

REFUGIES ET DEPLACES BURUNDAIS: CONSTRUIRE D'URGENCE

UN CONSENSUS SUR LE RAPATRIEMENT ET LA REINSTALLATION

I. INTRODUCTION

Les réfugiés et déplacés – principales victimes du conflit burundais – attendent, depuis la signature de l'accord d'Arusha du 28 août 2000, les dividendes du processus de paix. L'application de l'Accord global de cessez-le-feu signé le 16 novembre dernier ne doit pas se faire à leurs dépens. Un consensus politique doit être rapidement construit entre le gouvernement de transition, le Conseil national pour la défense de la démocratie - Forces de défense de la démocratie (CNDD-FDD) et le Haut Commissariat aux réfugiés des Nations unies (HCR) pour que la gestion du rapatriement et de la réinstallation ne devienne pas une nouvelle source de conflit, mettant en péril le processus de paix.

Au début de l'année 2003, environ 800 000 réfugiés¹ burundais étaient présents sur le sol tanzanien. Environ 300 000 civils étaient également déplacés à l'intérieur du Burundi. Paradoxalement, depuis la signature de l'accord d'Arusha en août 2000, la situation des réfugiés et déplacés n'a fait qu'empirer. La réduction de l'aide internationale allouée au Programme alimentaire mondial (PAM) pour les réfugiés burundais a abouti en début d'année 2003 à une diminution de moitié des rations alimentaires distribuées dans les camps de l'Ouest tanzaniens, fragilisant considérablement les conditions de vie des réfugiés. Pour les déplacés, la situation est bien pire. Victimes directes des combats qui se sont poursuivis presque sans interruption depuis trois ans, ils ont très difficilement eu accès à l'aide humanitaire, dont la distribution est souvent limitée aux environs des principales villes du pays.

Le rapatriement et la réinstallation des réfugiés et déplacés burundais a fait l'objet d'une étude détaillée dans l'accord d'Arusha, auquel l'essentiel de son protocole IV est consacré. Il prévoit la mise en place d'un cadre légal indépendant, à travers la création d'une Commission nationale de réhabilitation des sinistrés (CNRS). Celle-ci devait rester autonome du gouvernement et travailler en étroite collaboration avec la Commission de suivi et d'application de l'accord d'Arusha (CSA) et avec les représentants de la communauté internationale (agences des nations unies, ONG internationales, agences de coopération internationales, organisations multilatérales, etc.).

Cependant, la gestion du rapatriement et de la réinstallation des réfugiés et déplacés a fait l'objet depuis la mise en place du gouvernement de transition d'une bataille politique au sein même du gouvernement de transition et entre le gouvernement et la rébellion du CNDD-FDD, aboutissant à des violations répétées de l'accord d'Arusha. Tout d'abord, malgré l'absence de préparations pour le retour des réfugiés et la poursuite des hostilités, le gouvernement de transition a encouragé le rapatriement et la réinstallation des réfugiés dès le début de l'année 2002 pour affaiblir la rébellion. Les camps de réfugiés étant considérés comme des bases arrières de la rébellion, le rapatriement sous contrôle de l'armée était censé la couper de sa base et la pousser à la négociation.

En mai 2001, la commission tripartite mise en place entre les gouvernements burundais et tanzanien et le HCR, lançait un programme de rapatriement des réfugiés burundais en Tanzanie malgré la poursuite des combats. Cette politique fut un échec. Au cours de l'année 2002, environ 50 000 réfugiés² ont été rapatriés. Les prévisions en annonçaient le double. En raison de l'intensification des combats, 29 000

¹ HCR, Dar Es Salam, juin 2003 - total cumulant les réfugiés dans les camps (370 861), les réfugiés de 1972 implantés dans la région de Tabora (170 000), et quelques 300 000 réfugiés non enregistrés vivant dans les villages d'après le gouvernement tanzanien.

² Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Burundi, tableau récapitulatif des rapatriés burundais pour l'année 2002.

Burundais se sont également réfugiés en Tanzanie la même année. En l'absence de cessation des hostilités et sans la coopération du CNDD-FDD, aucun rapatriement massif ne peut être opéré.

Par ailleurs, la mise en place de la Commission nationale de réhabilitation des sinistrés n'a été effective qu'en mars 2003. La loi qui créa la CNRS la plaça sous tutelle du gouvernement en violation flagrante de l'accord d'Arusha. Le décret d'application de cette loi publié en août 2003 renforça encore cette dépendance administrative et financière. Cette mise sous tutelle de la CNRS est en fait un compromis politique trouvé entre les leaders de la transition du Front pour la démocratie au Burundi (FRODEBU) et de l'Union pour le progrès national (UPRONA) pour pouvoir bénéficier ensemble de la manne financière et des bénéfices politiques liés à la gestion du rapatriement et de la réinstallation. Elle ne sert en aucun cas les intérêts des réfugiés ou des déplacés.

