

Burundi : la paix sacrifiée ?

Crisis Group Briefing Afrique N°111

Nairobi/Brussels, 29 mai 2015

I. Synthèse

Malgré l'échec de la tentative de putsch du 13 mai, la mobilisation contre le troisième mandat du président sortant Pierre Nkurunziza n'a pas faibli et la confrontation entre le pouvoir et ceux qui se rallient sous la bannière du mouvement « Halte au troisième mandat » s'intensifie. Plus de 90 000 Burundais ont fui leur pays et une épidémie de choléra vient de se déclarer là où ils sont les plus nombreux, dans l'ouest de la Tanzanie. Alors que le président reste sourd aux pressions internationales et compte organiser des élections municipales et législatives le 5 juin et le scrutin présidentiel le 26 juin, tous les éléments d'un conflit ouvert sont en place. Pour éviter une amplification de la spirale de violence, il ne faut pas seulement retarder les élections ; il faut aussi rétablir un climat politique et sécuritaire qui rende possible un scrutin pluraliste et libre. Le sommet de l'East African Community (EAC) organisé le 31 mai à Dar es Salaam en Tanzanie offre une occasion à saisir pour réfléchir et agir dans ce sens.

La semaine après la tentative de putsch a été marquée par la radicalisation du pouvoir et des tentatives d'arrestation de journalistes et de politiciens. Le 18 mai, le mouvement « Halte au troisième mandat » a lancé un mot d'ordre de reprise des manifestations à Bujumbura et la rue y a répondu avec conviction. De leur côté, les initiatives diplomatiques n'ont permis aucun progrès. Le dialogue entre les représentants du gouvernement et de l'opposition établi par l'envoyé spécial des Nations unies qui a été interrompu quelques jours après l'assassinat ce 23 mai de l'opposant Zedi Feruzi dans le quartier de Ngagara à Bujumbura reste fragile et l'opposition vient d'annoncer qu'elle ne participera pas aux élections.

Dans ce climat de peur et d'incertitude, plusieurs scénarii sont envisageables pour le futur immédiat du Burundi, allant du très improbable retrait de la candidature du président Nkurunziza aux bien plus dangereux chemins menant à un conflit plus ou moins violent et persistant. Toutefois, une issue pacifique est encore possible si les mesures suivantes, visant à apaiser les tensions électorales et améliorer les conditions sécuritaires et politiques, sont prises rapidement :

- ❑ Lors du sommet de l'EAC, les présidents devraient demander au président burundais le report immédiat des scrutins de juin. Ils devraient également préconiser d'élaborer, sous l'égide de l'envoyé spécial des Nations unies, un nouveau calendrier électoral répondant à la fois aux attentes de l'opposition et du pouvoir en place, tout en s'assurant que les conditions sécuritaires et politiques nécessaires pour organiser les élections sont restaurées.
- ❑ Parmi ces conditions figurent, entre autres, la libération des personnes arrêtées lors des manifestations, le rétablissement de la liberté d'expression, de réunion pour l'opposition et la liberté d'information pour les médias indépendants, l'accep-

tation du déploiement des observateurs des droits de l'homme de l'Union africaine (UA) et l'usage proportionné de la force par les services de sécurité.

- ❑ Certains médias ainsi que les discours des hommes politiques devraient faire l'objet d'un suivi précis, notamment par la société civile et par le procureur de la Cour pénale internationale (CPI), en termes d'incitation à la haine ethnique.
- ❑ Le screening du personnel burundais envoyé dans les missions de maintien de la paix devrait être renforcé afin d'empêcher la participation des Imbonerakure et des services de sécurité burundais ayant pris part aux violences.
- ❑ Enfin, les agences des Nations unies et les humanitaires devraient lancer une opération humanitaire dans l'ouest de la Tanzanie et au sud du Burundi afin d'endiguer l'épidémie de choléra.

En cas de refus par le pouvoir burundais de repousser les scrutins et d'un renforcement du climat répressif, les mesures suivantes devraient être prises :

