prendre à l'accord d'Arusha. En un mot, ils le décrivaient comme un processus déterminé à l'avance visant à légitimer les amendements constitutionnels.

Quant aux pourparlers de l'EAC, même si elle a appelé les parties à conclure, il est peu probable que cela se produise prochainement. De nombreuses personnes interrogées ont critiqué le facilitateur, Benjamin Mkapa, pour sa partialité supposée en faveur du gouvernement burundais, et pour le manque d'énergie qu'il mettrait à faire avancer les choses. Elles lui opposaient le rôle qu'avaient joué les facilitateurs du processus d'Arusha à l'époque, Julius Nyerere et Nelson Mandela, anciens présidents de Tanzanie et d'Afrique du Sud respectivement. Plusieurs ont suggéré que d'autres acteurs – non originaires de la région – devraient prendre le relais. Mkapa a fait face à de nombreuses difficultés, notamment l'intransigeance du gouvernement et la question épineuse de la participation de membres de groupes armés et d'autres individus contre lesquels la justice burundaise a émis des mandats d'arrêt. Cette mesure réclamée par plusieurs de nos interlocuteurs ainsi que par des acteurs internationaux – l'inclusion d'une grande diversité d'acteurs – ne s'est toujours pas concrétisée. Beaucoup de ceux à qui nous avons parlé soutiennent la participation de groupes de la société civile, mais seuls quelques citoyens ont déclaré vouloir être directement consultés eux-mêmes.

Les personnes sondées ont souvent comparé le contexte du dialogue actuel à la situation des années 1990, lorsque les États de la région avaient infligé des sanctions économiques au gouvernement burundais et exercé des pressions sur les groupes armés pour les forcer à participer aux pourparlers. En dépit des appels lancés par Mkapa et les organisations de la société civile, à cause de considérations géopolitiques, il n'y a pas de pression à l'échelle régionale. Quant aux mesures internationales, comme les sanctions ciblées contre les responsables du gouvernement et de l'opposition, ou la suspension des aides directes à l'État burundais, elles n'ont entraîné aucun changement des pratiques gouvernementales. Les résultats suggèrent que les partis d'opposition, dont beaucoup de dirigeants sont actuellement en exil, ont beaucoup de mal à faire preuve de leur pertinence et de la force de leur base politique, et ne parviennent pas remettre en question efficacement le statu quo. En outre, alors que par le passé, différents groupes rebelles constituaient une réelle menace pour ceux qui sont au pouvoir, il n'y a eu aucune attaque au Burundi depuis 2015, ce qui n'incite guère le parti burundais au pouvoir à faire des concessions.

Les personnes auxquelles nous avons parlé au Burundi ne faisaient pas le lien entre les difficultés de leur vie quotidienne et la nécessité de poursuivre le dialogue, plaidant plutôt pour que le gouvernement apporte au pays développement, éducation civique et sécurité. Les réfugiés en Ouganda, par contre, établissaient des liens forts entre leur situation personnelle et la nécessité de faire avancer les pourparlers. Contrairement aux personnes résidant au Burundi, ils suggéraient de débattre de sujets plus « politiques », comme l'ouverture de l'espace politique et public, le démantèlement des *Imbonerakure* (la section jeunesse du parti au pouvoir) et l'obligation de rendre des comptes des crimes commis depuis 2015. À ce jour, il est malheureux de constater qu'aucun responsable n'a été traduit en justice, aussi bien pour les crimes commis avant la crise actuelle que depuis, et ce malgré les claires dispositions en ce sens dans les accords précédents.

Sur la question de savoir sur quoi les pourparlers devraient porter, le consensus était limité. Certains rejetaient carrément les pourparlers, soit par pessimisme à l'égard de leur aboutissement, soit à cause du manque de valeur ajoutée vis-à-vis de l'accord d'Arusha, soit par soutien à un gouvernement qui a été proclamé vainqueur des élections de 2015. D'autres suggéraient que les pourparlers devraient porter sur la mise en œuvre de l'accord d'Arusha, tandis qu'un troisième groupe voulait élargir le champ des discussions pour mettre davantage l'accent sur les problèmes en cours. Les personnes favorables à cette dernière option étaient généralement d'accord sur plusieurs points : la nécessité de discuter du retour des réfugiés, la préparation des élections de 2020 et le rejet de tout dialogue qui aboutirait à un partage du pouvoir entre gouvernement et opposition. Ce rejet découlait d'une désillusion généralisée vis-à-vis de la classe politique du pays, qu'elle soit au gouvernement ou dans l'opposition.

Les Burundais, dans le pays ou en exil, sont donc très informés et attachés aux accords de paix du passé, en particulier à l'accord d'Arusha. Même si leurs points de vue diffèrent sur leur pertinence actuelle, ils sont convaincus que la valeur de ces accords ne devrait pas être dilapidée par des politiciens égocentriques cherchant à gagner ou à conserver le pouvoir. Par ailleurs les personnes interrogées ont une grande confiance en le dialogue comme moyen de résoudre la crise politique en cours, bien qu'ils soient déçus par l'intransigeance du gouvernement, la médiation en échec et le manque de pressions de la part de la région. Les acteurs régionaux devraient écouter ces voix, mais aussi tirer des enseignements des succès et des échecs du passé. Seul un engagement renouvelé des participants et des États de la région envers des pourparlers productifs, ainsi qu'une volonté de faire des compromis, pourront faire en sorte que les citoyens burundais refassent confiance aux élites politiques du Burundi et de ses voisins.

Recommandations

À l'Union africaine (UA) :

- Organiser une rencontre conjointe avec l'EAC et l'ancien président Mkapa pour évaluer les éventuels progrès du dialogue et discuter des façons d'avancer ;
- À moins que le processus mené par l'EAC ne produise de réelles avancées très bientôt, se préparer à la possibilité de prendre le relais du processus de médiation, notamment en cherchant des candidats aux rôles de facilitateur et/ou de médiateur en dehors de l'Afrique de l'Est et en mobilisant des ressources financières et humaines ;
- S'engager davantage dans le dialogue interburundais en intensifiant ses échanges avec l'équipe de facilitation et avec les parties.

À la Communauté de l'Afrique de l'Est (EAC) :

- Organiser un autre sommet à la lumière de l'adoption de la nouvelle constitution du Burundi en juin 2018 afin de décider des prochaines étapes du dialogue ;
- Fournir un accompagnement suffisant au président Mkapa et envisager des façons d'encourager les parties au dialogue à s'engager de façon constructive, ou bien passer officiellement le relais à l'UA, en soutenant pleinement son rôle ;
- Envoyer à Bujumbura une équipe de hauts responsables, dont le président ougandais Museveni et l'ancien président tanzanien Mkapa, afin d'aborder avec le président Nkurunziza et d'autres hauts responsables leur volonté réelle de s'engager dans les pourparlers, et afin d'exhorter le gouvernement burundais à atténuer les restrictions qui pèsent sur la société civile, les médias et l'opposition politique ;
- Rehausser sa contribution financière aux pourparlers et investir dans l'amélioration de ses capacités de soutien à la médiation.

Aux Nations Unies :

- Fournir un appui technique complet à l'équipe de facilitation de l'EAC et/ou à l'UA si elle prend le relais du rôle de médiateur endossé jusque-là par l'EAC.
- Organiser une réunion en formule Arria du Conseil de sécurité de l'ONU sur le dialogue au Burundi afin de discuter du soutien de l'ONU au processus de dialogue et de la pression qui doit être exercée pour assurer la pleine participation des parties au dialogue.
- Inciter et appuyer d'autres efforts bilatéraux ou multilatéraux ayant pour but une résolution pacifique de la crise au Burundi.

À Benjamin Mkapa, au président Museveni et leurs équipes :

- Veiller à ce que les pourparlers soient inclusifs en étendant les invitations à tous les individus concernés qui n'ont pas trempé personnellement dans des crimes internationaux et en garantissant des conditions de sécurité suffisantes aux participants ;
- Veiller à ce que les groupes de la société civile, notamment les organisations de défense des droits humains, les groupes dédiés aux femmes et à la jeunesse, les délégués des réfugiés et d'autres minorités, ainsi que les groupes religieux, soient représentés dans les pourparlers.

Aux garants de l'accord d'Arusha et leurs alliés, en particulier l'Afrique du Sud et les membres de l'EAC :

- Nommer un panel d'experts de haut niveau pour évaluer la mise en œuvre de l'accord d'Arusha dans tous ses aspects et organiser une rencontre internationale avec tous les garants de l'accord d'Arusha pour discuter du rapport du panel et décider des suites à lui donner.

Au gouvernement burundais :

- Participer sans conditions à tout processus de dialogue proposé par l'EAC, l'UA ou l'ONU ;
- Mettre fin aux abus commis envers les membres des partis d'opposition, les activistes de la société civile et tous les autres opposants ou critiques réels ou supposés, et faire rendre des comptes aux responsables de tels abus ;
- Renouveler son engagement envers la pleine mise en œuvre de l'accord d'Arusha et des accords avec les groupes armés qui en ont découlé, notamment en garantissant que justice soit rendue pour les graves atteintes aux droits humains ;
- Cesser d'essayer d'empêcher des acteurs non impliqués dans les crimes internationaux de participer au processus de dialogue.

Aux partis et groupes d'opposition burundais :

- Prendre leurs distances avec tous les groupes armés, sans équivoque et publiquement.

Méthodologie

Entre décembre 2017 et mars 2018, IRRI et ses partenaires au Burundi ont mené 106 entretiens semi-structurés au Burundi, en Ouganda et en Belgique. IRRI s'est entretenue avec 31 réfugiés burundais au camp de réfugiés de Nakivale en Ouganda en décembre 2017, et avec 12 personnes impliquées dans les efforts de dialogue précédents et en cours, à Bruxelles et à Bujumbura, entre décembre 2017 et mars 2018.

En janvier et février 2018, le partenaire d'IRRI au Burundi a mené 48 entretiens dans trois lieux différents de la campagne burundaise et 15 interviews dans différents quartiers de Bujumbura, la capitale (province de Bujumbura Mairie). Les lieux choisis dans la campagne burundaise consistaient en : une zone proche de la frontière avec la Tanzanie, où de nombreux réfugiés sont revenus au pays et où d'autres l'avaient quitté après le déclenchement de la crise de 2015 (elle sera nommée ici « lieu A ») ; un endroit où on trouve de nombreux sites d'anciens déplacés internes (PDI) du groupe ethnique tutsi (nommé « lieu B ») ; et une zone marquée par les conflits fonciers entre les personnes revenues et les autres habitants (nommée « lieu C »). Pour des raisons de sécurité, les lieux exacts et les identités de toutes les personnes interrogées n'ont pas été publiés.

Pour la sélection des interlocuteurs, IRRI et ses partenaires ont pris en compte les critères suivants : sexe, origine ethnique, âge, affiliation politique et antécédents de déplacement. Les résultats de ces entretiens sont utilisés pour une analyse purement qualitative : la méthodologie ne permet pas d'effectuer une analyse ou extrapolation quantitative.

Les résultats préliminaires de cette recherche ont été présentés le 15 mars 2018 à Bruxelles, en Belgique, à un petit nombre d'experts issus de la recherche, de la société civile burundaise et d'ONG internationales. Les éclairages qu'ils ont apportés aux résultats ont été pris en compte dans le rapport. IRRI a également tenté de rencontrer l'équipe du facilitateur de l'EAC, mais n'a pas pu obtenir de rendez-vous avant la publication de ce rapport.

Outre ces entretiens, IRRI a consulté de très nombreuses sources primaires et secondaires, dont les déclarations officielles du gouvernement burundais, des groupes d'opposition et des acteurs régionaux, ainsi que le catalogue de documents publiés sur le site web du projet « Droit, pouvoir et paix au Burundi » de l'université d'Anvers.[2]

[2] Voir https://www.uantwerpen.be/en/projects/centre-des-grands-lacs-afrique/droit-pouvoir-paix-burundi/ (consulté le 5 juin 2018).