La signature de l'Accord final de cessez-le-feu, entre le gouvernement et le CNDD-FDD de Jean-Pierre Nkurunziza le 16 Novembre dernier doit aboutir à une cessation permanente des hostilités et à la réforme des corps de défense et de sécurité. Un tel scénario est susceptible de provoquer le retour massif et spontané des réfugiés alors que rien n'est prêt pour le rapatriement et la réinstallation.

De plus, la question du rapatriement n'a pas été abordée dans les négociations de cessez-le-feu, alors que le retour massif des réfugiés pourrait dangereusement perturber le processus de cantonnement. Les déplacés et réfugiés burundais se trouvent finalement au centre d'une série de batailles politiques et financières où leurs intérêts primordiaux sont bien peu représentés. A l'heure où l'accord final de cessez-le-feu va entrer en application, cette étude de l'ICG propose de donner enfin priorité aux intérêts des réfugiés et déplacés en remettant à plat la question du rapatriement et de la réinstallation, afin de trouver un consensus sur sa gestion et d'éviter qu'elle ne déstabilise la transition.³

II. REFUGIES ET DEPLACES BURUNDAIS: PORTRAIT SOCIOPOLITIQUE

Le Burundi a connu deux vagues majeures de départs. La première s'est produite en 1972 suite au génocide perpétré par l'armée contre l'élite hutu, entraînant la fuite de quelque 300 000 personnes, réfugiées principalement en Tanzanie. En 1993, la mort du président élu Melchior Ndadaye et les massacres qui ont suivi ont entraîné des déplacements de population et de nouveaux départs, renouvelés à chaque nouvelle vague de violence. Après dix ans de guerre, on estime à plus de 800 000 le nombre de réfugiés dans les camps de l'ouest de la Tanzanie, ou dispersés dans les villages et villes, ou encore réimplantés dans la région de Tabora. On comptabilise également, environ 281,000 déplacés permanents au Burundi, vivant sur 226 sites répertoriés et 100,000 déplacés temporaires en raison de la poursuite des combats.⁴

A. LES DEPLACES

Les déplacés temporaires sont les populations les plus vulnérables. Fuyant les combats et composées essentiellement de femmes et d'enfants, elles se déplacent de colline en colline et sont les plus sujettes à la violence sexuelle et au recrutement forcé par la rébellion. L'accès des agences humanitaires à ces populations s'est réduit dramatiquement avec la poursuite des combats en 2002 et 2003. Les personnels de ces agences sont devenus les cibles régulières de la rébellion et ont été forcés d'accepter de telles restrictions de mouvement et d'actions de la part de l'armée burundaise qu'elles ne pouvaient plus opérer de façon indépendante.

Médecins sans Frontières a ainsi quitté la province de Makamba en avril 2003 en raison de l'hostilité de l'armée burundaise. Celle-ci considère souvent que les populations déplacées sont complices des rebelles et perçoit l'aide humanitaire qui leur est apportée comme contre-productive pour ses objectifs militaires. Par ailleurs, le soutien financier de la communauté internationale envers les populations déplacées est en réduction constante depuis 1993, atteignant aujourd'hui une situation alarmante. En

³ Pour plus de détails sur la problématique politique et foncière du rapatriement et de la réinstallation voir également: ICG Rapport Afrique N°70, *Réfugiés et déplacés au Burundi: Désamorcer la bombe foncière*, 7 octobre 2003.

⁴ Norwegian Refugee Council/Global IDP Database, "Profile of internal displacement: Burundi", 23 juin 2003.

2002, 33 pour cent seulement des fonds nécessaires ont été alloués aux agences onusiennes.⁵

La distribution géographique des populations déplacées est conforme à la géographie des combats. La moitié d'entre eux se situent dans les deux provinces du sud du pays les plus frappées par les affrontements avec la rébellion, et les autres populations déplacées sont distribuées dans les trois autres principales zones de combats que sont Gitega-Muramvya (centre), Ngozi-Kayanza (nord), Bujumbura rurale-Bubanza (ouest).

Tableau 1: Distribution géographique des déplacés burundais en septembre 2002.

<i>Province</i>	<i>Déplacés</i>
Bubanza	4057
Bujumbura mairie	7395
Bujumbura rurale	7842
Bururi	68412
Cankuzo	7816
Cibitoke	0
Gitega	22050
Karuzi	7183
Kayanza	19540
Kirundo	11746
Makamba	71170
Muramvya	17596
Muyinga	9525
Mwaro	175
Ngozi	19927
Rutana	5278
Ruyigi	1346
Total	281,052

Source: Fonds des Nations unies pour la population (FNUAP), Septembre 2002

A Gitega et Ngozi, on observe par ailleurs une villagisation progressive des populations déplacées d'origine tutsi. Celles-ci se sentent en plus grande sécurité dans les sites installés près des agglomérations et des positions militaires (Itankoma et Mutaho à Gitega, Ruhororo à Ngozi). Victimes de viols, de pillages et de racket de part de la rébellion, elles déclarent aussi souvent ne pas vouloir retourner vivre au milieu de ceux qui ont assassinés des membres de leurs familles en octobre-novembre 1993 ou depuis le début de la guerre.⁶ Les sites sont désormais assimilés à des villages où ils sont équipés en eau potable, latrines et maisons semi-permanentes. Seule y manque l'électricité. Les déplacés y trouvent de fait un confort d'habitat largement supérieur à celui des collines.