- ❑ Sur le plan de l'aide au développement, les donateurs du Burundi, devraient suivre l'exemple de la Belgique qui a publiquement annoncé le changement des modalités de son aide et envisage de la réorienter vers la société civile burundaise. Les bailleurs du Burundi devraient également suspendre toute aide budgétaire au gouvernement en place et réaffecter une partie de l'aide institutionnelle en aide humanitaire pour les réfugiés burundais.
- ❑ L'Union Européenne (UE) devrait sans tarder initier les consultations prévues par l'article 96 de l'accord de Cotonou. Si ces dernières, relatives au respect par le Burundi des clauses prévues par l'article 9, devaient s'avérer peu concluantes, l'UE devrait suspendre son aide institutionnelle, en particulier son contrat d'appui à la consolidation de l'État (143 millions d'euros) qui comprend aide budgétaire et appuis sectoriels (justice, finances publiques et décentralisation). L'UE devrait davantage augmenter son soutien financier à la société civile et son aide humanitaire envers les réfugiés burundais.
- ❑ Sur le plan judiciaire, le procureur de la CPI devrait ouvrir une enquête sur les violences et assassinats commis depuis le début des manifestations et établir la responsabilité du commandement des Imbonerakure et des services de sécurité burundais dans ces violences.
- ❑ Sur le plan de la participation aux missions de maintien de la paix, l'Union africaine (UA), les Nations unies et les autres partenaires internationaux du Burundi devraient avertir le président Nkurunziza et les responsables des services de sécurité que la participation du Burundi à ces missions sur le continent sera réexaminée.

II. Les éléments de la confrontation

Les accords d'Arusha, signés le 28 août 2000, mettent graduellement fin à une guerre civile commencée en 1993. Pierre Nkurunziza est élu au poste de président en 2005, cependant les élections présidentielles de 2010 qui inaugurent son deuxième mandat, sont boycottées par l'opposition. Son second mandat est caractérisé par une répression post-électorale, l'essor de la corruption, la réduction de l'espace politique et

une dérive autoritaire.¹ La déclaration de candidature du président Nkurunziza à un troisième mandat en avril 2015, validée par la Cour constitutionnelle début mai, enflamme ce pays de dix millions d'habitants. Profitant de l'absence du président, en voyage à Dar es Salaam, les militaires s'emparent du pouvoir à Bujumbura le 13 mai. Le putsch est finalement écrasé dès le lendemain soir, et le président reprend les rênes du pouvoir.

1. Radicalisation du pouvoir

Malgré les paroles qui se voulaient rassurantes du président,² le pouvoir s'est durci drastiquement envers les journalistes et les politiciens la semaine suivant la tentative de putsch.³ Les principaux chefs de file de l'opposition et de la société civile sont aujourd'hui soit à l'étranger, soit dans la clandestinité. L'assassinat du dirigeant d'un petit parti d'opposition le 23 mai, Zedi Feruzi de l'Union pour la Paix et le Développement (UPD) Zigamibanga, marque un nouveau seuil dans la répression.⁴

Par ailleurs, la tentative de putsch est suivie par une vague de répression contre la vieille garde dans les services de sécurité.⁵ Plusieurs officiers tutsis seraient visés par des enquêtes, certains cadres des services de sécurité sont en fuite et le ministre de la Défense – un ancien officier tutsi – a été remplacé par un Tutsi qui n'appartient pas à la vieille garde. C'est la seconde fois depuis l'indépendance en 1962 qu'un civil est nommé ministre de la Défense. Dès sa nomination le 20 mai, ce dernier a lancé un appel à la cohésion de l'armée qui révèle l'ampleur des divisions actuelles.⁶

Outre la mise à l'écart de trois ministres jugés trop modérés (Défense, Affaires étrangères et Commerce), le président refuse de décaler la date de son élection et fait en sorte que le processus électoral aille de l'avant. Il a signé un décret décalant d'une semaine les élections municipales et législatives (5 juin au lieu du 26 mai) mais maintient la date du 26 juin pour l'élection présidentielle qu'il compte remporter au premier tour. Du fait de la suspension des dernières contributions financières des bailleurs suisse, belge et hollandais au processus électoral, le président a décidé de mettre à contribution les budgets des ministères et de faire appel à la générosité des

¹ Rapports Crisis Group N°185, Burundi : la crise de corruption, 21 mars 2012 et N°192, *Burundi : bye-bye Arusha ?*, 21 mars 2012.

² Adresses à la nation du président Nkurunziza le 15 et 20 mai 2015.

³ Sur la tentative de coup d'Etat et son échec, voir « Un coup d'Etat orchestré dans les coulisses du pouvoir », In Pursuit of Peace, (<http://blog.crisisgroup.org>), 13 mai 2015 et « Burundi : la crise n'est pas encore terminée », In Pursuit of Peace, 15 mai 2015.

⁴ Des témoins ont indiqué que ceux qui l'ont mitraillé portaient des tenues de la Brigade spéciale de protection des institutions. Plusieurs milliers de personnes ont assisté à ses funérailles. « Burundi: assassinat du leader d'opposition Zedi Feruzi », RFI, 23 mai 2015.