L'héritage des processus de paix précédents

La crise politique que traverse actuellement le Burundi est profondément enracinée dans son passé de conflits violents et de processus de paix. Entre son indépendance en 1962 et ses premières élections multipartites en 1993, le pays a été dominé par une petite élite (tutsi) issue du sud du Burundi. Ses forces armées, formées en majorité de Tutsi, ont été responsables de plusieurs massacres en réaction à des révoltes des Hutu, notamment en 1965 et 1972, où des centaines de milliers de personnes, surtout des Hutu, ont été tuées.[3] Entre 1988 et 1993, les premières formes de dialogue national et de partage du pouvoir se sont mises en place, produisant entre autres une Charte de l'unité nationale. Certains interlocuteurs, dans le cadre de ce rapport, se rappelaient cette Charte et la critiquaient, jugeant qu'elle n'avait pas été capable d'apporter des changements positifs[4]. Un pasteur du sud du Burundi l'a qualifiée de « *comédie visant à jeter de la poudre aux yeux de la communauté internationale* ».[5] Ces processus passés, sur lesquels cette recherche ne s'attarde pas, continuent à influencer la dynamique du dialogue actuel et le comportement de ses parties.[6]

En 1993, après l'élection de Melchior Ndadaye, un Hutu, des Tutsis radicaux ont perpétré un coup d'État, tuant le président et plusieurs de ses alliés politiques. En réaction, des massacres ethniques ont explosé partout, déclenchant une guerre civile qui a ravagé le pays. La violence s'est apaisée après la signature de plusieurs accords de paix entre 2000 et 2006 : L'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi, (2000) entre les partis politiques des deux groupes ethniques majoritaires, les Hutu et les Tutsi, l'Assemblée nationale et le gouvernement ; ainsi que les « accords globaux de cessez-le-feu » entre d'une part le gouvernement et d'autre part les groupes rebelles Conseil national de défense de la démocratie - Forces pour la défense de la démocratie (CNDD-FDD, le parti actuellement au pouvoir), en 2003, et Forces nationales de libération (FNL), en 2006. Les personnes sondées ont unanimement attribué à ces accords le mérite d'avoir mis fin à la guerre civile, ramené la stabilité et réduit les tensions ethniques. Comme une personne l'a déclaré lors d'un entretien à Bujumbura : « *Grâce à ces accords, les Burundais se sont réconciliés. La guerre s'est immédiatement arrêtée dès la signature des accords. [...] Les problèmes ethniques ont trouvé une solution durable.* »[7]

L'accord d'Arusha

L'accord d'Arusha est un texte de près de 200 pages formé de différents protocoles sur le conflit et ses solutions, la démocratie et la bonne gouvernance, la paix et la sécurité, et enfin la reconstruction et le développement.[8] Mais la plupart des personnes interrogées, pour l'évaluer, ne décrivaient que les trois éléments principaux de l'accord : les dispositions de partage du pouvoir, la réforme des institutions sécuritaires de l'État et les systèmes de freins et contrepoids mis en place. Une majorité écrasante de personnes sondées parlaient positivement de cette ingénierie

---

[3] R. Lemarchand, « *Le génocide de 1972 au Burundi* », in *Cahiers d'études africaines* 167, 2002, disponible sur https://journals.openedition.org/etudesafricaines/156 (consulté le 9 avril 2018).
[4] Entretien avec un citoyen burundais, lieu B, 23 février 2018. Entretien avec un expert burundais, Bujumbura, 24 janvier 2018.
[5] Entretien avec un citoyen burundais, lieu B, 23 février 2018.
[6] Pour une vue d'ensemble des différents processus et de leur dynamique en termes de partage du pouvoir, voir S. Vandeginste, « *Power-Sharing, Conflict and Transition in Burundi: Twenty Years of Trial and Error* », in *Africa Spectrum*, 44, 3, pp. 63-86.
[7] Entretien avec un citoyen burundais, Bujumbura, 31 janvier 2018.
[8] *Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi* (ci-après « accord d'Arusha »), 28 août 2000, disponible sur https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2143/files/DPP%20Burundi/Paix/Accords%20de%20paix/Arusha_Accord_Pour_la_Paix_et_la_R%C3%A9conciliation_du_28_ao%C3%BBt_2000_int%C3%A9gral.pdf (consulté le 6 avril 2018). Le parti UPRONA et certains de ses alliés l'ont signé avec des réserves.

institutionnelle et de ses conséquences. Décrivant les équilibres sur lesquels elle est intervenue, l'une d'elles a déclaré : « *Le partage du pouvoir a eu un effet positif car les gens qui se sentaient discriminés ont gagné en considération, tandis que les minorités continuaient à être prises en compte. […] On sait bien que les politiciens ne s'entretuent plus à cause de leur origine ethnique, mais à cause de leur égoïsme.* » [9]

Malgré leur foi en la valeur de l'accord, un groupe important de personnes interrogées ne savait pas, ou très peu, ce qu'il contenait. D'anciens réfugiés qui étaient retournés au Burundi après sa signature, par exemple, ont admis qu'ils étaient trop peu au courant du contenu de l'accord, essentiellement parce qu'ils étaient absents du pays lorsqu'il avait été passé. Un membre de la société civile impliqué dans le processus de négociation a expliqué que c'était là le résultat d'un manque de sensibilisation du public au sujet de l'accord : « *Nous ne sommes pas revenus vers la population pour lui expliquer l'accord d'Arusha. Même l'élite du pays ne le connaît pas.*»[10] On pouvait également s'en rendre compte à travers le fait que de nombreuses personnes suggéraient une clarification des dispositions de l'accord d'Arusha sur les limites des mandats présidentiels (voir ci-dessous), alors qu'en réalité les articles de l'accord d'Arusha ne laissent guère de place à l'interprétation sur ce point (contrairement à la Constitution, qui contient en effet des ambiguïtés juridiques).[11]

L'accord d'Arusha avait été signé grâce à la médiation de leaders africains influents, dont les anciens présidents Julius Nyerere de Tanzanie et Nelson Mandela d'Afrique du Sud. Beaucoup des personnes avec lesquelles IRRI s'est entretenue imputaient le mérite de l'accord d'Arusha à ces médiateurs très en vue. Un habitant de Bujumbura a déclaré : « *Les signataires de l'accord n'auraient jamais osé passer outre ces deux personnalités. Ils avaient le soutien de beaucoup de gens. C'est pour cela que ces accords ont duré jusqu'à aujourd'hui.* »[12] Un mérite du même ordre est attribué aux acteurs régionaux pour la pression qu'ils avaient exercée sur le gouvernement burundais de l'époque, à travers des sanctions économiques, ainsi que sur l'opposition hutu, soutenue par certains pays voisins.

Malgré ce consensus sur l'importance de l'accord d'Arusha, les personnes sondées s'accordaient moins au sujet de son statut actuel. Les divergences de points de vue correspondaient en grande partie aux opinions des sondés sur le gouvernement actuel : ceux qui étaient favorables au gouvernement, contrôlé par l'ancien groupe rebelle CNDD-FDD, avec à sa tête le président Pierre Nkurunziza, suggéraient des révisions de l'accord, tandis que les opposants au gouvernement le critiquaient pour ne pas avoir appliqué l'accord.

Plusieurs interlocuteurs, essentiellement ceux qui soutenaient fermement le gouvernement actuel, mais aussi d'autres plus critiques à l'égard des dirigeants actuels, ont exprimé l'idée que l'accord avait été appliqué, mais que ses quotas ethniques, applicables au gouvernement (du niveau national au niveau local), aux services de sécurité et au Parlement, étaient dépassés et devaient être revus afin de laisser la « méritocratie » déterminer qui devrait obtenir un poste au sein de l'appareil d'État. Certains s'opposaient également à l'idée que les anciens présidents obtiennent automatiquement un siège au Sénat (ce qui a été supprimé dans la nouvelle constitution). Comme l'a expliqué un membre du CNDD-FDD, tout en se montrant critique à l'égard de son parti :

> Les quotas ont permis à certains groupes d'obtenir des sièges sans même avoir remporté les élections. Nous avons créé un groupe de personnes qui croient aveuglément qu'ils

[9] Entretien avec un citoyen burundais, Bujumbura, 31 janvier 2018.
[10] Participant de l'atelier, Bruxelles, 15 mars 2018.
[11] Accord d'Arusha, protocole II, chapitre 1, art 7.3.
[12] Entretien avec un citoyen burundais, Bujumbura, 31 janvier 2018.

> auront tel ou tel poste au gouvernement sans le mériter. Cela a entraîné des frictions entre [ce groupe] et ceux qui ont remporté les élections. […] Certains passages [de l'accord d'Arusha] doivent être réexaminées, étant donné que lorsqu'il a été signé, le pays était en guerre. Ils doivent être éliminés, puisqu'il n'y a plus de guerre.[13]

De tels appels à la révision des quotas ethniques étaient contredits par ceux qui étaient d'avis qu'actuellement, la plupart des postes gouvernementaux sont attribués en fonction de l'appartenance et de l'implication de chacun au sein du CNDD-FDD. Un membre du CNDD-FDD a déclaré : « *Si vous être membre ou sympathisant du parti au pouvoir, le CNDD-FDD, il n'y a aucun problème, mais si vous êtes dans l'opposition, vous devez faire attention. L'opposition n'a pas la même liberté que nous. Lorsqu'il s'agit d'obtenir des postes, le système élimine l'opposition. […] Je suis forcé d'être membre de ce parti politique si je veux garder mon travail, mais tout au fond de mon cœur, en tant que chrétien, je sais qu'il y a beaucoup de choses, dans ce que fait mon parti politique, qui ne sont pas bien du tout.* » [14]

Beaucoup d'autres personnes, surtout parmi celles qui critiquaient le gouvernement, dont tous les réfugiés sondés en Ouganda, estimaient que l'accord d'Arusha devait être respecté et protégé dans son intégralité, et accusaient le CNDD-FDD et le gouvernement, dominé par ce parti, de ne pas l'avoir fait. Comme l'a exprimé un homme se considérant comme proche du CNDD-FDD : « *En ce qui concerne l'accord de paix d'Arusha, nous n'avons pas vu mettre en œuvre ce qui avait été convenu. Le gouvernement devrait faire beaucoup plus d'efforts pour appliquer et traduire en actes ce qu'il avait convenu dans l'accord de paix d'Arusha, auquel cas cela pourrait résoudre la crise du Burundi une fois pour toutes.* » [15]

La plupart faisaient référence à la décision contestée du président Nkurunziza de se présenter pour un troisième mandat présidentiel en 2015, allant à l'encontre des dispositions de l'accord d'Arusha, ce qui a déclenché des manifestations et une crise politique, entraînant la mort de nombreux citoyens burundais et l'arrivée de 430 000 réfugiés dans les pays voisins.[16] « *Arusha ne nous a pas apporté de paix durable, à cause du manque de volonté politique de la part du président. Il veut juste rester au pouvoir, en violant l'accord d'Arusha* », nous a déclaré une personne réfugiée en Ouganda.[17] En effet, l'accord dispose que « *nul ne peut exercer plus de deux mandats présidentiels* . » [18] Or Nkurunziza avait déjà été élu président deux fois, indirectement par le Parlement en 2005 et directement par voie électorale en 2010. Il a été annoncé vainqueur de l'élection très critiquée de 2015, après un jugement controversé de la Cour constitutionnelle en faveur de la requête de son parti, qui arguait que ceci constituerait en fait son second mandat, puisqu'en 2005 il avait été élu indirectement.

D'autres ont mentionné que le gouvernement violait l'accord d'Arusha en imposant de sévères restrictions des libertés publiques depuis 2015[19] et critiqué la prédominance de partisans du

---

[13] Entretien avec un citoyen burundais, Bujumbura, 31 janvier 2018.
[14] Entretien avec des citoyens burundais, lieu C, 21 février 2018.
[15] Entretien avec un citoyen burundais, lieu C, 23 février 2018. Même si le CNDD-FDD n'a pas signé l'accord d'Arusha, on peut arguer que le gouvernement actuel a la responsabilité (du point de vue juridique) de respecter les engagements signés par le gouvernement précédent.
[16] UNHCR, Situation au Burundi, disponible sur http://www.unhcr.org/fr-fr/situation-au-burundi.html (consulté le 9 avril 2018).
[17] Entretien avec un réfugié, camp de réfugiés de Nakivale, Ouganda, 18 décembre 2017.
[18] Accord d'Arusha, art. 7.3.
[19] Voir par exemple l'accord d'Arusha, protocole II, chapitre 1, art. 3 et protocole III, chapitre 1, art 8. Ce type de critiques est confirmé par les rapports sur les droits humains publiés par des ONG burundaises et internationales ainsi que par la Commission d'enquête de l'ONU.

CNDD-FDD au sein des services de sécurité.[20] Les citoyens habitant dans les zones touchées par les querelles foncières entre les réfugiés qui sont revenus et ceux qui avaient occupé leurs terres en leur absence ont également critiqué le fait que les dispositions foncières de l'accord d'Arusha n'aient pas été appliquées.[21] L'un d'eux nous a déclaré : « *Ce qui crée des conflits et des malentendus, ces sont les problèmes fonciers. Sur ce point, les personnes revenues au pays estiment qu'on les a laissées se débrouiller seules et qu'elles n'ont pas eu ce que promettait l'accord d'Arusha.* »[22] Une personne auparavant réfugiée en Tanzanie, qui avait fui la violence de 1972 et n'est rentrée qu'en 2008 après avoir été sensibilisée à l'accord d'Arusha, a confirmé : « *Aujourd'hui, nous nous rendons compte que nous avons été floués.* » [23]

Des acteurs du gouvernement, de la société civile et de l'opposition avec lesquels nous nous sommes entretenus lors de cette recherche, et dans une moindre mesure les autres citoyens, ont pointé du doigt le fait que personne n'avait été traduit en justice pour les crimes passés, comme l'avait promis « Arusha ». Les partisans du gouvernement se référaient surtout aux crimes commis par les gouvernements à majorité tutsi, puisque de nombreux membres éminents du CNDD-FDD sont des survivants de ces atrocités et y ont perdu des proches, tandis que les réfugiés et les membres de la société civile réclamaient aussi que les responsables des crimes commis suite à la crise de 2015 en rendent compte devant la justice.[24]

Cependant, une idée semblait émerger, c'est que si aucun criminel n'avait été puni, cela ne pouvait pas être imputé uniquement au CNDD-FDD. D'après un membre de la société civile, c'est là le résultat d'un consensus implicite entre toutes les parties au Burundi, étant donné qu'elles ont toutes trempé dans des crimes graves par le passé : « *L'impunité, c'est une question de consensus. On dit : 'Protégez-moi, et je vous protégerai'.* »[25] Même si une Commission vérité et réconciliation a été créée, dans le contexte actuel, elle s'est avérée incapable, des années après, d'établir réellement les responsabilités des crimes passés[26]. Quant à l'accord d'Arusha, il prévoyait la mise en place d'un tribunal spécial, mais ce dernier n'a jamais été créé. Par conséquent, ces événements du passé continuent à jeter une ombre sur ceux d'aujourd'hui : « *Les crises actuelles sont interprétées à travers la lorgnette et en fonction des blessures du passé.* » [27]

Bien qu'un haut fonctionnaire du gouvernement nous ait assurés de l'importance de l'accord d'Arusha aux yeux de son gouvernement et de son parti, plusieurs membres de la société civile ont déclaré que le CNDD-FDD n'avait jamais pris au sérieux le respect et l'application de l'accord.[28]

---

[20] Entretien avec un expert burundais, 24 janvier 2018, Bujumbura. Voir l'accord d'Arusha, protocole III. Ce type de critiques est confirmé par le rapport de l'International Crisis Group, « *Burundi : l'armée dans la crise* », rapport 247, 5 avril 2017, disponible sur https://www.crisisgroup.org/fr/africa/central-africa/burundi/247-burundi-army-crisis (consulté le 6 avril 2018).