La grande majorité des déplacés d'origine hutu sont les victimes des camps de regroupement des années 1995-2000⁷ et vivent toujours dans des conditions extrêmement difficiles. Malgré les dénégations officielles et la dispersion des camps de regroupements forcés en mai 2001 sous pression de Nelson Mandela, les regroupements forcés de populations ont été pratiqués régulièrement par l'armée burundaise, comme à Ruyigi en avril-mai 2002, ou récemment dans Bujumbura-rural.

Au cours de telles opérations, tout civil refusant de se rendre sur les sites dits "de protection" est considéré comme un rebelle et devient une cible à abattre. Ces regroupements forcés se produisent sans aucun accompagnement humanitaire et des dizaines de milliers de civils sont ainsi brusquement rassemblés et contraints de rester pendant plusieurs semaines sur des sites ne comportant aucune infrastructure pour les accueillir.⁸

B. LES REFUGIES

Près de 370 000 réfugiés vivent dans des camps en Tanzanie, auxquels il faut ajouter les quelque 170 000 réfugiés burundais de 1972, vivant dans la région de Tabora. De plus, le gouvernement tanzanien

⁶ IRIN, "Burundi: 'villagisation' in camps for internally displaced", 19 septembre 2002.

⁷ Cf. Human Rights Watch, "Emptying the hills: Regroupment in Burundi", 4 décembre 2000; US Committee for Refugees, "Country report: Burundi", 2000.

⁸ Human Rights Watch, "Burundi: Government Forcibly Displaces Civilians: Over 30,000 'regrouped' with no humanitarian access allowed", 4 juin 2002.

⁵ Ibid, p. 135.

estime que quelques 300 000 réfugiés illégaux vivent disséminés dans des villages⁹, souvent installés dès le début des années soixante-dix suites aux massacres commis par l'armée burundaise en réaction aux soulèvements hutu de 1965 et 1969.

Tableau 2: Distribution géographique des camps de réfugiés burundais dans l'ouest tanzanien:

CAMPS	Nombre de réfugiés au 31 décembre 2002
Kasulu	
Muyovosi	38 874
Mtabila I et II	61 051
Kibondo	
Mtendeli	52 239
Kanembwa	19 148
Nduta	50 157
Karago	35 842
Ngara	
Lukole A et B	108 971
Mbuba, Mwisu, Kitali	4579
TOTAL	370 861

Source: HCR Tanzanie, décembre 2002.

Il y a trois zones d'installation des camps de réfugiés comprenant chacune environ 100 000 réfugiés. Il s'agit des localités tanzaniennes de Kasulu, Kibondo, Ngara,¹⁰ dans les districts de Kigoma et de la Kagera. Chacune de ces zones à sa particularité découlant de son emplacement géographique vis-à-vis du Burundi.¹¹

Les réfugiés ont vécu dans une situation alarmante tout au long de cette année.¹² Ils n'ont pas l'autorisation de sortir des camps au-delà d'un périmètre de quatre kilomètres. Le gouvernement tanzanien leur interdit officiellement de quitter les camps pour aller cultiver ou offrir leur service comme main d'oeuvre dans les champs de la population locale.¹³ A Kibondo, en décembre 2002, l'ordre a été donné à tous les réfugiés par l'administration tanzanienne de rentrer dans les camps au risque d'être emprisonnés, puis reconduits *manu militari* à la frontière.¹⁴ Mais les parcelles sur lesquelles vivent les réfugiés dans les camps sont trop petites pour leur permettre de subvenir à leurs besoins en cultivant. Les réfugiés restent donc en grande partie dépendants de l'aide internationale.¹⁵ Or la quantité de nourriture distribuée par le Programme alimentaire mondiale (PAM) a été réduite de façon draconienne depuis la fin 2002.¹⁶

Aucune étude systématique n'a été menée jusqu'à présent parmi les réfugiés pour évaluer de façon précise leurs aspirations politiques. La différence entre l'opinion des élites membres de la rébellion et celle de la masse des réfugiés, si toutefois différence il y a, est également délicate à appréhender.

Cependant, bien que le gouvernement tanzanien interdise toute activité politique dans les camps, les réfugiés n'en demeurent pas moins extrêmement politisés. Les réfugiés burundais interviewés par ICG en mars et juin 2003 se sont déclarés prêts à rentrer au Burundi dans les conditions suivantes:

- ❑ la fin de la guerre et la cessation permanente des hostilités;
- ❑ l'application du cessez-le-feu signé le 3 décembre 2002;

⁹ Cf. "Detail refugee population statistics as of 31 December 2002", HCR Tanzanie

¹⁰ Voir la carte de localisation, Annexe A.