⁵ Conformément à l'accord d'Arusha, les services de sécurité sont partagés entre la vieille garde – ceux qui faisaient partie des services de sécurité avant l'accord d'Arusha (forces armées burundaises et gendarmerie) – et les combattants des mouvements de guérilla intégrés après l'accord d'Arusha. La remise en cause de ce partage du pouvoir dans les forces de sécurité fait partie des enjeux des prochaines élections. Rapport Afrique de Crisis Group N°224, *Les élections au Burundi : l'épreuve de vérité ou l'épreuve de force?*, 17 avril 2015. L'accord d'Arusha a été signé en 2000 grâce à la médiation de Nelson Mandela et a permis de ramener la paix au Burundi en organisant un partage institutionnel du pouvoir entre Tutsi et Hutu ainsi qu'entre les différents mouvements politiques du pays. Voir le rapport Afrique de Crisis Group N°192, *Burundi : bye-bye Arusha*, 25 octobre 2012.

⁶ Communiqué de presse, ministère de la Défense, Bujumbura, 20 mai 2015. Un colonel de la vieille garde est actuellement aux arrêts.

Burundais.⁷ Seuls le CNDD-FDD et les formations politiques qui en sont proches peuvent faire campagne – les opposants étant intimidés et leurs activités empêchées par les Imbonerakure et les services de sécurité.⁸ A ce titre, l’Eglise catholique vient d’annoncer son retrait des commissions électorales.⁹

La montée de la tension s’accompagne de discours ethnocistes qui présentent le mouvement « Halte au troisième mandat » comme une cabale orchestrée par les Tutsi et se réfèrent constamment à l’époque de la guerre civile.¹⁰ Ce type de discours risque d’attiser les antagonismes ethniques que l’accord d’Arusha avait permis d’apaiser.¹¹

Face à la détérioration générale de la situation, le déni continue d’être la principale réponse du président, ce dernier affirmant que 99,9 pour cent du pays est calme et que les plus de 110 000 réfugiés ont fui le putsch et non son régime.¹²

2. Bras de fer avec la rue

Une semaine après le putsch raté, la rue s’est à nouveau mobilisée en masse à l’appel du mouvement « Halte au troisième mandat ». Selon un schéma désormais bien établi, des manifestations ont lieu chaque jour dans les quartiers de Musaga, Kanyosha, Cibitoke, Kinama, Nyakabiga, Buyenzi et Ngagara.¹³ Les manifestants hostiles au troisième mandat et les forces de sécurité s’affrontent, faisant quelques morts par jour. Même si les forces de sécurité ont jusqu’ici réussi à contenir les manifestants dans les quartiers cités, ces affrontements deviennent plus violents au fil des jours et des incidents commencent à être signalés en province.¹⁴ Le parti au pouvoir ayant commencé à faire campagne dans le pays et les pressions diplomatiques pour reporter les scrutins prévus les 5 et 26 juin ayant été sans effet, des attaques ont récemment ciblé la logistique électorale.¹⁵

Bien que la majorité de l’armée soit restée neutre lors de la tentative de putsch, elle est loin d’être acquise au régime. La gestion de ces manifestations met en lumière les discordances au sein des forces de sécurité et le mécontentement sourd dans l’armée, analysé par Crisis Group en mars, continue à se manifester.¹⁶ La police et l’armée ont une gestion inversée des manifestations : tandis que la police fait un usage dispro-

⁷ Les budgets des ministères sont réajustés et partiellement réattribués au financement des élections, décret 100/160, cabinet du président, Bujumbura, 21 mai 2015. Environ 25 millions de euros devaient être prélevés sur ces budgets. Pierre Nkurunziza a également lancé un appel aux dons à la population sur la page Facebook officielle du gouvernement et un compte bancaire a été ouvert pour recevoir les dons du public, communiqué du gouvernement du Burundi, Bujumbura, 26 mai 2015.

⁸ Entretiens de Crisis Group, opposant et membre de la société civile, Bujumbura, mai 2015. Sur les Imbonerakure, voir le rapport Afrique de Crisis Group N°224, *Les élections au Burundi : l’épreuve de vérité ou l’épreuve de force?*, 17 avril 2015, p. 9.

⁹ « Crise au Burundi: l’Eglise catholique se retire du processus électoral », AFP, 28 mai 2015.

¹⁰ Ces discours sont notamment propagés par le média AG News (<http://burundi-agnews.org>).

¹¹ « Plus la crise dure, plus le risque de conflit ethnique se renforce », *Le Monde*, 22 mai 2015.

¹² Adresse à la nation du président Nkurunziza, 20 mai 2015.

¹³ Voir la cartographie des manifestations et des violences au Burundi <https://2015burundi.crowdmap.com>.