[21] Voir par exemple l'accord d'Arusha, protocole IV, chapitre 1, art 8.

[22] Entretien avec un citoyen burundais, lieu B, 23 avril 2018. L'accord d'Arusha a créé une Commission nationale des terres et autres biens (CNTB), chargée de traiter les problèmes fonciers. La CNTB est fréquemment l'objet de critiques, notamment sur son manque d'indépendance. Voir par exemple le rapport de l'International Crisis Group, « *Les terres de la discorde (II) : restitution et réconciliation au Burundi* », 17 février 2014, disponible sur https://www.crisisgroup.org/fr/africa/central-africa/burundi/fields-bitterness-ii-restitution-and-reconciliation-burundi (consulté le 25 juin 2018).

[23] Entretien avec des citoyens burundais, lieu C, 21 février 2018.

[24] Une commission d'enquête de l'ONU a conclu qu'elle avait « *des motifs raisonnables de penser que des crimes contre l'humanité [ont] été commis au Burundi depuis avril 2015* ». Commission d'enquête de l'ONU sur le Burundi, rapport final, 11 août 2017, disponible sur https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session36/Documents/A_HRC_36_CRP.1_FR.docx (consulté le 9 avril 2018).

[25] Membre de la société civile burundaise, atelier, Bruxelles, 15 mars 2018.

[26] Entretiens avec des experts burundais, Bujumbura, 23 et 24 janvier 2018,.

[27] Entretien avec un expert burundais, Bujumbura, 23 janvier 2018.

[28] Entretien avec un haut responsable du gouvernement, Bujumbura, 24 janvier 2018. Entretien avec un dirigeant de la société civile, Bruxelles, 19 décembre 2017; Entretien avec un ancien responsable du CNDD-FDD, Bruxelles, 29

Certains l'expliquaient par l'absence de membres du CNDD-FDD lors des négociations d'Arusha – puisque c'était encore un groupe rebelle actif, même après 2000.[29] Ainsi un enseignant a déclaré : « *Les jeunes n'étaient pas représentés [aux pourparlers d'Arusha], alors qu'ils jouaient un rôle important dans les conflits cycliques que notre pays a connus. Comme ils avaient encore le sang chaud, ils se sont mobilisés pour perturber la sécurité.* »[30] D'autres ont répondu que même si le CNDD-FDD n'était pas présent, il était représenté dans une certaine mesure par d'autres leaders hutu.

Certains de nos interlocuteurs ont déclaré que le suivi et l'évaluation de l'accord d'Arusha étaient insuffisants. Un réfugié a déclaré : « *Les mécanismes décidés à Arusha pour une paix durable n'ont pas été mis en place, ou pas respectés. […] Justice n'a jamais été rendue pour les crimes commis avant 2000. Il n'y avait aucun suivi pour évaluer la création de ces systèmes. La règle des 50/50 dans l'armée a été progressivement violée, mais il n'y avait pas de suivi pour le démontrer*. » [31] Il a ajouté que les garants de l'accord d'Arusha n'avaient pas joué leur rôle après la signature. Un représentant d'ONG a renchéri : « *Les garants n'ont rien fait du tout. Ils ne se souviennent même pas de l'accord d'Arusha.* » [32]

Cette position a également été adoptée par des politiciens de l'opposition au cours du dialogue mené par l'EAC (voir plus loin), qui ont estimé qu'« *une des causes principales de l'effondrement de l'accord d'Arusha a été le manque d'engagement de l'ONU, de l'UA et de l'EAC, pour garantir la mise en application de l'accord, alors qu'[elles] étaient supposé[e]s en être les garants*. » [33] D'autres ont plaidé pour une évaluation de l'accord d'Arusha.[34] En avril 2018, le Conseil de sécurité de l'ONU a appelé les garants à veiller à ce que l'accord d'Arusha soit respecté et mis en œuvre.[35] Certains citoyens sondés dans le cadre de ce rapport ont déclaré que des organisations de la société civile avaient précédemment assuré le rôle consistant à demander des comptes au gouvernement sur l'application de l'accord d'Arusha, mais qu'après la crise de 2015, elles n'avaient plus été en mesure de le faire en raison de la répression qu'elles subissaient de la part du gouvernement, de la réduction de l'espace octroyé à la société civile et de l'exil de nombre de ses figures principales.[36]

Les accords avec les groupes armés

En 2003, le CNDD-FDD a signé avec le gouvernement de transition de l'époque un « accord global de cessez-le-feu » qui fait « partie intégrante » de l'accord d'Arusha.[37] Ses forces ont été intégrées aux corps des forces de sécurité et le groupe rebelle transformé en parti politique. Ce parti a

---

décembre 2017. Voir aussi la *Feuille de route des partis politiques, des indépendants et du gouvernement du Burundi pour les élections de 2020*, 3 décembre 2017, disponible sur https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2673/files/Burundi%20DPP/conflit/dial/041217b.pdf (consulté le 10 avril 2018).

[29] Entretiens avec des experts burundais, Bujumbura, 23 et 24 janvier 2018, et avec un réfugié burundais, camp de réfugiés de Nakivale, Ouganda, 19 décembre 2017,.

[30] Entretien avec un citoyen burundais, lieu A, 18 février 2018.

[31] Entretien avec un réfugié burundais, camp de réfugiés de Nakivale, Ouganda, 18 décembre 2017.

[32] Entretien avec un expert burundais, Bujumbura, 24 janvier 2018. Cette analyse a trouvé un écho lors de l'atelier du 15 mars 2018 à Bruxelles.

[33] *Propositions des partis et acteurs politiques de l'opposition sur le règlement pacifique de la crise actuelle au Burundi*, 30 novembre 2017, disponible sur https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2673/files/Burundi%20DPP/conflit/dial/041217.pdf (consulté le 10 avril 2018). (Propositions des partis, Nov. 2017)

[34] Ibid. & Entretien avec un expert burundais, Bujumbura, 23 janvier 2018.

[35] Conseil de sécurité de l'ONU, « *Le Conseil de sécurité demande au gouvernement burundais de s'engager en faveur du dialogue politique et de protéger les droits de l'homme* », CS/13278, 5 avril 2018, disponible sur https://www.un.org/press/fr/2018/cs13278.doc.htm (consulté le 12 avril 2018).

[36] Entretien avec un citoyen burundais, lieu C, 21 février 2018.

[37] Accord global de cessez-le-feu, 16 novembre 2003, art. 2, disponible sur https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2143/files/DPP%20Burundi/Paix/Accords%20de%20paix/GOB_CNDD-FDD_fr_GCA_161103.pdf (consulté le 6 avril 2018).

remporté les élections de 2005 et 2010 et c'est maintenant le principal parti au pouvoir. Les citoyens qui étaient au courant de l'accord global de cessez-le-feu (nettement moins nombreux que ceux qui connaissaient l'accord d'Arusha) l'ont unanimement qualifié de succès. « *Si l'accord entre le gouvernement et le CNDD-FDD était un soulagement pour la population, dans une grande mesure, parce que c'était lui [le CNDD-FDD] qui était le plus virulent et couvrait l'ensemble du territoire national. Après la signature de l'accord, la guerre a cessé dans presque tout le pays* », a déclaré un membre du CNDD-FDD.[38] Plusieurs personnes se rappelaient le rôle joué par l'ancien président d'Afrique du Sud Jacob Zuma dans la négociation de cet accord : « *Je pense que Zuma était le facilitateur qu'il fallait, car par le passé l'ANC avait été mis sur la touche [en Afrique du Sud], comme les Hutus l'ont été au Burundi* », un homme nous a déclaré.[39]

Quant à l'accord signé en 2006 avec les FNL, le dernier mouvement rebelle à se démobiliser et à se convertir en parti politique en 2009, il suscitait moins de consensus et était moins connu. Même si la plupart imputaient à l'accord de 2006 le mérite de la fin des violences qui s'étaient poursuivies autour de Bujumbura même après l'accord d'Arusha, certains ont déclaré que les FNL avaient été « trompées » pour les amener à signer. La « tromperie » faisait généralement référence à l'absence précédente de représentants des FNL au gouvernement, à leur intégration plus limitée aux forces de sécurité, aux poursuites en cours contre leurs membres et aux divisions internes au sein des FNL, en partie orchestrées par le gouvernement.[40] Comme nous l'a expliqué un pasteur de Bujumbura : « *La sincérité était absente lors de la signature de cet accord, puisque les membres des FNL se plaignent jusqu'à aujourd'hui. Ils ne sont pas libres de leurs mouvements. Ils ne peuvent pas organiser de réunions comme les autres partis politiques. Ils se plaignent de la détention et des assassinats ciblés dont leurs membres sont victimes.* » [41] Un membre du CNDD-FDD a ajouté : « *Le leader des FNL [Agathon Rwasa] s'est fait avoir. Ce n'était pas un vrai accord de paix, puisque ce dont ils avaient convenu n'a jamais été mis en œuvre. Il a été piégé et a dû accepter le verdict*. »[42] D'autres, par contre, attribuaient ces rancœurs au fait que les FNL n'ont pas réussi à remporter des élections et n'ont pas accepté leurs résultats, dénonçant des fraudes.[43]

[38] Entretien avec des citoyens burundais, Bujumbura, 31 janvier 2018.
[39] Entretien avec des citoyens burundais, lieu C, 21 février 2018. Certains de ces points faibles sont confirmés par le rapport de l'International Crisis Group, « *Burundi : réussir l'intégration des FNL* », 30 juillet 2009, disponible sur https://www.crisisgroup.org/fr/africa/central-africa/burundi/burundi-integrate-fnl-successfully (consulté le 26 avril 2018).
[40] Entretien avec des citoyens burundais, Bujumbura, 31 janvier 2018.
[41] Entretien avec un citoyen burundais, Bujumbura, 31 janvier 2018.
[42] Entretien avec un citoyen burundais, lieu C, 21 février 2018.
[43] Entretien avec un citoyen burundais, lieu A, 18 février 2018.

Un dialogue national controversé

Suite à la crise de 2015, le gouvernement a lancé un « dialogue national interburundais » sous l'égide de la Commission nationale de dialogue interburundais (CNDI). La CNDI a été inaugurée en octobre 2015, mais son travail a été boycotté dès le départ par les partis d'opposition.[44] D'après la CNDI, plus de 20 000 personnes ont participé au dialogue national et débattu de questions sociales, politiques et culturelles au cours d'une série de réunions et d'ateliers qui se sont tenus au Burundi entre octobre 2015 et mai 2017.[45] Ce dialogue national burundais avait lieu en parallèle avec le processus de médiation de l'EAC et indépendamment de lui.

Juste un spectacle ?

La plupart des participants au dialogue national – et une minorité des personnes sondées par IRRI, des partisans du gouvernement dans leur majorité – parlaient positivement du processus et de ses résultats. Un leader des *Imbonerakure* a décrit le processus comme « *ouvert, transparent, libre et équitable* » et affirmé que « *tout le monde était invité à y participer*. » [46] Un autre participant en vantait l'aboutissement : « *À la fin de la réunion, nous avons recommandé d'amender la Constitution, de façon à ce que la population ait le pouvoir d'élire ses propres dirigeants. Tout le monde était content de ces suggestions*. »[47]

Un nombre important de personnes, par contre, y compris certaines ayant participé au dialogue, le rejetaient. Une personne sondée a déclaré :

> Le dialogue national visait à distraire la communauté internationale. Le gouvernement voulait forcer les Burundais à chanter d'après sa propre partition, il voulait contrôler ce qu'il se passait. Le gouvernement avait peur de prendre part à une négociation externe parce qu'il ne pouvait pas la contrôler. Pour moi, le dialogue national qui s'est tenu au Burundi était une farce, c'était du cinéma, puisqu'aucun des acteurs invités n'avaient de contentieux avec les autres. Pour moi, c'était juste un spectacle, donc ça n'a servi à rien.[48]

Plusieurs participants se sont fait l'écho de ce sentiment et ont décrit un certain nombre de failles. Certains ont mentionné les problèmes posés par le choix des participants. Ainsi un membre du CNDD-FDD a déclaré: « *Ce qui me dérange, c'est que ceux qui n'était pas dans le giron du gouvernement n'ont pas été invités à ce soi-disant dialogue national*. » [49] Un autre homme estimait :

> Le soi-disant dialogue national organisé au Burundi était une simple mise en scène, par conséquent il ne pouvait pas contribuer à trouver des solutions durables au conflit, puisque les invités n'étaient pas ceux qu'il fallait ; ils faisaient juste semblant. La majorité des Burundais n'ont pas pris part à ce dialogue national. Le résultat, c'est que le gouvernement a obtenu ce qu'il voulait. Il a atteint ses objectifs, comme prévu, au grand dam de l'opposition qui n'avait jamais pris part au dialogue national en question.[50]

---

[44] Reuters, « *Burundi sets up body aimed to end crisis, opponents dismissive* », 24 octobre 2015, disponible sur https://af.reuters.com/article/africaTech/idAFKCN0SI07A20151024 (consulté le 9 avril 2018).
[45] CNDI, « *Sur le rapport de six mois d'activités de ladite commission* », disponible sur http://www.ppbdi.com/index.php/extras/societe-justice-et-securite/4912-cndi-conference-de-presse (consulté le 7 mai 2018) ; Entretien avec un haut responsable du gouvernement, Bujumbura, 24 janvier 2018.
[46] Entretien avec un citoyen burundais, lieu B, 23 février 2018.
[47] Entretien avec un citoyen burundais, lieu B, 23 février 2018.
[48] Entretien avec des citoyens burundais, Bujumbura, 30 janvier 2018.
[49] Entretien avec un citoyen burundais, lieu C, 21 février 2018.
[50] Entretien avec des citoyens burundais, Bujumbura, 31 janvier 2018.