¹¹ Les camps de Kasulu ont une plus forte concentration d'intellectuels et d'élites du CNDD-FDD. Les camps de Kibondo fournissent des recrues pour la rébellion et accueillent les réfugiés des provinces de Ruyigi et Rutana. Les camps de Ngara, plus au Nord, ont moins de liens avec la rébellion.

¹² Voir, "Burundian Refugees in Tanzania: Between a rock and a hard place", Refugees International, Bulletin June 2003.

¹³ Interviews ICG, Tanzanie, mars et juin 2003, camps de réfugiés.

¹⁴ Interviews ICG, Tanzanie, mars et juin 2003, HCR.

¹⁵ Interviews ICG, Tanzanie, mars 2003, HCR et ONG.

¹⁶ En Tanzanie, le PAM doit travailler constamment à flux tendus et ne possède que deux mois de stock de nourriture pour les camps de réfugiés. Les financements internationaux sont insuffisants et arrivent souvent trop tard. Pour l'année 2003, les décaissements n'ont été opérés qu'au mois de mars. Les stocks se sont épuisés, nécessitant une réduction des rations pour éviter la rupture. Le 1^{er} novembre 2002, la ration a été diminuée de 25 pour cent, puis de nouveau de 25 pour cent en février 2003. Interview ICG, Tanzanie, mars et juin 2003, PAM.

- ❑ la finalisation des négociations politiques;
- ❑ la réforme de l'armée, la réforme de la justice, l'alternance au sommet de l'Etat¹⁷;
- ❑ le retour à la légalité constitutionnelle de 1993;
- ❑ le retour dans leurs terres et leurs biens, l'accès à l'éducation pour tous;
- ❑ le ravitaillement des rebelles par la communauté internationale, en attendant les réformes.¹⁸

L'application de l'Accord global de cessez-le-feu du 16 Novembre satisfait la majorité des attentes politiques et sécuritaires des réfugiés. La réforme de la justice, prévue par l'accord d'Arusha devrait également être entamée suite à l'application du cessez-le-feu et l'immunité provisoire, négociée pour ses combattants par le CNDD-FDD, devrait également rassurer les réfugiés. Beaucoup ont l'espoir de rentrer au Burundi en se faisant passer comme tels.

De plus, la Tanzanie a su maintenir les réfugiés dans un état de dépendance internationale et de précarité pesante, qui limite toute chance de les voir s'installer durablement dans le pays. Si le cessez-le-feu est respecté, les réfugiés déclarent qu'ils prendront leurs affaires et rentreront au Burundi sans l'aide du HCR.¹⁹ Un retour massif et spontané dans les mois qui viennent est donc probable.

Tous les acteurs des camps : réfugiés, ONG, HCR s'accordent de plus à dire qu'environ 80 pour cent des réfugiés soutiennent la rébellion du CNDD-FDD de Jean Pierre Nkurunziza.²⁰ Malgré son rôle politique historique dans la démocratisation du pays, le FRODEBU ne compte plus que peu de sympathisants. Quant aux autres groupes rebelles, ils sont marginalement représentés. Le CNDD-FDD de Jean Bosco Ndayikengurukye est encore représenté par certaines élites du Sud du Burundi dans les camps de Kasulu (réfugiés originaires de Bururi, Makamba, Rutana)²¹, mais sa base populaire est très faible.

¹⁷ Témoignages recueillis en mars 2003, avant que Domitien Ndayizeye ne devienne Président de la république, et en juin 2003.

¹⁸ Afin d'éviter d'être les victimes de leurs pillages. Interview ICG, mars 2003, Tanzanie, camps de réfugiés.

¹⁹ Interviews ICG, Tanzanie, mars et juin 2003, camps de réfugiés.

²⁰ Interviews ICG, Tanzanie, mars et juin 2003, camps de réfugiés.

²¹ Mtabila I et II, Myovosi.

L'emprise politique du CNDD-FDD s'explique par son contrôle des structures d'organisation des camps. La quasi-totalité des responsables et des intellectuels qui participent à la bonne organisation des camps sont membres à part entière du CNDD-FDD. Les chefs de camps, les responsables de la sécurité, les instituteurs, les présidents d'associations, les employés d'ONG, et la majorité des représentants élus des réfugiés assurent l'encadrement de la population. Cette organisation n'a pas été mise en place par la rébellion elle-même. Le CNDD-FDD s'est appuyé sur l'organisation normale du camp en bénéficiant de sa popularité parmi les élites réfugiées.

Toutefois en raison de l'interdiction officielle de toute activité politique par le gouvernement tanzanien dans les camps, l'encadrement se fait dans la clandestinité, ce qui limite sensiblement son efficacité. Les camps ne peuvent pas être représentés en tant que tels comme des sanctuaires de la rébellion, mais plutôt comme des bases d'appuis. Le gouvernement tanzanien ferme les yeux sur les activités politiques qui s'y développent, tant qu'elles ne portent pas atteinte à la sécurité de son territoire et tant qu'elles restent clandestines. En cas d'incident, c'est vers les cadres de la rébellion que l'administration tanzanienne se tourne pour régler les conflits. Le CNDD-FDD de Jean Pierre Nkurunziza demeure l'interlocuteur privilégié en la matière.