¹⁴ Courriels de Crisis Group, membres de la société civile, mai 2015. Un civil a été tué lors de heurts avec la police en province, dans la localité de Matana ; « Tweet de David Thomson, @DTAfrrique, correspondant Burundi pour RFI, 8h40, 27 mai 2015 ».

¹⁵ Des manifestants ont détruit du matériel électoral à Mukike et Ijenda. « Manifestations à Bujumbura: que se passe-t-il dans le reste du pays? », RFI, 23 mai 2015.

¹⁶ Sur les divisions au sein des forces de sécurité, voir le rapport Crisis Group N°224, *Les élections au Burundi : l’épreuve de vérité ou l’épreuve de force?*, op. cit.

portionné de la force (usage d'armes automatiques), généralement les militaires tentent de gérer pacifiquement les manifestants. La manière forte n'est pas l'apanage de l'armée mais de la police et du Service National de Renseignement. Cela a conduit à des incidents entre policiers et militaires ainsi qu'à des incidents entre la Brigade spéciale de protection des institutions et d'autres unités militaires.¹⁷

3. Epreuve de force avec la communauté internationale

Les initiatives diplomatiques n'ont pas enregistré de progrès et le dialogue mené par l'envoyé spécial des Nations unies pour la région des Grands Lacs qui a été interrompu après l'assassinat de l'opposant Zedi Feruzi a repris le 28 mai 2015. Les médiateurs internationaux ne font pourtant pas défaut à Bujumbura. Outre l'envoyé spécial des Nations unies, l'Union africaine (UA) a dépêché deux membres du panel des sages (Edem Kodjo et Ibrahima Fall) et l'East African Community (EAC) et le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA) ont aussi envoyé leurs émissaires. Ces efforts conjoints se traduisent par une tentative d'élaboration d'un nouveau calendrier électoral à soumettre au président. Néanmoins, ces efforts ignorent superbement la principale revendication de la rue, de la société civile, de l'Eglise catholique et de l'opposition : le retrait de la candidature du président. Dans ces conditions, un simple report des scrutins ne changerait rien au problème et il importe de le combiner avec la restauration d'un environnement politique et sécuritaire permettant des élections démocratiques. Si elle aboutit, cette proposition de nouveau calendrier électoral pourrait être portée par deux initiatives diplomatiques : un nouveau sommet de l'EAC sur le Burundi et une visite de quatre présidents à Bujumbura (Kenya, Afrique du Sud, Ouganda et Tanzanie).¹⁸

Ces efforts de médiation s'accompagnent aussi de pressions internationales des bailleurs, de mesures préventives de l'Union africaine (UA) et d'un avertissement de la Cour pénale internationale (CPI).¹⁹ L'UA souhaite déployer des observateurs des droits de l'Homme et effectue une planification d'urgence avec la Force régionale en attente en Afrique de l'Est.²⁰ Les coopérations sécuritaires ont été suspendues avec le Burundi ainsi que l'appui américain à la préparation des militaires burundais pour leur déploiement dans des missions de maintien de la paix. La Belgique, qui est le premier pays à envisager un changement des modalités de son aide, ne sera certainement pas seule à adopter cette attitude et l'UE vient de retirer sa mission d'observation électorale.²¹ Par conséquent, le ton monte entre le gouvernement et les internationaux,²² ce qui augure d'un risque de futur isolement du pays sur la scène internationale.

¹⁷ Entretien de Crisis Group, membre de la société civile, Bujumbura, mai 2015.

¹⁸ Communiqué de presse, 9eme sommet extraordinaire des chefs d'Etat et de gouvernement, CIRGL, Luanda, 18 mai 2015.

¹⁹ « Déclaration du Procureur de la Cour pénale internationale, Fatou Bensouda, sur les récentes violences pré-électorales au Burundi », déclaration, CPI, 8 mai 2015.

²⁰ Communiqué du Conseil de paix et de sécurité, Addis Abeba, 14 mai 2015. Entretiens de Crisis Group, membre de l'UA, Addis Abeba, 26 et 27 mai 2015.

²¹ « Burundi : pas d'accord de coopération bilatéral classique en cas de troisième mandat », communiqué de presse, ministère de la Coopération belge au développement, 21 mai 2015. « Statement by High Representative/Vice-President Federica Mogherini on the suspension of the EOM in Burundi », Bruxelles, 28 mai 2015.