D'autres ont critiqué la façon dont le processus avait été piloté, en direction d'un résultat prédéterminé. Un membre du CNDD-FDD a déclaré :

> Il s'agissait d'un dialogue tendancieux puisqu'il était orchestré par le parti au pouvoir et préparé à l'avance. Les questions à poser avaient déjà été préparées dans le laboratoire du CNDD-FDD et fournies aux gens chargés de les poser. Ils préparaient aussi les réponses à ces questions. […] On se demande, sinon, comment tous ces gens venus de différentes régions auraient pu avoir les mêmes idées, rédigées et lues de la même façon, utilisant le même vocabulaire. C'est comme s'ils avaient tous lu à partir du même scénario.[51]

Cela a été confirmé par plusieurs autres personnes. Certains participants ont confié qu'ils avaient peur de donner réellement leur avis, surtout vu les sévères restrictions des libertés publiques : « *J'ai entendu beaucoup de gens se plaindre qu'ils l'auraient payé cher, pensaient-ils, s'ils avaient osé dire quelque chose de différent de ce que le parti au pouvoir avait préparé à l'avance dans leur think tank*. »[52] La CNDI était dirigée par Justin Nzoyisaba, ancien chef de l'église méthodiste du Burundi, qui a également été critiqué : « *Le médiateur avait un faible pour un des camps. […] Il obéissait à la voix de son maître*. » [53]

La modification de la Constitution

La conséquence, c'est que la plupart des personnes sondées qui avaient pris part au dialogue national ou en avaient été informées le considéraient comme un écran de fumée destiné à amender la Constitution, y compris sur les limites des mandats présidentiels, et à éroder l'accord d'Arusha, même si son programme officiel était plus large, incluant les « *questions sociales, politiques, de consolidation de la paix, de la sécurité, du développement économique, évaluer les accords d'Arusha, la Constitution et l'Accord global de cessez-le-feu, la Charte de l'unité nationale, etc.*» [54] Vu la façon dont il a été mené, il n'est pas surprenant que la majorité des participants aient appuyé des propositions visant à amender la Constitution afin que le président Nkurunziza puisse se présenter à de nouveaux mandats présidentiels, et qu'ils se soient déclarés en faveur d'une représentation plus « équitable » des groupes ethniques, allant à l'encontre des quotas prévus par l'accord d'Arusha. Certains ont même suggéré de se débarrasser de l'accord d'Arusha.[55]

La CNDI a présenté ses résultats en mai 2017 au président Nkurunziza, concluant que « *la proposition majeure qui ressort des consultations réalisées concerne la nécessité d'amender la Constitution* ».[56] En raison des critiques ci-dessus, toutefois, plusieurs personnes sondées doutaient que les suggestions des participants aient été dûment intégrées au rapport final. « *Personne ne sait si ce qui a été exprimé lors de ces rencontres a bien été enregistré et rapporté* », a fait remarquer l'une d'entre elles.[57] Conséquence des résultats du dialogue national, des amendements constitutionnels ont été rédigés et soumis à référendum le 17 mai 2018. Selon les rapports, 73,24 % des électeurs ont voté en faveur de ces amendements constitutionnels. Malgré

---

[51] Entretien avec un citoyen burundais, lieu C, 21 février 2018.
[52] Entretien avec un citoyen burundais, lieu C, 21 février 2018.
[53] Entretien avec des citoyens burundais, Bujumbura, 31 janvier 2018.
[54] Entretiens avec des citoyens burundais, lieu B, 23 février 2018, et lieu C, 21 février 2018 ; Le président de la République, « *Décret n°100/34 du 23 septembre 2015 portant création, mandat, composition, organisation et fonctionnement de la commission nationale de dialogue interburundais* », 23 septembre 2015, disponible sur https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2673/files/Burundi%20DPP/conflit/dial/CNDI230915.pdf (consulté le 16 avril 2018).
[55] Entretien avec des citoyens burundais, Bujumbura, 2 février 2018.
[56] Présidence de la République du Burundi, « *La CNDI présente son rapport final au président Nkurunziza* », 12 mai 2017, disponible sur http://www.presidence.gov.bi/2017/05/12/la-cndi-a-presente-son-rapport-final-au-president-nkurunziza/ (consulté le 9 avril 2018).
[57] Entretien avec un citoyen burundais, lieu C, 21 février 2018.

les objections qui ont été soulevées pour savoir s'il fallait qu'elle soit aussi approuvée par le Parlement, le président Nkurunziza a promulgué la nouvelle Constitution le 7 juin 2018.

À la surprise générale, toutefois, le président Nkurunziza a annoncé lors de son discours de promulgation qu'il soutiendrait un nouveau président et que son mandat prendrait fin en 2020. Même si ses conséquences sur l'élection de 2020 n'apparaissent pas encore clairement, cette annonce ripostait aux critiques de l'opposition, de la société civile et des donateurs, qui pressentaient que les amendements constitutionnels étaient une tactique pour permettre au président Nkurunziza de rester au pouvoir plus longtemps. Même si elle n'a pas modifié le nombre maximum de mandats présidentiels, la constitution révisée est interprétée par certains comme un texte permettant au président Nkurunziza de se représenter à la présidentielle en 2020, puisqu'elle a allongé la durée des mandats présidentiels de cinq à sept ans et pourrait être vue comme un moyen de remettre le compteur à zéro. Par ailleurs, la constitution amendée a créé la fonction de Premier ministre, éliminé un des deux vice-présidents, réduit les majorités électorales au Parlement et prévoit une évaluation des quotas ethniques. Même si elle conserve les quotas ethniques (et même les étend), la nouvelle constitution a réduit leur impact sur les institutions du Burundi et renforce le pouvoir de l'exécutif.[58]

Le dialogue interne, les amendements constitutionnels et le référendum ont été contestés dès le début par les groupes d'opposition et la société civile. La plateforme de l'opposition exilée, Conseil national pour le respect de l'accord d'Arusha et la restauration de l'État de droit (CNARED), a appelé au boycott,[59] tandis que les groupes d'opposition au sein du pays ont fait des déclarations contradictoires, certains appelant à boycotter le référendum et d'autres à voter « non », tout en refusant de reconnaître les résultats, invoquant des intimidations d'électeurs et d'autres abus. Les acteurs internationaux ont également exprimé clairement leur opposition au processus de révision constitutionnelle. L'ONU a averti que cela ne ferait qu'« *exacerber les tensions avec l'opposition* »[60] et Mkapa a déclaré qu'il y avait « *un consensus général, dans la communauté régionale et internationale, selon lequel aucun amendement constitutionnel essentiel ne devait être introduit tant que la situation n'est pas stabilisée* ».[61] Quant à nos interlocuteurs, ils ont exprimé de façon similaire leur crainte que cela ne génère de nouvelles tensions, ce qui entraînerait le retour de l'insécurité, et dénoncé le fait que cela « *servait les intérêts de gens avides et assoiffés de pouvoir*.»[62] Plusieurs acteurs occidentaux ont exprimé leur déception par rapport à ce processus.

---

[58] S. Vandeginste, « *Burundi's constitutional referendum: Consolidating the fait accompli in the run-up to the 2020 elections* », *ConstitutionNet*, 23 janvier 2018, disponible sur http://www.constitutionnet.org/news/burundis-constitutional-referendum-consolidating-fait-accompli-run-2020-elections (consulté le 6 avril 2018).
[59] CNARED, « *Communiqué du 13 février 2018 sur le référendum forcé* », 14 février 2018, disponible sur http://cnared.info/wordpress/communique-du-13-fevrier-2018-sur-la-referendum-force/ (consulté le 9 avril 2018).
[60] Secrétaire-Générale de l'ONU, « *Rapport du Secrétaire général sur la situation au Burundi* », S/2018/89, disponible sur https://reliefweb.int/report/burundi/rapport-du-secr-taire-g-n-ral-sur-la-situation-au-burundi-s201889 (consulté le 9 avril 2018).
[61] B. Mkapa, « *Exposé introductif sur le dialogue burundais* », 17 février 2018, disponible sur https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2673/files/Burundi%20DPP/conflit/dial/170217.pdf (consulté le 5 juillet 2018).
[62] Entretien avec un citoyen burundais, Bujumbura, 31 janvier 2018 ; Entretien avec un citoyen burundais, lieu B, 23 février 2018.

Un processus régional enlisé

Les citoyens burundais, que ce soit dans le pays ou à l'étranger, du moins ceux qui en étaient informés, ont presque unanimement exprimé leur déception face au dialogue organisé à l'échelle régionale entre 2015 et 2017, déplorant qu'il n'ait toujours pas été conclu. À ce jour, le dialogue n'a donné aucun résultat concret. Tandis que la plupart des interlocuteurs imputaient cette situation au gouvernement burundais, d'autres pointaient du doigt d'autres défaillances, dont la médiation régionale, le manque de pression exercée par la région et l'approche des pourparlers, qui ne serait pas assez inclusive.

Les efforts de médiation régionale

Lorsque la crise a éclaté au Burundi en 2015, la Communauté de l'Afrique de l'Est (EAC), un bloc régional comprenant le Burundi, le Kenya, l'Ouganda, le Rwanda, le Soudan du Sud et la Tanzanie, ont confié au président ougandais Yoweri Museveni la tâche de faciliter un dialogue entre les différentes parties.[63] Museveni et son ministre de la Défense, Crispus Kiyonga, ont rencontré le président Nkurunziza et d'autres parties prenantes à Bujumbura, et présidé en décembre 2015 des discussions dans la capitale de l'Ouganda, Kampala, qui se sont poursuivies en janvier 2016 à Arusha en Tanzanie.[64]

Le 2 mars 2016, l'EAC a désigné l'ancien président tanzanien Benjamin Mkapa pour « *faciliter la médiation* », tout en maintenant Museveni comme « *médiateur* » du dialogue interburundais.[65] Depuis, Mkapa a organisé trois sessions de dialogue à Arusha, en mai 2016, février 2017 et novembre-décembre 2017. Il a convenu une cinqième session à Entebbe (Uganda) entre 24 et 28 avril, mais l'a suspendu suite à la réponse du gouvernement qu'il n'était pas disponible.[66] Mkapa a régulièrement consulté les parties prenantes au Burundi et à l'étranger et tenu informés Museveni et les autres chefs d'État de l'EAC du processus.

Alors que certaines recherches universitaires font état d'un fort soutien au rôle de médiation joué par les organisations régionales,[67] les personnes sondées dans notre enquête adressaient de sévères critiques au processus régional actuel de médiation pour le Burundi. En particulier, beaucoup critiquaient le manque de neutralité supposé de Mkapa et Museveni et pointaient du doigt leur incapacité à faire avancer les pourparlers malgré leur statut de présidents – ancien et actuel – et de garants de l'accord d'Arusha. Une personne interrogée a déclaré : « *C'est sûr, Mkapa avait le bon profil pour réconcilier les Burundais. Mais dans ses actions, il y avait des problèmes, car le profil de quelqu'un et ses compétences, clairement, ce n'est pas la même chose. Il n'a pas su gagner*

---

[63] Communauté de l'Afrique de l'Est, « *Communiqué: The 3rd emergency summit of Heads of State of the East African Community on the Situation in Burundi* », 6 juillet 2015, Tanzanie, disponible sur https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/COMMUNIQU%C3%89_%203RD%20EMERGENCY%20SUMMIT%20OF%20HEADS%20OF%20STATE%20OF%20THE%20EAST%20AFRICAN%20COMMUNITY%20ON%20THE%20SITUATION%20IN%20BURUNDI.pdf (consulté le 6 avril 2018).

[64] « *Communiqué on the opening ceremony of the re-launch of the East African Community (EAC) mediated Burundi Dialogue* », 28 décembre 2015, disponible sur https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2673/files/Burundi%20DPP/conflit/dial/commM7281215.pdf (consulté le 10 avril 2018).

[65] East African Community, « *Joint Communiqué: 17th Ordinary Summit of the East African Community heads of state* », Tanzanie, 2 mars 2016, disponible sur https://www.eac.int/communique/374-446-526-joint-communique-17th-ordinary-summit-of-the-east-african-community-heads-of-state (consulté le 6 avril 2018).