C. LE RAPATRIEMENT ET LA REINSTALLATION

Le rapatriement est basé sur le principe du volontariat, ce sont donc les réfugiés en dernier lieu qui décident d'être rapatriés. Deux types de rapatriés existent: les rapatriés spontanés qui rentrent au Burundi par leurs propres moyens, et les rapatriés assistés, dont le rapatriement est totalement pris en charge par le HCR.²² Les rapatriés facilités sont emmenés par camion dans des camps de transit au Burundi où ils reçoivent un kit de survie alimentaire pour une durée de trois mois ainsi que des biens matériels essentiels.²³

En 2002, 18,489 réfugiés sont rentrés spontanément. Dans la majorité des cas, il s'agit de réfugiés de courte durée qui ont quitté le Burundi suite à une offensive militaire ou tout simplement à une famine, liée aux pillages, aux destructions des récoltes ou

²² Mission ICG, Muyinga, janvier 2003.

²³ Ibid.

aux conditions climatiques. Leurs habitations ne sont normalement pas détruites et leurs propriétés n'ont pas été acquises par d'autres individus.²⁴ Les réfugiés spontanés quittent les camps ou les villages tanzaniens si les conditions de vie dans les camps sont difficiles, si la situation sur leur colline d'origine s'est améliorée, ou si la saison agricole est favorable.²⁵ Mais ils subissent l'insécurité sur le chemin du retour en raison du racket organisé par les autorités tanzaniennes ou burundaises, sur leur colline d'origine où les combats peuvent reprendre à tout moment.

L'accord d'Arusha insiste sur la nécessité des activités préparatoires au rapatriement, car la réinstallation pose souvent des problèmes politiques et sociaux complexes. Le retour des réfugiés de 1972, par exemple, pourrait mener à une explosion politique si la question des spoliations foncières dont ils ont été les victimes privilégiées n'est pas traitée de toute urgence, spécialement dans la plaine de l'Imbo.²⁶

Depuis trente ans, leurs terres ont souvent été spoliées et ont pu changer de propriétaires plusieurs fois. L'argent que certains réfugiés possédaient dans des banques a aussi disparu. L'accord d'Arusha envisage des critères de compensations. Ces réfugiés également possèdent dans certains cas des biens importants en Tanzanie. Or le gouvernement tanzanien ne leur accorde pas le droit de les vendre au moment du retour, et le passage à la frontière est difficile, car ils sont dans l'obligation de payer des taxes.²⁷

Pour les réfugiés de 1993, les autorités burundaises estiment que le problème des terres sera moindre, car ils proviennent en majorité des provinces de l'intérieur où les terres sont plus nombreuses et moins fertiles, et, par conséquent, moins convoitées que celles de l'Imbo. De plus ces terres n'ont pas été systématiquement spoliées.

Cependant d'après une enquête de la ligue Iteka chargée d'étudier la situation des rapatriés, le problème de l'habitat est à traiter en urgence.²⁸ Les données collectées en octobre 2003 sont en effet catastrophiques: 83 pour cent des rapatriés n'ont pas

accès à un toit, 26 pour cent en moyenne n'ont pas accès à la terre, mais 69 pour cent dans la province de Bururi; 66 pour cent n'ont pas de papiers d'identité et enfin 44 pour cent n'ont pas accès aux soins médicaux.²⁹ La plupart des maisons ont été détruites ou n'ont pas été entretenues. Ce problème doit être traité au plus vite. En cas de retour des réfugiés, le pays connaîtra des milliers de sans abris. Les déplacés intérieurs sont dans une situation similaire, leurs maisons ont souvent été détruites et ils vivent dans les camps de déplacés ou de regroupements dans des conditions extrêmement précaires.

Quelques projets pilotes de reconstruction de l'habitat sont déjà en place, mais il ne s'agit que de projets de faible envergure et non d'une politique de grands travaux.³⁰ D'autre part, les réfugiés et en particulier les jeunes ont été habitués à vivre dans les conditions d'habitats regroupés que représentent les camps. Le nombre de réfugiés qui voudront s'intégrer dans les centres dits urbains est inconnu. Une crise urbaine peut apparaître, si cette question n'est pas évaluée. La scolarisation est également un problème, car les jeunes qui ont été scolarisés dans les camps ou les écoles tanzaniennes devront recevoir l'équivalence de leurs diplômes.

Un problème de justice pourrait également se poser. Les réfugiés de 1993 sont souvent perçus comme les responsables des massacres de civils tutsi commis en réaction à l'assassinat de Melchior Ndadaye. Ayant fui pour échapper à la répression brutale organisée par l'armée burundaise, certains n'en restent pas moins potentiellement responsables de crimes contre l'humanité, voire d'actes de génocide.