²² « Le gouvernement du Burundi est ... profondément préoccupé par l'activité diplomatique en cours qui tend à saper et – dans une large mesure – à dénigrer les institutions républicaines et

III. Les futurs immédiats

Alors que le président et son entourage restent inflexibles malgré l'intensification des pressions internes et externes, beaucoup redoutent un dérapage violent qui mettrait le feu aux poudres et conduirait à un conflit. Les agences des Nations unies, certaines ambassades et des ONG internationales ont déjà évacué une partie de leur personnel. Dans cette atmosphère délétère, les scénarii suivants sont à envisager :

Scénario 1 – Vers une issue pacifique ?

Les initiatives diplomatiques réussissent à rapprocher les points de vue: un nouveau calendrier électoral est accepté par les deux camps et le président retire sa candidature ou l'opposition l'accepte. Les manifestations cessent et tous les partis participent à des élections décalées dans un climat apaisé. Ce scénario (hormis si des mesures visant à apaiser les tensions électorales et à améliorer les conditions sécuritaires et politiques sont prises rapidement) est très improbable.

Scénario 2 – Vers une autocratie ?

Le camp présidentiel parvient à écraser la contestation à Bujumbura et à organiser des élections sans aucune crédibilité. Plusieurs formes de répression sont possibles mais une tentative d'assassinat raté du président serait la parfaite justification d'une vague de répression sans précédent. Le nombre de réfugiés augmenterait, l'opposition prendrait le chemin de l'exil et le régime issu des élections serait isolé au plan international. Dans le contexte actuel, ce scénario est le plus probable.

Scénario 3 – Le pouvoir de la rue ?

La rue parvient à s'emparer seule du pouvoir et à chasser le président Nkurunziza et son entourage. Soit la défaite du pouvoir en place est totale, soit il parvient à résister dans ses bastions provinciaux. Dans le premier cas, un gouvernement de transition est mis en place et des élections sont organisées au dernier trimestre 2015 ou en 2016. Dans le second cas, le pays s'enfonce dans la guerre civile.

Scénario 4 – Le pouvoir de l'armée ?

Le mécontentement des forces de sécurité aboutit à un nouveau putsch. Qu'il réussisse ou qu'il échoue, ce putsch aura des conséquences bien plus violentes que le précédent. En cas d'échec, une féroce répression s'abattra sur la vieille garde de l'armée et, en cas de réussite, le président et ses hommes seront les cibles des putschistes. Un gouvernement de transition sera formé.

Scénario 5 – Vers la guerre civile ?

Des incidents entre forces de sécurité dégénèrent et provoquent une fragmentation de l'armée dont une partie prend fait et cause pour l'opposition. La lutte armée se généralise à Bujumbura grâce aux équipements fournis par les militaires dissidents aux manifestants. Une guerre de rues dont l'issue est incertaine se déroule à Bujumbura et le conflit s'étend au reste du pays.

Ce scénario pourrait également résulter d'un échec des initiatives diplomatiques et d'une intensification de la lutte dans la rue. Les manifestants tentent de mettre à

mal la logistique électorale et le pouvoir y répond par une répression accrue. Le nombre de morts et de réfugiés s'accroît. Une crise humanitaire accompagne l'augmentation du flux de réfugiés en Tanzanie et au Rwanda. Les violences s'étendent au monde rural, déclenchant une spirale de massacres de part et d'autre et faisant resurgir les haines ethniques du passé. Les violences empêchent les élections de se tenir ou celles-ci sont organisées mais sans crédibilité interne et internationale. La réélection du président est une victoire à la Pyrrhus dans un pays qui sombre dans la guerre civile.

IV. Conclusion

Le Burundi est en train de glisser rapidement et sûrement vers un régime autoritaire qui n'aura même pas l'apparence de la démocratie si les scrutins sont maintenus en juin. Tous les Burundais voient se remettre en place les éléments qui ont conduit par le passé à des massacres et à la guerre (discours ethnistes, réfugiés, assassinats politiques, suppression des libertés, etc). Il ne reste plus que quelques semaines pour éviter que les dix dernières années de paix ne soient qu'une parenthèse entre deux guerres.

Bruxelles/Nairobi, 29 mai 2015

International Crisis Group

Siège

149 Avenue Louise
1050 Bruxelles, Belgium
Tel: +32 2 502 90 38
Fax: +32 2 502 50 38
brussels@crisisgroup.org

Bureau de New York

newyork@crisisgroup.org

Bureau de Washington

washington@crisisgroup.org

Bureau de Londres

london@crisisgroup.org

Bureau de Moscou

moscow@crisisgroup.org

Bureaux régionaux

Crisis Group dispose également de bureaux dans plus de 30 villes différentes en Afrique, en Asie, en Europe, au Moyen-Orient et en Amérique latine.

Consultez www.crisisgroup.org pour plus d'informations