[66] Conseil de paix et de sécurité de l'UA, "Report of the Peace and Security Council on its activities and the state of peace and security in Africa", juillent 2018, p. 14.

[67] Elles partagent de nombreux traits communs avec les parties au conflit, sont davantage concernées par l'issue, ne sont pas vues comme des colonisateurs et ont souvent un cadre juridique régional similaire. Voir par exemple S. Gartner, « *Deceptive Results: Why Mediation Appears to Fail but Actually Succeeds* » in *Penn State Journal of Law & International Affairs*, 2 (1) 2013; J. Bercovitch et A. Houston, « *The study of international mediation: Theoretical issues and empirical evidence* » in J. Bercovitch, *Resolving international conflicts. The theory and practice of mediation*, Boulder: Lynne, 1996, pp. 11-38.

la confiance de tous parce qu'il avait un parti pris en faveur du gouvernement. » [68] Cette allégation semblait confirmée par l'avis positif d'un membre des *Imbonerakure* : « *Pour moi, il a fait du bon travail, puisqu'il a pris le parti du gouvernement du Burundi et du parti au pouvoir*. » [69]

Dans leurs critiques, plusieurs de nos interlocuteurs ont mentionné les déclarations que Mkapa avait faites au sujet de la légitimité du gouvernement après avoir rencontré le président Nkurunziza à Bujumbura – déclarations saluées par le gouvernement.[70] Un réfugié a ainsi exprimé son avis sur le rôle de Mkapa : « *Le facilitateur, Mkapa, est du côté de ceux qui sont au pouvoir à Bujumbura. Il a reconnu le troisième mandat [de Nkurunziza], ce qui a choqué l'opposition et les réfugiés*. » [71] Son manque d'impartialité a été considéré comme ayant un impact négatif sur sa capacité à faire avancer les pourparlers : « *pour présider à la table des négociations, un médiateur doit être neutre et capable d'écouter toutes les parties au conflit* », a estimé un membre du CNDD-FDD, qui a décrit comment Nyerere et Mandela avaient dû bâtir la confiance des différentes parties, en tant que médiateurs du processus d'Arusha.[72]

De nombreux interlocuteurs, surtout les réfugiés, ont suggéré que d'autres acteurs devraient prendre le relais du processus de médiation. Parmi les alternatives proposées, figuraient l'ONU, l'Union africaine, des États africains individuels d'autres régions que l'Afrique de l'Est ou encore des acteurs occidentaux. Mais le plus important, ont-ils déclaré, c'est que ce soit quelqu'un « *de la stature de Mandela* », se référant au rôle du président sud-africain dans les années 1990. De leur côté, les experts ont également suggéré d'autres acteurs, comme des membres de l'UA d'autres régions que l'Afrique de l'Est, tout en soulignant qu'il était nécessaire que la région soit toujours impliquée, ne serait-ce que pour l'influence considérable qu'elle a sur le gouvernement burundais.[73]

Stratégies de médiation

Les critiques portaient également sur la façon dont Mkapa avait organisé les pourparlers. Beaucoup avaient espéré qu'ils emploieraient des techniques proches de celles de Nyerere et Mandela dans les années 1990, qui s'étaient servis « *d'un mélange de persuasion morale, de tactiques musclées et d'une pression internationale significative*. » [74] Or dès le début, Mkapa a minimisé l'importance de son rôle, soulignant que son mandat consistait en une « *facilitation* » du consensus entre les différentes parties prenantes, plutôt qu'en une « *médiation* ». Pourtant, le problème ne porte pas simplement sur le mandat. Nyerere et Mandela portaient le même titre de « *facilitateurs* », mais employaient des tactiques beaucoup plus directes que Mkapa. Comme se remémorait un enseignant : « *Parfois, Mandela leur forçait la main. Malheureusement Mkapa n'a pas le même calibre, qui permet de faire plier des camps opposés et d'obtenir qu'ils respectent ce qu'ils ont convenu*. » [75] Quant à Museveni, qui a le mandat officiel de « *médiateur* », il semble s'être très peu investi dans le processus de dialogue depuis sa visite au Burundi fin 2015 et la nomination de Mkapa.

---

[68] Entretien avec un citoyen burundais, Bujumbura, 30 janvier 2018.
[69] Entretien avec un citoyen burundais, lieu B, 23 février 2018.
[70] B. Mkapa, déclaration au sommet de l'EAC, 20 mai 2017, disponible sur https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2673/files/Burundi%20DPP/conflit/dial/200517m.pdf (consulté le 10 avril 2018). (B. Mkapa, Mai 2017) ; Iwacu, « *Mkapa : 'Le pouvoir de Bujumbura est légitime'* », 19 décembre 2016, disponible sur http://www.iwacu-burundi.org/mkapa-le-pouvoir-de-bujumbura-est-legitime/ (consulté le 27 juillet 2018).
[71] Entretien avec un réfugié, camp de réfugiés de Nakivale, Ouganda, 14 décembre 2017.
[72] Entretien avec un citoyen burundais, Bujumbura, 31 janvier 2018.
[73] Atelier, Bruxelles, 15 mars 2018.
[74] K. Bentley & R. Southall, *An African Peace Process: Mandela, South Africa and Burundi*, 2005, HSRC Press, disponible sur https://www.researchgate.net/publication/299395231_An_African_Peace_Process_Mandela_South_Africa_and_Burundi (consulté le 12 avril 2018), p. 77.
[75] Entretien avec un citoyen burundais, lieu B, 23 février 2018.

Alors que le rôle plus passif de Mkapa et Museveni a reçu des commentaires positifs de la part des acteurs progouvernement, qui ont régulièrement souligné la distinction entre médiation et facilitation et entre négociations et dialogue, les acteurs de l'opposition ont demandé à plusieurs reprises que Mkapa joue un rôle plus actif et plus ferme, et ont critiqué son équipe, composée de représentants d'États membres de l'EAC, de l'UA et de l'ONU, pour son manque supposé d'organisation et de direction.[76] Lors de la session de novembre-décembre 2017, des acteurs de l'opposition ont émis une requête irréaliste : « *s'il advenait qu'il y ait de nouveaux blocages, la médiation devrait trancher* ».[77]

En dépit des critiques sur son rôle plutôt passif dans les discussions, Mkapa a régulièrement proposé des sujets de dialogue et présenté les résumés des différentes positions. Lors de cette dernière session, en novembre-décembre 2017, Mkapa a déclaré qu'il espérait que la session se conclurait par un accord signé entre les différentes parties, ce qui a déclenché la fureur de la délégation gouvernementale et a contribué à sa décision de bloquer le processus.[78]

Étant donné l'absence d'accord après deux ans de pourparlers, certaines personnes sondées se sont demandé si le vrai dialogue avait réellement commencé, ou bien s'il s'agissait plutôt de « *collecter des points de vue, pour qu'un jour il y ait une confrontation et de véritables négociations, qui se solderont par la signature d'un accord de paix, comme en 2000.* »[79] Selon un autre commentaire, « *ce n'était qu'une session de brainstorming. Les vraies négociations sont encore à venir. C'était juste pour rompre la glace*. » [80]

Même si un accord semble toujours hors de portée au moment où nous écrivons, certains de nos interlocuteurs ont déjà mentionné la nécessité d'un suivi de la mise en œuvre de tout accord futur, se référant aux défaillances de l'application et du suivi de l'accord d'Arusha. L'un d'eux a suggéré : « *Il devrait y avoir une commission mixte, composée de personnes mandatées par l'ONU, et non pas seulement un président comme Museveni, qui est dans la même situation que notre président [étant donné qu'il essaye lui aussi de rester plus longtemps au pouvoir]. Ils devraient appliquer des sanctions à toute entité présente à la table des négociations qui n'obéit pas et n'applique pas ce qui a été convenu. […] Autrement, cela restera des accords sur le papier, ils ne seront pas traduits en actions*. » [81]

Critiques adressées aux parties au dialogue

Même si le manque de direction a sans doute gêné les avancées, au final la plupart de nos interlocuteurs ont imputé le manque de résultats au comportement des parties burundaises et à leurs positions irréconciliables. Plusieurs personnes ont ainsi accusé toutes les parties siégeant aux négociations, à l'instar de cet homme de Bujumbura : « *Le gouvernement n'avait ni l'ouverture ni la volonté nécessaires pour prendre part à ces négociations, et s'est efforcé d'éviter la confrontation. Quant à l'opposition, elle ne voulait être là que pour servir ses propres intérêts. Par conséquent, il n'y a pas eu de véritables négociations*. » [82] Un autre a accusé les deux camps d'avoir des exigences irréalistes : « *Tout le monde a affiché une position radicale devant le médiateur. […] Pour que les négociations puissent avancer, chaque partie devrait adopter une position plus flexible et se préparer à faire des concessions*. » [83]

---

[76] Entretien avec des représentants de l'UPRONA reconnue (la branche du parti d'opposition UPRONA qui a été reconnue par le gouvernement), Bujumbura, 22 janvier 2018, avec un expert du dialogue, Bujumbura 23 janvier, et avec un haut responsable du gouvernement, Bujumbura, 24 janvier 2018; Propositions des partis, Nov. 2017 (consulté le 10 avril 2018).
[77] Propositions des partis, Nov. 2017
[78] Entretien avec un dirigeant de la société civile, Bruxelles, décembre 2017.
[79] Entretien avec un citoyen burundais, lieu B, 23 février 2018.
[80] Entretien avec des citoyens burundais, lieu C, 21 février 2018.
[81] Entretien avec un citoyen burundais, Bujumbura, 31 janvier 2018.
[82] Entretien avec un citoyen burundais, Bujumbura, 31 janvier 2018.
[83] Entretien avec un citoyen burundais, lieu B, 23 février 2018.

Pourtant la plupart blâmaient clairement le gouvernement burundais : « *Le président ne veut pas négocier, [donc] la médiation n'ira nulle part* », estimait un jeune étudiant qui a fui vers l'Ouganda.[84] Même le facilitateur du dialogue a déclaré qu'« *il exist[ait] une impasse parce que le gouvernement du Burundi était réticent à parler à ses opposants* ».[85] Les critiques à l'égard du gouvernement se sont intensifiées depuis qu'il a annoncé le référendum constitutionnel, auquel s'opposaient les partis d'opposition et beaucoup d'organisations de la société civile, d'acteurs régionaux et internationaux. Comme l'avait alors dit un réfugié : « *Les négociations ne changeront rien du tout, [tant que] le gouvernement [...] appelle à voter sur la Constitution*. » [86] Le gouvernement refusait de participer à la cinquième session du dialogue, organisée et puis suspendue par Mkapa à Entebbe (Ouganda), car il était « en plein préparation du référendum constitutionel. »[87]

Le gouvernement a employé diverses stratégies pour enliser le dialogue. Il a boycotté la troisième session, début février 2017, et la cinquième session, en avril 2018, et en même temps a utilisé des déclarations internationales sur l'amélioration de la situation sécuritaire et le retour de plusieurs politiciens d'opposition pour insister en faveur du « rapatriement » du dialogue au Burundi. Cette proposition a été jugée inacceptable par l'opposition et les dirigeants de la société civile à l'étranger, et décrite par Mkapa comme une « *volte-face dans l'attitude du parti au pouvoir, [qui] a surpris tout le monde et a été considérée comme un recul dans le processus de paix en cours*. »[88]

La proposition de « rapatrier » le dialogue était soutenue par plusieurs de nos interlocuteurs proches du parti au pouvoir[89], tandis que d'autres y voyaient des menaces potentielles, comme ce membre du CNDD-FDD : « *Certains voulaient que les négociations soient menées au Burundi, alors que l'opposition avait peur de retourner au Burundi, de crainte d'être arrêtée et emprisonnée. [À Arusha], l'opposition était libre d'exprimer tout ce qu'elle voulait, et le gouvernement n'a jamais apprécié le fait que ces négociations se déroulent à Arusha. En fait, le parti au pouvoir voulait rapatrier les pourparlers parce que [s'ils avaient lieu au Burundi], il pourrait réduire au silence toute personne qui se déclarerait opposée au gouvernement et au parti au pouvoir*. » [90]

Lorsqu'ils ont participé à la session la plus récente, en novembre-décembre 2017, le gouvernement et ses alliés ont tenté d'empêcher qu'un accord soit conclu, a-t-on rapporté, et refusé de s'adresser directement à leurs opposants politiques comme le souhaitait le facilitateur. Ils auraient tenté d'entraver la présentation d'un résumé des différentes positions, que le facilitateur avait demandé aux différents groupes de préparer, comme méthode alternative face à l'impossibilité de dialoguer directement.[91]

Beaucoup replaçaient leurs critiques envers le gouvernement et les autres partis dans le contexte plus large de leur mécontentement à l'égard de la classe politique du Burundi. Comme nous l'a dit un agent de sécurité : « *Le véritable problème, c'est les politiciens eux-mêmes. Leurs conflits ont toujours des conséquences négatives sur la population. […] Ils sont tous poussés par de mauvaises intentions, leurs disputes sont motivées par des sentiments égoïstes.* » Il a poursuivi en accusant les délégations d'enliser le dialogue afin de continuer à percevoir leurs per diem.[92] Un membre de

---

[84] Entretien avec un réfugié burundais, camp de réfugiés de Nakivale, Ouganda, 15 décembre 2017.
[85] B. Mkapa, Mai 2017
[86] Entretien avec un réfugié burundais, camp de réfugiés de Nakivale, Ouganda, 15 décembre 2017.
[87] Conseil de paix et de sécurité de l'UA, "Report of the Peace and Security Council on its activities and the state of peace and security in Africa", juillent 2018, p. 14.
[88] B. Mkapa, Mai 2017
[89] Entretien avec un haut responsable du gouvernement, Bujumbura, 24 janvier 2018 ; Entretien avec des représentants de l'UPRONA reconnue, Bujumbura, 22 janvier 2018; Entretien avec des citoyens burundais, lieu B, 23 février 2018.
[90] Entretien avec des citoyens burundais, 21 février 2018.
[91]« *The facilitator's summary of the 4th session of the Inter-Burundi dialogue held from 27th November to 8th December 2017* », disponible sur https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container49546/files/Burundi/conf/081217E.pdf (consulté le 10 avril 2018). (Facilitator's Summary, Nov. 2017)
[92] Entretien avec des citoyens burundais, Bujumbura, 31 janvier 2018.

l'opposition a lui aussi déploré le coût, très excessif selon lui, des sessions du dialogue, lui opposant les difficultés économiques de la population au Burundi.[93]

Les défis de l'« inclusivité »

Depuis le début, le processus a été marqué par la question du choix des participants aux pourparlers. Les acteurs internationaux ont constamment réclamé que les pourparlers soient « *inclusifs* », sans définir exactement ce qu'ils entendaient par là. De même, nos interlocuteurs accusaient le gouvernement et le facilitateur de ne pas avoir su inclure tous les acteurs indispensables.