Tous ces différents dossiers relatifs au rapatriement et à la réinstallation des réfugiés et déplacés doivent être traités de toute urgence. Malheureusement, le cadre confus et sur-politisé issu de l'accord d'Arusha ne semble pas en mesure d'y faire face.

III. UN CADRE LEGAL ET INSTITUTIONNEL CONFUS ET SUR POLITISE

L'accord d'Arusha a conçu le rapatriement dans un contexte de reconstruction et de réconciliation, prévoyant que le retour de quelques 800 000 réfugiés

²⁴ "Réfugiés dans l'Ouest tanzanien, destruction ou reconstitution d'une frontière?", Christian Thibon, Pau, 2002.

²⁵ Interviews ICG, Tanzanie, Kibondo, mars 2003, HCR.

²⁶ Voir ICG, Rapport, *Réfugiés et déplacés au Burundi*, op. cit.

²⁷ Interview ICG, Bujumbura, janvier 2003.

²⁸ UNHCR, Monitoring des rapatriés, projet Ligue Iteka, octobre 2003.

²⁹ Ibid.

³⁰ Voir entre autres le projet de GTZ à Muyinga.

soit planifié par étape et de manière non partisane. Néanmoins, le gouvernement de transition n'a pas voulu doter la Commission nationale de réhabilitation des sinistrés (CNRS) d'un cadre légal et institutionnel capable de lui permettre d'exécuter sa mission telle qu'Arusha la définissait.

A. L'ACCORD D'ARUSHA: PROTOCOLE IV, ET CNRS

Le protocole IV de l'accord d'Arusha,³¹ traite dans sa globalité de la reconstruction et du développement futur du Burundi. Dans son chapitre premier, il aborde la question de la réhabilitation et de la réinstallation des réfugiés et des déplacés. Les références internationales définissant les termes de réfugiés et sinistrés y sont repris sur la base de la convention de Genève et de la convention de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) de 1969, rappelant notamment que les réfugiés ont des droits.

Le protocole clarifie que le réfugié ne peut être simplement assimilé à un "rebelle" ou encore un "terroriste génocidaire".³² Ce chapitre met également l'accent sur les déplacés internes. Les deux populations sont traitées sur un pied d'égalité. La réhabilitation des sinistrés³³ est présentée comme un point déterminant d'une réconciliation nationale souhaitée par la classe politique burundaise.

Pour cela, des principes clés sont énoncés:³⁴

- Le retour devra se faire sur la base du volontariat.
- Le réfugié retrouvera ses droits de citoyen, évitant une diabolisation du réfugié considéré comme rebelle.
- Les sinistrés seront réintégrés dans leurs foyers et leurs biens, dans la mesure de conditions fixées ultérieurement.³⁵
- "Les mécanismes d'accueil doivent être mis en place avant le retour",³⁶ pour éviter la montée des troubles, mais aussi pour que les réfugiés ne deviennent pas des déplacés internes.

Le retour d'un nombre aussi important de réfugiés pose un problème politique, financier et logistique. L'accord d'Arusha prévoit ainsi des activités préparatoires au rapatriement et à la réinstallation. Il a ainsi été décidé qu'une Commission Nationale de Réhabilitation des Sinistrés (CNRS),³⁷ aurait le "mandat d'organiser et de coordonner, avec les organisations internationales et les pays d'asile, le rapatriement des réfugiés et le retour des déplacés, de les aider à se réinstaller et se réinsérer".³⁸

Pour régler les problèmes politiques, la commission doit être composée "entre autres des partis participants et du gouvernement burundais",³⁹ la commission pourra être ouverte à d'autres composantes, sous entendu, rebelles. L'accord d'Arusha impose que le rapatriement et la réinstallation doivent être préparés dans un esprit consensuel. La CNRS est entre autre chargée de réunir, en collaboration avec les pays d'asile et le HCR, la Commission tripartite, en y associant les représentants des réfugiés et les observateurs internationaux.

La loi du 13 décembre 2002⁴⁰ qui définit la mission de la CNRS est respectueuse de l'accord d'Arusha. Elle reprend point par point les missions assignées à la commission. Toutefois, elle est également mise sous tutelle du Ministère à la réinsertion et à la réinstallation des déplacés et rapatriés (MRRDR), et cette mise sous tutelle ne permet pas à la commission d'être l'organe central et l'interlocuteur de la communauté internationale sur la question des sinistrés.⁴¹ Il convient également de garder à l'esprit que la CNRS n'a été établie qu'après dix-huit mois de tentatives infructueuses d'organisation du rapatriement forcé.

³¹ Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi, Arusha 28 août 2000.

³² Terme employé par les milieux extrémistes tutsis burundais.

³³ Le terme sinistré englobe les réfugiés et les déplacés internes.

³⁴ Accord d'Arusha protocole IV chapitre premier, article 2.

³⁵ Voir ICG, Rapport, *Réfugiés et déplacés au Burundi*, op. cit.

³⁶ Ibid.

³⁷ Accord d'Arusha, protocole IV, chapitre premier, article 3.