Mkapa et son équipe ont eu dès le départ des difficultés à gérer les listes de participants et ont été critiqués, comme nous l'avons mentionné plus haut, pour leur penchant progouvernement dans ce domaine. Comme l'a dit une personne réfugiée en Ouganda : « *Le médiateur n'a pas invité tous ceux qui étaient concernés. C'est comme si ces négociations se déroulaient entre le gouvernement, le parti au pouvoir et leurs alliés. Si la médiation continue dans cette direction, les négociations ne mèneront nulle part. Il faut qu'elle change de cap, qu'elle ouvre la porte à tous ceux qui sont concernés.* »[94] Si au début, Mkapa est parvenu à garantir une participation représentative et de haut niveau pour tous les camps, la session de février 2017 a été boycottée par le gouvernement en raison de la présence d'individus recherchés par la justice burundaise. Le gouvernement a refusé de siéger à la même table que des personnes qu'il accuse d'être impliquées dans le coup d'État raté du 13 mai 2015 et contre lesquelles les autorités judiciaires du Burundi ont émis des mandats d'arrêt, dont d'éminents acteurs de la société civile et défenseurs des droits humains.[95] Il a utilisé cela comme une nouvelle stratégie pour bloquer toute discussion significative.[96] Ainsi un réfugié a déclaré : « *Le gouvernement dit que les autres sont des putschistes. Il n'est pas prêt à négocier avec ses véritables adversaires. Il n'y a aucune bonne volonté de la part du gouvernement.* »[97].D'autres personnes sondées, toutefois, ont plaidé en faveur de l'arrestation des individus recherchés par la justice burundaise, et l'ont même posée comme condition préalable au démarrage de vraies négociations.[98]

Le gouvernement a campé sur sa position. Lors de la dernière session, après la présentation par le facilitateur d'un document résumant les points de convergence et de divergence, la délégation gouvernementale a tout approuvé, sauf deux points (de procédure) : le dialogue avec les groupes armés et la levée des mandats d'arrêt.[99] Mkapa a plaidé régulièrement en faveur de la levée de ces mandats d'arrêt, affirmant l'importance d'inclure ces individus dans le dialogue et minimisant les accusations contre eux.[100] En même temps, il a tenu compte des mandats d'arrêt lorsqu'il a étendu les invitations aux acteurs de l'opposition, aux groupes armés et à la société civile.

Le gouvernement a envoyé une délégation au dernier cycle de négociations, en décembre 2017 en Tanzanie, mais l'opposition en exil n'était pas présente car ni sa plateforme, le CNARED, ni plusieurs individus faisant l'objet de mandats d'arrêt n'avaient été invités.[101] Seuls les groupes

---

[93] Entretien avec un membre de l'opposition, Bruxelles, 20 décembre 2017.
[94] Entretien avec un réfugié, camp de réfugiés de Nakivale, Ouganda, 15 décembre 2017.
[95] Office of the Facilitator of the Burundi Dialogue (Bureau du facilitateur du dialogue au Burundi), communiqué de presse, 22 mai 2016, disponible sur https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2673/files/Burundi%20DPP/conflit/dial/EAC220516.pdf (consulté le 10 avril 2018). (Office of the Facilitator, comm., Mai 2016) ; RFI, « *Burundi : la justice lève les mandats d'arrêt contre 15 personnalités* », 20 février 2016, disponible sur http://www.rfi.fr/afrique/20160220-burundi-justice-levee-mandats-arrets (consulté le 10 avril 2018).
[96] Entretien avec un dirigeant de la société civile, Bujumbura, 23 janvier 2018.
[97] Entretien avec un réfugié, camp de réfugiés de Nakivale, Ouganda, 18 décembre 2017.
[98] Entretien avec des citoyens burundais, lieu B, 23 février 2018.
[99] Facilitator's Summary, Nov. 2017. Entretien avec un haut responsable du gouvernement, Bujumbura, 24 janvier 2018; Entretien avec des représentants de l'UPRONA reconnue, Bujumbura, 22 janvier 2018.
[100] B. Mkapa, Mai 2017
[101] Facilitator's Summary, Nov. 2017

d'opposition encore présents au Burundi ont assisté à cette session, c'est-à-dire essentiellement les FNL et le Front pour la démocratie au Burundi (FRODEBU). La coordination entre ceux qui sont au Burundi et ceux qui vivent à l'étranger s'est récemment améliorée, mais reste minime.[102] Les résidents de l'étranger sont accusés d'avoir perdu tout contact avec la réalité quotidienne des habitants du Burundi et de ne pas savoir influencer le déroulement du dialogue – « *tout ce qu'ils savent faire, c'est crier* », selon un membre de la société civile[103] –, tandis que ceux restés au Burundi sont restreints dans leurs déplacements et dans leurs discours.[104] Ces dernières années, le gouvernement est parvenu à diviser les partis d'opposition et a reconnu les branches progouvernement de ces partis comme seuls partis légitimes.

Une autre difficulté résidait dans l'inclusion de groupes armés, que la délégation gouvernementale a rejetée avec véhémence. Mkapa a consulté les dirigeants de l'EAC sur la participation de ces groupes, après avoir « *reçu des messages informels de divers groupes armés indiquant qu'ils étaient prêts à rechercher une solution pacifique à la crise* », et averti des risques que pourrait présenter leur exclusion.[105] Seul un petit nombre de citoyens interrogés dans le cadre de notre recherche plaidaient pour une implication directe des groupes armés. L'un d'eux, un membre du CNDD-FDD à Bujumbura, a déclaré que les négociations n'amèneraient rien de concret à cause de l'absence de représentants des groupes armés FNL-Nzabampema, une branche armée des FNL qui est active en République démocratique du Congo (RDC), des Forces républicaines du Burundi (FOREBU), rebaptisées Forces populaires du Burundi (FPB) en août 2017, et de la RED-Tabara, liée à Alexis Sinduhije, ancien chef du parti d'opposition Mouvement pour la solidarité et la démocratie (MSD).[106]

Outre la nécessité d'« inclusivité » politique, de nombreux interlocuteurs étaient favorables à l'inclusion au sein des pourparlers de membres de la société civile, de représentants des femmes, de la jeunesse et de groupes religieux. Même si ce type de représentants ont effectivement pris part aux pourparlers, leur participation était controversée. Plusieurs groupes de la société civile ont clamé haut et fort leur opposition à un troisième mandat de Nkurunziza et à la répression qui s'est ensuivie, et certains se sont même brièvement joints à une coalition d'opposition, ce qui a poussé certaines personnes sondées à critiquer leur rôle et suggérer de bannir des pourparlers les personnes en exil.[107] Le gouvernement a fait feu de tout bois pour attaquer les groupes de la société civile, depuis l'arrestation de ses membres et les restrictions règlementaires de l'espace de la société civile jusqu'aux attaques au vitriol contre ses dirigeants. Il a été accusé de créer ses propres « organisations de la société civile », dont les dirigeants ont assisté aux pourparlers à plusieurs reprises et essayé d'empêcher certains représentants clés de la société civile d'y participer.

Ce positionnement du gouvernement a influencé le facilitateur lorsqu'il décidait qui inviter aux pourparlers. En février 2017, par exemple, le facilitateur a demandé aux organisations de la société civile de n'envoyer en Ouganda, pour une réunion d'information, que des délégués ne faisant pas l'objet d'un mandat d'arrêt, ce que les dirigeants de la société civile ont contesté dans leur réponse.[108] Durant la dernière session du dialogue en novembre-décembre 2017, la plupart des

[102] En janvier 2018, une rencontre s'est tenue entre les représentants de l'opposition dans le pays et celle à l'étranger, mais elle a été entachée par les critiques de la part d'autres acteurs de l'opposition. Voir RFI, « *Burundi: les oppositions réunies à Nairobi pour un 'Front uni'* », 30 janvier 2018, disponible sur http://www.rfi.fr/afrique/20180130-burundi-opposition-interne-exil-cnared-rencontre-nairobi-front-uni-reforme-constitu (consulté le 12 avril 2018).
[103] Entretien avec un dirigeant de la société civile, Bujumbura, 23 janvier 2018.
[104] Entretiens avec des dirigeants du CNARED et des FNL, Belgique, 20 et 29 décembre 2017, 16 mars 2018.
[105] B. Mkapa, Mai 2017
[106] Entretien avec un citoyen burundais, Bujumbura, 1er février 2018.
[107] Entretien avec des citoyens burundais, Bujumbura, 30 et 31 janvier 2018.
[108] Office of the Facilitator of the Inter-Burundi dialogue, lettre « *Invitation to the inter-Burundi dialogue briefing session in Entebbe, Uganda* », 11 mai 2017, et réponse (en français), 15 mai 2017, disponible sur https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2673/files/Burundi%20DPP/conflit/dial/110517.pdf (consulté le 10 avril 2018).

membres de la société civile indépendante soit n'étaient pas invités, soit boycottaient la session en invoquant des motifs liés à l'absence de consultations antérieures, de paramètres clairs, d'inclusivité et de sécurité.[109] Seules trois figures éminentes de la société civile assistaient aux pourparlers. Ces personnes étaient inclues au même niveau que les acteurs politiques, contrairement aux pratiques émergentes de la médiation internationale, qui consistent à inclure la société civile dans une catégorie à part ou pour des occasions spécifiques, comme l'ouverture et la clôture des pourparlers.[110]

Lors des entretiens, seul un petit nombre de personnes a plaidé pour des consultations directes des citoyens afin d'alimenter ce dialogue externe. Une cheffe de village, par exemple, a déclaré : « *Ces négociations ne devraient pas se tenir en grand secret. […] Il faudrait aller de la base vers le sommet, et non pas le contraire. Nous, les gens ordinaires, il semble que nous ne soyons là que pour avaler des couleuvres, avaler tout ce qui a été préparé dans un think tank. Nous sommes ceux qui subissent les choses, donc à la merci des politiciens, avec leurs ambitions et leurs motivations égoïstes*. »[111] Toutefois la plupart avaient le sentiment qu'ils n'étaient pas concernés par les pourparlers, que leurs problèmes du quotidien ne seraient pas abordés dans les débats, ou bien qu'ils étaient représentés par les délégués du gouvernement, de l'opposition ou de la société civile.

L'absence de pressions sur le gouvernement

Le fait que le gouvernement ne se soit pas engagé de façon constructive dans le processus de dialogue et semble réticent à atteindre un accord concluant était expliqué par beaucoup par le fait qu'aucune pression ne s'exerçait sur lui pour le faire changer de cap. Autrement dit, il n'existe pas de « *mutually hurting stalemate* », une situation où les parties sont convaincues qu'elles ne peuvent pas mettre fin au conflit par la violence, qu'au contraire la persistance de la violence ne fera qu'empirer leur position et que les négociations sont une option viable pour résoudre le conflit conformément à leurs attentes.[112] Il s'agit là d'une autre différence avec les années 1990, lorsque des groupes armés comme le CNDD-FDD et les FNL représentaient une réelle menace pour le gouvernement, sans qu'il ait la puissance de feu nécessaire pour s'en débarrasser par la voie militaire, et lorsque les acteurs régionaux et internationaux stimulaient la progression des pourparlers en exerçant des pressions, y compris des mesures punitives.

Bien qu'elle ait été désignée comme facilitateur et médiateur, et évalue régulièrement le manque de progrès, l'EAC n'a pas exercé de pressions sur le gouvernement burundais afin de s'engager dans les pourparlers de façon significative, malgré les appels de Mkapa en faveur d'une implication personnelle des chefs d'État et de « *mesures décisives* ».[113] Contrairement au contexte des négociations précédant l'accord d'Arusha, il n'y a pas eu à ce jour de sanctions régionales contre l'État burundais, ni de véritables pressions exercées sur l'opposition. Pour expliquer cette absence de pression de la part de la région, beaucoup évoquent les équilibres politiques entre les États membres de l'EAC et au sein de ces États. Comme un enseignant l'a exprimé sans détours, « *l'EAC est incapable de jouer un rôle pour restaurer la paix et l'ordre au Burundi, ni de conseiller qui que ce soit, vu que ces présidents sont aussi corrompus que le président burundais, par conséquent ils n'ont rien à proposer et rien à dire*. » [114] Un réfugié a ajouté : « *Ces pays, qu'ils appellent 'médiateurs', ils ont eux-mêmes un problème avec le nombre de mandats [présidentiels], donc ils ne peuvent rien dire sur les limites des mandats au Burundi*. » [115]

---

[109] Facilitator's Summary, Nov. 2017. Entretien avec un dirigeant de la société civile, Bruxelles, 19 décembre 2017.
[110] P. Wallensteen & M. Eriksson, *Negotiating Peace: Lessons from Three Comprehensive Peace Agreements*, Université d'Uppsala, 2009.
[111] Entretien avec une citoyenne burundaise, lieu C, 21 février 2018.
[112] W. Zartman, « *Ripeness: The Hurting Stalemate and Beyond* » in *International Conflict Resolution After the Cold War* (2000), pp. 226 – 250.
[113] B. Mkapa, Mai 2017
[114] Entretien avec un citoyen burundais, lieu B, 23 février 2018.
[115] Entretien avec un réfugié, camp de réfugiés de Nakivale, Ouganda, 15 décembre 2017.

Le Rwanda, bien que clairement mécontent de l'évolution des événements, est resté dans l'ensemble muet au sein du débat régional, en raison de ses relations difficiles avec le Burundi, de son propre processus de révision constitutionnelle (qui a permis au président Kagame de se présenter à un nouveau mandat en 2017) et du fait qu'on l'accuse régulièrement de soutenir des groupes d'opposition armés burundais. En Ouganda, le président est formellement chargé du processus de médiation, mais il a été très occupé à se faire lui-même réélire en 2016 et à lever les obstacles constitutionnels limitant sa longévité au pouvoir. Le Kenya et le Soudan du Sud ont également été pris dans leur propre tourmente politique et semblent moins intéressés par la situation burundaise. Enfin la Tanzanie, qui accueille une importante population de réfugiés burundais, a protégé dans l'ensemble le gouvernement du Burundi. C'est sans doute le résultat d'une combinaison de facteurs : une certaine sympathie envers le CNDD-FDD, des intérêts économiques et la géopolitique régionale.[116]

De plus, contrairement au passé, il n'y a actuellement aucune mobilisation armée. Plusieurs mouvements armés burundais restent actifs en RDC, ou bien sont régulièrement accusés d'essayer de recruter en Tanzanie ou au Rwanda, mais il n'y a eu aucune attaque d'importance depuis le coup d'État raté de mai 2015 et les attaques contre des camps militaires en décembre 2015. Malgré une violente répression par le gouvernement et des explosions sporadiques de grenades, la plupart des personnes sondées à la campagne ont déclaré qu'elles jouissaient d'une relative liberté de déplacement, d'une absence de querelles ethniques et de bonnes relations de voisinage, tout en évoquant des abus commis par les *Imbonerakure*, des problèmes fonciers et une criminalité ordinaire.[117]

Sans surprise, les réfugiés étaient nettement plus négatifs au sujet de la situation de la sécurité au Burundi. Seule une minorité soutenait l'idée d'employer la violence pour s'opposer au gouvernement burundais, parfois par pur sentiment de frustration face au processus actuel de dialogue. Une personne réfugiée en Ouganda, par exemple, qui a fui à cause de son rôle dans les manifestations contre le troisième mandat, déclarait : « *Nous voulons une force armée pour aller au Burundi. La médiation, avec Nkurunziza, ça ne peut pas marcher*. »[118]

En outre, les groupes d'opposition politique n'ont pas été capables de constituer une menace significative aux yeux du gouvernement burundais, vu leurs divisions, l'exil et les restrictions au Burundi. Certains interlocuteurs accusaient la plateforme d'opposition CNARED de n'avoir aucun pouvoir ni moyen de pression, et de ne chercher qu'à servir les intérêts personnels de ses membres : « *Quand vous êtes en dehors du pays, vous ne pouvez pas simplement parler et vous attendre à obtenir quelque chose du gouvernement, à moins que vous n'ayez un moyen de coercition pour forcer le gouvernement à plier et à négocier. [Mais] la lutte armée, ce n'est pas possible, tous les Burundais n'en peuvent plus de la guerre*. » [119]

L'UE et les USA ont infligé des sanctions ciblées à des individus accusés d'être impliqués dans des atteintes aux droits humains et la plupart des donateurs occidentaux ont suspendu leur appui direct à l'État en matière de développement, même si quelques canaux restent ouverts. Les personnes interrogées pour ce rapport étaient divisées à l'égard de ces mesures. Ceux qui critiquaient le gouvernement, dont les réfugiés et la société civile en exil, saluaient ces sanctions et appelaient les acteurs internationaux à s'impliquer encore davantage et les acteurs régionaux à infliger aux aussi des sanctions ciblées.[120]

---

[116] Entretiens à Bujumbura, du 22 au 25 janvier 2018.
[117] L'absence de sources d'information indépendantes, les sévères restrictions de la liberté d'expression et des appréciations individuelles de la situation ont pu contribuer à cette évaluation relativement positive de la situation sécuritaire.
[118] Entretien avec un réfugié, camp de réfugiés de Nakivale, Ouganda, 19 décembre 2017.
[119] Entretien avec un citoyen burundais, Bujumbura, 30 janvier 2018.
[120] Entretien avec un citoyen burundais, lieu B, 23 février 2018.

Ceux qui soutenaient les actions du gouvernement burundais se disaient déçus de l'attitude des acteurs internationaux et les accusaient de partialité en faveur de l'opposition. « *Lors de ces négociations, c'est difficile d'avoir une vraie conversation, parce que les acteurs de la communauté internationale sont soupçonnés de soutenir telle ou telle partie au conflit. C'est pourquoi toute intervention de la communauté internationale doit s'effectuer avec prudence.* »[121] Certains rejetaient toute interférence d'acteurs étrangers, en suggérant que leur rôle devrait se limiter à financer des projets de développement et en les appelant à lever les suspensions pesant sur l'aide directe, qui ont impacté leur vie quotidienne.[122] Le président Museveni, médiateur désigné par l'EAC, a critiqué l'UE pour ses sanctions à l'encontre du Burundi. De même, certains de nos interlocuteurs, surtout les membres du CNDD-FDD, voulaient que l'EAC fasse pression sur les acteurs occidentaux pour alléger ces mesures.[123]

Le Conseil de sécurité de l'ONU, divisé sur l'attitude à avoir pour réagir à la crise au Burundi, a exprimé sa « *profonde inquiétude* » face à la lenteur des progrès du dialogue mené par l'EAC, et appelé ses parties à y « *participer activement et sans conditions* », faisant particulièrement référence au gouvernement.[124] Des acteurs internationaux, notamment l'UE et la Chine, ont financé le processus de dialogue, avec des contributions de l'UA et de l'ONU. Mkapa a demandé aux chefs de l'État de l'EAC d'y contribuer eux aussi, puisque « *outre la crédibilité et l'indépendance de la facilitation, la propriété du processus reviendra à la région.* »[125] Un citoyen burundais, lui aussi, a remis en question cette dépendance vis-à-vis des financements étrangers : « *On dit que l'EAC mène les négociations, mais on sait que les fonds viennent de l'Occident. Donc l'EAC n'est pas indépendante. Elle doit satisfaire les pays qui l'ont mandatée et financée.* » [126] Lors des premières sessions du dialogue, des envoyés internationaux étaient présents aux pourparlers, mais il semble que cela soit plus restreint récemment, surtout après que le gouvernement a expliqué qu'il boycottait une des sessions, entre autres à cause de la présence de responsables de l'ONU et de l'UA qu'il réfutait, et de façon plus générale, est devenu encore plus critique sur le rôle des acteurs internationaux.[127]

---

[121] Entretien avec un citoyen burundais, Bujumbura, 31 janvier 2018.
[122] Entretien avec un citoyen burundais, lieu B, 23 février 2018.
[123] Président Museveni sur Twitter, 21 mai 2017, disponible sur https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2673/files/Burundi%20DPP/conflit/dial/200517b.pdf (consulté le 12 avril 2018).
[124] Conseil de sécurité de l'ONU, « *Le Conseil de sécurité demande au gouvernement burundais de s'engager en faveur du dialogue politique et de protéger les droits de l'homme* », CS/13278,
5 avril 2018, disponible sur https://www.un.org/press/fr/2018/cs13278.doc.htm (consulté le 12 avril 2018).
[125] B. Mkapa, Mai 2017
[126] Entretien avec un citoyen burundais, lieu B, 23 février 2018.
[127] Office of the Facilitator, comm., Mai 2016.

Solutions d'avenir

Le dialogue doit-il se poursuivre ?

Sur la question de savoir si le dialogue mené par l'EAC devait continuer, un commentateur a répondu : « *De quoi pourrions-nous parler ? Quelle est la valeur ajoutée ? Il n'y en a aucune*. » [128] Il n'était pas le seul à répondre cela – beaucoup ont exprimé cet avis, mais en exposant diverses raisons.

Certains rejetaient les pourparlers parce qu'ils avaient le sentiment que « *toutes les questions dont ils débattent ont déjà été traitées dans l'accord d'Arusha* », comme l'ont exprimé les participants au troisième dialogue de l'EAC, ou que « *trouver un accord équivaut à réexaminer l'accord d'Arusha* ». Ils faisaient le lien entre les problèmes actuels et l'application insuffisante de l'accord d'Arusha, suggérant de le remettre sur les rails, avec un suivi assuré par une commission composée d'acteurs régionaux et d'experts internationaux.[129] Un ancien homme d'affaires de Bujumbura, actuellement exilé en Ouganda, a renchéri : « *L'Ouganda et la Tanzanie savent déjà tout, grâce au premier accord d'Arusha. Museveni y était. Nous n'avons pas besoin d'une autre médiation. Il faut juste qu'ils prennent le premier accord et qu'ils les forcent à s'y tenir. Les négociations à Arusha sont une farce. C'est un jeu*. » [130]

D'autres ne voyaient pas où résidait la valeur ajoutée des pourparlers parce qu'ils ne croyaient pas qu'ils pouvaient apporter le moindre changement. Un enseignant membre du CNDD-FDD, par exemple, a déclaré qu'il trouvait que le dialogue externe était une « *distraction* » et une « *perte de temps* », citant la modification constitutionnelle suite au référendum et la consolidation du pouvoir du gouvernement à majorité CNDD-FDD.[131] De tels points de vue étaient partagés par les partisans du gouvernement, quoique pour d'autres motifs : ils disaient qu'il n'y avait pas besoin d'un dialogue actuellement, puisqu'ils pensaient que le gouvernement avait gagné assez de légitimité par la voie des urnes en 2015, estimaient que le pays était stable et arguaient que le dialogue interne avait constitué une tribune suffisante pour les débats.

Un autre groupe, surtout des figures de la société civile et de l'opposition, suggéraient que le dialogue mené par l'EAC devrait se concentrer sur l'accord d'Arusha et sa mise en œuvre.[132] Formellement, toutes les parties présentes au dialogue soutenaient l'accord d'Arusha[133], mais beaucoup pointaient du doigt les incohérences entre d'une part le discours du gouvernement et de ses alliés, et d'autre part ses actions, comme la décision du président Nkurunziza de se présenter pour un troisième mandat en 2015 et le changement constitutionnel de 2018.

Malgré ces critiques, la plupart sont toujours convaincus de la nécessité de poursuivre le dialogue sur des questions plus larges que l'accord d'Arusha. Une habitante de Bujumbura a exprimé un point de vue partagé par beaucoup de nos interlocuteurs : « *La solution se trouve dans des négociations, sans résistance de la part de l'un ou de l'autre. Chaque partie au conflit doit accepter de coopérer. […] Ils ne devraient pas voir leurs intérêts d'abord, avant ceux du pays. C'est valable aussi bien pour l'opposition que pour le gouvernement*. » [134]

---

[128] Entretien avec un expert burundais, Bujumbura, 23 janvier 2018.
[129] B. Mkapa, Mai 2017
[130] Entretien avec un réfugié, camp de réfugiés de Nakivale, Ouganda, 15 décembre 2017.
[131] Entretien avec un citoyen burundais, lieu C, 21 février 2018.
[132] Entretien avec des dirigeants de la société civile, Bruxelles, 18 et 19 décembre 2017; avec des membres de l'opposition, Bruxelles, 20 décembre 2017; Entretien avec des dirigeants de la société civile, Bujumbura, 23 et 24 janvier 2018.
[133] Entretien avec des représentants de l'UPRONA reconnue, Bujumbura, 22 janvier 2018; Entretien avec un haut responsable du gouvernement, Bujumbura, 24 janvier 2018.
[134] Entretien avec une citoyenne burundaise, Bujumbura, 31 janvier 2018.

Il s'agit toujours là, du moins officiellement, de la position de tous les acteurs à la table de négociation. Après son plus récent sommet, en février 2018, l'EAC a appelé les parties à « *conclure le dialogue au plus vite.* »[135] Malgré leur frustration, les acteurs de l'opposition et de la société civile résidant à l'étranger ont soutenu une poursuite des pourparlers en dehors du Burundi.[136] Suite à un communiqué conjoint où l'UA et l'ONU se disaient préoccupées que le gouvernement ait suspendu sa participation aux pourparlers, ce dernier a réagi en affirmant qu'il n'avait pas l'intention de boycotter le dialogue.[137] Dans leurs réactions au référendum, aux amendements constitutionnels et à l'annonce de Nkurunziza sur les élections de 2020, les acteurs internationaux ont exprimé publiquement leur soutien à la poursuite du dialogue.