³⁸ Ibid.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Loi N°1/017, du 13 décembre 2002.

⁴¹ "La Commission a pour mandat d'organiser et de coordonner le rapatriement des réfugiés et le retour des sinistrés, de les aider à se réinstaller et à se réinsérer, et de traiter toutes autres questions telles qu'elles sont énumérées à l'annexe IV de l'accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi". Loi N°1/017, du 13 décembre 2002, article 3.

Mise en place en mars 2003,⁴² la priorité de la CNRS fut alors l'élaboration d'un plan d'action global, dont l'accord d'Arusha et la loi donnent les orientations: "effectuer un recensement multidimensionnel (...) un programme de réhabilitation des sinistrés et de sensibilisation (...) mettre en place des comités ad hoc en vue d'accueillir et d'encadrer tous les sinistrés (...) assurer l'équité dans la répartition des ressources. Mettre en place des mécanismes appropriés en vue d'aider les victimes à récupérer leur patrimoine."⁴³

En octobre 2003, le plan d'action global de la CNRS a finalement été présenté aux bailleurs. Il prévoit cinq phases:⁴⁴ 1. la préparation du rapatriement et le retour des déplacés, 2. la réinstallation des sinistrés, 3. la gestion des plaintes et réinsertion des sinistrés, 4 la gestion et coordination de l'assistance humanitaire, 5. vers la reconstruction: l'établissement définitif des sinistrés.

Le plan d'action a été élaboré par la CNRS sans les moyens et l'appui technique nécessaire. De fait, il comporte de nombreuses lacunes. Tout d'abord, le plan d'action ne prend pas en considération l'évolution politique burundaise et les résultats des négociations sur le cessez-le-feu. Il ignore la possibilité d'un retour massif et spontané des réfugiés et la nécessité d'un calendrier pour y faire face. Deuxièmement il ne fait pas le bilan critique des politiques déjà mises en œuvre ou des initiatives lancées vis-à-vis des déplacés internes. Aucune stratégie opérationnelle présentant calendrier, priorités et budget n'est présenté.

Devant l'imminence d'un rapatriement massif et la possibilité d'un retour spontané, le recueil exhaustif des données sur la population réfugiée n'est plus possible. Il demanderait du temps et des fonds qui ne sont pas disponibles. La CNRS prévoit également un programme de formation à la paix pour les réfugiés qui ne pourra se faire dans les camps. Or de telles activités sont très mal accueillies par les réfugiés, puisqu'elles sous-entendent que ceux-ci sont hostiles à la paix. Des programmes de gestion des conflits locaux et de réconciliation doivent plutôt être prévus à l'intérieur

du Burundi. Ce sont tous les burundais qui devront réapprendre à vivre ensemble.

La mise en place des comités de rapatriement dans les camps est probablement l'élément central du programme. Elle doit être opérée en priorité de sorte à permettre la planification et l'organisation rationnelle du rapatriement et de la réinstallation. Or, pour ce faire, la participation et le soutien politique du CNDD-FDD seront indispensables.

Le plan d'action, enfin, fixe les enjeux à venir et énonce des solutions générales aux problèmes du rapatriement et de la réinstallation mais ne propose pas de stratégie opérationnelle, appuyant par une évaluation chiffrée des besoins techniques et financiers de la CNRS et de ses partenaires internationaux qui devront nécessairement être associés au rapatriement et à la réinstallation. Il prévoit que la totalité des activités devra être menée par la CNRS or cette dernière n'a aucun personnel et aucun moyen financier.

Ce plan d'action passe sous silence la mise en application du programme, et l'évaluation nécessaire des besoins et des capacités des différents acteurs institutionnels impliqués (services de l'Etat, agences onusiennes, ONG nationales et internationales, etc.). Le plan doit nécessairement être complété d'un document technique fixant le calendrier, les moyens financiers, humains et matériels nécessaires au rapatriement et à la réinstallation. De plus, la CNRS doit élaborer son plan d'action en consultation avec les départements ministériels impliqués, avec ses partenaires internationaux, et en fonction des capacités de mise en application et des programmes déjà existants mis en place par les différentes agences onusiennes et ONG.

L'enjeu immédiat pour la CNRS est donc de présenter aux bailleurs un nouveau plan d'action complet convainquant et focalisé sur la mise en place des activités préparatoires au rapatriement et à la réinstallation. Cependant, la CNRS, qui a l'avantage de représenter l'ensemble des composantes politiques intégrées dans la transition, reste prisonnière d'enjeux politiques qui ne lui permettent pas d'acquérir l'indépendance et l'expertise technique nécessaire à cette tâche. Cette situation doit changer de toute urgence.

⁴² Elle est composée de 29 membres représentant l'ensemble des composantes politiques. Voir le décret n°100/022 du 18 février 2003 portant nomination des membres de la commission nationale de réhabilitation des sinistrés.

⁴³ Loi N°1/017, du 13 décembre 2002, article 4.

⁴⁴ République du Burundi, Commission nationale de réhabilitation des sinistrés, Plan d'action global de la CNRS.