Quels points doivent être débattus ?

Parmi ceux qui veulent que le dialogue externe se poursuive, la plupart n'avaient pas d'idée précise de ce qui devrait figurer à l'ordre du jour. Certains toutefois ont fait des suggestions concrètes.

Premièrement, plusieurs Burundais interrogés pour ce rapport, que ce soit dans le pays ou en exil, rejetaient toute forme de partage du pouvoir comme un des aboutissements du dialogue. L'un d'eux nous a déclaré : « *Ceux qui vivent à l'étranger veulent ce qu'on appelle le partage de la viande, mais cela sème le chaos dans le pays. Nous ne voulons pas d'un gouvernement qui divise et partage la viande alors qu'il n'a rien fait pour le pays et son peuple.*[138] » D'autres voyaient le partage du pouvoir comme un volet des discussions épineux, mais inévitable. « *Ils devraient négocier la manière de diviser et partager les postes et des emplois, mais voilà une équation qui ne sera jamais résolue. Il y a beaucoup de gloutons et de pillards, alors personne ne veut lâcher le morceau qu'il est en train de manger*. » [139]

La facilitation a suggéré de débattre de l'application d'une recommandation de l'EAC, « *former un gouvernement d'unité nationale intégrant ceux qui ont participé aux élections et ceux qui n'y ont pas participé et […] octroyer des sièges aux groupes d'intérêt particulier.* »[140] Sur cette question, l'opposition a soufflé le chaud et le froid. Début 2017, certains de ses membres ont déclaré à Mkapa qu'un gouvernement d'unité nationale était « *insignifiant* ». Par contre, lors de la dernière session, ils ont suggéré la mise en place d'« *institutions consensuelles* », ce qui, ont-ils précisé, « *ne doit pas être confondu avec la formule d'un gouvernement d'unité nationale, mais doit concerner tous les corps de l'État.* »[141] Le gouvernement a rejeté l'idée d'un gouvernement de transition ou toute autre forme de partage du pouvoir, rappelant sa victoire électorale et renvoyant aux préparatifs de l'élection de 2020.[142] « *Vous ne pouvez pas participer aux négociations alors que vous vous apercevez qu'à la fin du mandat, vous risquez de vous retrouver à pied, alors que vous aviez auparavant une voiture fournie par l'État* », nous a expliqué un homme de Bujumbura.[143]

Un second thème récurrent qui ressortait des entretiens, que ce soit au Burundi ou en Ouganda, était le retour des réfugiés. Il ne fait pas partie des sujets explicitement suggérés par l'équipe de Mkapa, même si de nombreuses causes d'exil l'ont été, comme la situation sécuritaire (beaucoup

---

[135] Communauté de l'Afrique de l'Est, « *Joint Communiqué: 19th Ordinary Summit of the heads of state of the East African Community* », Ouganda, 23 février 2018, disponible sur https://www.eac.int/communique/1001-joint-communiqu%C3%A9-19th-ordinary-summit-of-heads-of-state-of-the-east-african-community (consulté le 6 avril 2018).
[136] Entretien avec un dirigeant de la société civile, Bruxelles, 19 décembre 2017.
[137] L. Manishatse, « *Burundi never announced intention to boycott dialogue, says government secretary* », 19 avril 2018, disponible sur http://www.iwacu-burundi.org/englishnews/burundi-never-announced-intention-to-boycott-dialogue-says-government-secretary/ (consulté le 9 mai 2018).
[138] Entretien avec un citoyen burundais, lieu B, 23 février 2018.
[139] Entretien avec des citoyens burundais, Bujumbura, 30 janvier 2018.
[140] Communauté de l'Afrique de l'Est, « *Communiqué: The 3rd emergency summit of Heads of State of the East African Community on the Situation in Burundi*», op. cit. ; Office of the Facilitator of the Inter-Burundian Dialogue, « *Les 8 points de discussion* », novembre 2017 (Les 8 points, Nov. 2017), dans les dossiers d'IRRI.
[141] Propositions des partis, Nov. 2017, p. 16.
[142] Entretien avec des représentants de l'UPRONA reconnue, Bujumbura, 22 janvier 2018.
[143] Entretien avec des citoyens burundais, Bujumbura, 31 janvier 2018.

ont évoqué les abus des *Imbonerakure*), le combat contre l'impunité ou l'ouverture de l'espace politique.[144] Certains réfugiés faisaient le lien entre le dialogue et la possibilité de revenir au pays. « *Comme les négociations n'avancent pas, nous ne savons pas quand nous pourrons retourner au pays* », nous a confié un homme qui vivait à Bujumbura avant de venir en Ouganda.[145]

De nombreuses personnes vivant au Burundi considéraient la présence persistante de réfugiés dans les pays voisins comme une preuve que la situation n'était toujours pas revenue à la normale.[146] Ainsi un enseignant du sud du Burundi a déclaré : « *Aucune personne sensée ne peut manger et dormir en paix alors que ses concitoyens doivent vivre en exil*. »[147] Bien que tout le monde s'accorde à dire que le retour des réfugiés est une question clé, la façon dont sont gérés de tels retours soulève beaucoup de litiges. Tandis que le gouvernement et ses alliés régionaux veulent que les réfugiés reviennent le plus tôt possible, afin de démontrer que la sécurité s'est améliorée dans le pays, les réfugiés eux-mêmes exigent des progrès sur des conditions essentielles pour garantir un retour sûr, digne et durable.[148]

Un troisième problème mentionné par beaucoup est la préparation des prochaines élections en 2020. Les réfugiés ont évoqué la nécessité de discuter des conditions de l'organisation d'élections libres et équitables, en insistant sur des questions spécifiques comme la participation de l'opposition en exil, la crédibilité de la commission électorale ou la nécessité d'un gouvernement de transition pour préparer les élections.[149] Une partie des personnes interrogées au Burundi plaidaient aussi pour le retour des politiciens exilés et leur participation aux élections de 2020, mais d'autres exigeaient l'application des mandats d'arrêt ou le retrait de la double nationalité de certains politiciens (exilés).

Quatrièmement, la responsabilisation des auteurs des atteintes aux droits humains commises depuis la crise de 2015, ainsi que le troisième mandat présidentiel, ont été régulièrement mentionnés par les réfugiés et les membres de la société civile interrogés tout au long de cette recherche, mais moins souvent par les citoyens vivant au Burundi.[150] Il était moins probable que le gouvernement et ses partisans soulèvent ces deux points lors du dialogue, puisque toute la responsabilité en incombe au gouvernement. Quant aux acteurs de l'opposition, dont certains avaient refusé au départ de s'engager dans des pourparlers qui ne remettraient pas en question la légitimité du mandat du président Nkurunziza, ils ont revu leurs exigences à la baisse sur ce sujet, par exemple en déclarant à Mkapa que le troisième mandat « *n'était plus un sujet de discussion* » ; de même, certains d'entre eux ne se sont pas fait beaucoup entendre sur l'obligation des criminels de rendre des comptes.[151] Tout de même, une réfugiée, ancienne infirmière, a déclaré : « *Ils doivent garantir que l'impunité prenne fin au Burundi, que ceux qui ont tué soient punis. Il faut qu'il y ait un méchanisme de justice internationale qui punisse ceux qui violent les droits humains au Burundi*. »[152] La Cour pénale internationale a annoncé en octobre qu'elle avait ouvert une enquête sur les abus commis entre avril 2015 et octobre 2017.[153]

---

[144] Les 8 points, Nov. 2017. Pour davantage d'informations sur les causes de l'exil des réfugiés burundais, voir le rapport d'IRRI, « *J'ai fui par peur de mourir : Causes d'exil des demandeurs d'asile burundais* », août 2017, http://refugee-rights.org/old-site/Publications/Papers/2017/Burundi%20rapport%20Aout%20FR.pdf (consulté le 6 avril 2018).
[145] Entretien avec un réfugié, camp de réfugiés de Nakivale, Ouganda, 15 décembre 2017.
[146] Entretien avec un citoyen burundais, Bujumbura, 1er février 2018.
[147] Entretien avec un citoyen burundais, lieu C, 21 février 2018.
[148] Entretien avec un haut responsable du gouvernement, 24 janvier 2018 ; Entretiens avec des réfugiés, camp de réfugiés de Nakivale, Ouganda, du 14 au 19 décembre 2017.
[149] Entretien avec des réfugiés, camp de réfugiés de Nakivale, Ouganda, du 14 au 19 décembre 2017.
[150] Entretien avec un dirigeant de la société civile, 19 décembre 2017, Bruxelles. Membres burundais de la société civile, atelier, Bruxelles, 15 mars 2018. Entretien avec des réfugiés, camp de réfugiés de Nakivale, Ouganda, du 14 au 19 décembre 2017.
[151] B. Mkapa, Mai 2017
[152] Entretien avec une réfugiée, camp de réfugiés de Nakivale, Ouganda, 15 décembre 2017.
[153] Cour pénale internationale, « *Situation en République du Burundi* », disponible sur https://www.icc-cpi.int/burundi?ln=fr (consulté le 27 juillet 2018).

Tandis que les réfugiés se focalisaient davantage sur les questions relatives aux droits politiques et civiques, telles que les abus des *Imbonerakure*, la responsabilisation des criminels et les libertés fondamentales, les résidents du Burundi, eux, surtout à la campagne, voulaient voir évoquer davantage les questions relatives au développement, comme l'emploi, le développement du secteur privé et la sécurité alimentaire, ainsi que les problèmes fonciers, pour ceux qui étaient directement touchés. « *Leur dialogue devrait se concentrer avant tout sur des stratégies pour améliorer les conditions de vie de la population, au lieu de promouvoir leurs propres intérêts* », a déclaré l'un d'eux.[154] Ce type de sujets étaient inclus dans la liste de points de discussion proposée par l'équipe de facilitation.

[154] Entretien avec un citoyen burundais, Bujumbura, 31 janvier 2018.

Conclusion

La solution pour résoudre la crise politique en cours au Burundi serait de « *convaincre le gouvernement, ses opposants et tous les autres politiciens de s'asseoir autour d'une table de négociations et de trouver ensemble des stratégies pour développer leur pays, au lieu que chacun s'occupe de ses intérêts individuels* », nous a déclaré un homme de Bujumbura.[155] Bien que déçus par les pourparlers, beaucoup d'autres, comme lui, continuent à avoir foi en le dialogue en tant que moyen de résoudre la crise politique au Burundi.

Au cours de ses différentes crises, le Burundi a connu de nombreuses tentatives d'organiser un dialogue et une médiation entre des parties. Il en a résulté plusieurs accords de paix, dont le plus récent, l'accord d'Arusha, a été universellement applaudi pour son impact. Malgré la persistance de graves violations des droits humains, il existe un large consensus selon lequel cet accord continue à empêcher le pays de basculer à nouveau dans la guerre civile et les conflits ethniques. S'il avait été correctement mis en œuvre par les parties, et mieux suivi par les garants internationaux, l'accord d'Arusha aurait pu maintenir le Burundi sur la voie de la réconciliation et de la paix, sur laquelle il avait accompli des avancées significatives lors des dix premières années après sa signature.

Ce qui se dégage clairement de cette recherche, c'est que malgré la complexité et la nature politique du problème, de nombreux citoyens burundais ont une bonne compréhension du dialogue passé, actuel et à venir au Burundi. Ils sont bien conscients des avantages et des limites des accords précédents et des processus en cours. Ils ont tous en commun le fait d'être déçus par les jeux politiques des acteurs régionaux, dont ils doivent supporter les conséquences, ainsi que de leur propre classe politique, décidée à s'assurer la meilleure « part du gâteau » possible.

Il revient aux acteurs régionaux de tirer des enseignements de leur implication passée au Burundi, que ce soit durant la guerre civile ou au cours des trois dernières années. Ces enseignements peuvent les amener à plusieurs conclusions, directement applicables au contexte burundais mais aussi à d'autres situations. Premièrement, un dialogue sans pression exercée par les acteurs régionaux sur les parties pour les forcer à s'engager clairement n'aura que peu ou pas d'impact. Deuxièmement, assurer une médiation exige des compétences et profils bien particuliers – c'est là un point que l'EAC peut et doit approfondir. Troisièmement, la mise en œuvre est essentielle : sans suivi de la part des garants, les accords de paix ont peu de chances d'atteindre de véritables résultats.

Plus de trois ans se sont écoulés depuis le début de la crise au Burundi, et les efforts de médiation n'ont presque rien généré en termes de résultats concrets. Il est grand temps, pour les dirigeants de la région, de faire un choix. Soit ils utilisent leur influence pour pousser le président Nkurunziza et le gouvernement burundais à s'engager à entamer un dialogue significatif, soit ils sont tenus de passer le relais à d'autres acteurs, comme l'ont suggéré beaucoup de nos interlocuteurs. L'Union africaine est la plus indiquée pour s'attaquer au pétrin burundais. Cela permettait au moins au processus de dialogue d'être soutenu par des acteurs qui y ont moins d'intérêts directs, ou qui n'ont pas de problèmes similaires dans leur propre pays, comme c'est le cas pour les voisins du Burundi. L'UA est-elle à la hauteur de la tâche que les Burundais attendent d'elle ? Cela reste à voir.

[155] Entretien avec un citoyen burundais, Bujumbura, 31 janvier 2018.