B. UNE PARALYSIE GARANTIE: MISE SOUS TUTELLE ET CONFLIT DE COMPETENCE

Derrière l'enjeu humanitaire du rapatriement et de la réinstallation des réfugiés et déplacés, plusieurs dynamiques politiques s'affrontent.⁴⁵ Le rapatriement et la réinstallation représentent tout d'abord un enjeu financier considérable. Largement financé par la communauté internationale, le retour sur leurs collines des victimes de la guerre est soutenu par des programmes d'accompagnement sociaux et la reconstruction d'infrastructures de base dont l'approvisionnement en denrées et matériaux multiples est très convoité. De même, le contrôle de la manne financière liée à la reconstruction est un enjeu politique essentiel, tant pour l'enrichissement individuel de certains que pour le financement des activités politiques des principales formations du pays aujourd'hui en situation préélectorale. Derrière le consensus de façade présenté à la communauté internationale, une bataille est ainsi menée entre le ministère (MRRDR) confié à la coalition des partis tutsi du G10⁴⁶ et la CNRS dont le FRODEBU a la charge.⁴⁷

La loi créant la CNRS ne fut votée que le 13 décembre 2002.⁴⁸ Ce retard fut en premier lieu la conséquence d'un conflit entre le G10 et la coalition des partis Hutu (G7) au Parlement. L'accord d'Arusha ne prévoyait pas que le MRRDR, créé en 1994 continue ses activités. Les arrangements transitionnels le confièrent à la ministre Françoise Ngendahayo du parti Inkinzo MSP membre du G10. Le ministère possède de fait les mêmes prérogatives que la CNRS.⁴⁹ Le G10 argua d'un conflit de compétence entre le Ministère et la CNRS pour bloquer sa création.

Du reste, le ministère entendait poursuivre sa politique de rapatriement, réinsertion, et reconstruction, rôle qui lui été attribué au sein du gouvernement. Durant l'année 2002 et pendant que se tenaient les discussions parlementaires sur la mise en place de la CNRS, le ministère joua une course contre la montre, négociant une collaboration avec le HCR, lançant un plan opérationnel de rapatriement volontaire des réfugiés burundais entre le gouvernement, le HCR et la Tanzanie (accord tripartite), et poussant au rapatriement des réfugiés.

Dans le même temps, deux projets de lois se succédèrent devant l'assemblée nationale de transition amenant finalement à un compromis entre le G10 et le G7. La CNRS reprenait les prérogatives que lui accordait l'accord d'Arusha mais était placée sous la tutelle du MRRDR. "La commission est placée sous la tutelle du ministère à la Réinsertion et à la Réinstallation des Déplacés et des Rapatriés. Les modalités d'exercice de la tutelle sont déterminées par un décret d'application de la présente loi".⁵⁰

Cette mise sous tutelle est le compromis trouvé pour régler un conflit politique qui va bien au-delà d'un simple conflit de compétence. Dès le début de la transition, la manne financière internationale liée à la reconstruction, l'allocation des contrats d'approvisionnement et d'équipement a suscité la convoitise des acteurs politiques burundais. Le problème des sinistrés est également lié à la défense d'intérêts ethniques. Les réfugiés et déplacés sont en grande majorité hutu mais il existe également une communauté tutsi sinistrée vivant dans la périphérie des centres urbains. Le FRODEBU réclamait alors la présidence de la CNRS et le G10 voulait s'assurer que les sinistrés tutsi ne seraient pas lésés au profit des sinistrés hutu.

Lors du vote de la loi, le problème fut posé à nouveau. Il fut alors convenu entre les partis que la Présidence de la CNRS irait au FRODEBU et que le ministère resterait entre les mains du G10.⁵¹ La mise sous tutelle permettait alors d'équilibrer l'influence des partis.⁵² Cependant, ce compromis politique fut passé au détriment de la fonctionnalité opérationnelle du rapatriement et de la réinstallation.

⁴⁵ Sur la question des problématiques entre retour et paix voir, "Réfugiés dans l'Ouest tanzanien", Christian Thibon, op. cit.

⁴⁶ La ministre Françoise Ngendahayo est membre du parti Inkinzo (G10).

⁴⁷ Le président de la CNRS est l'ancien vice président Frédéric Bavumgivyumvira (FRODEBU).

⁴⁸ Loi N°1/017 du 13 décembre 2002 déterminant les missions, les compétences, l'organisation et le fonctionnement de la commission nationale de réhabilitation de la commission nationale de réhabilitation des sinistrés.

⁴⁹ Voir "La politique sectorielle de réhabilitation des sinistrés burundais, novembre 1999", "Le Plan d'action global, 2001-2003.", et "La stratégie nationale de réinstallation et de réinsertion des personnes sinistrés au Burundi, 2002", MRRDR.

⁵⁰ Loi N°1/017, du 13 décembre 2002, article 2.

⁵¹ Interviews ICG, Bujumbura, janvier, avril, juillet, septembre 2003, FRODEBU.

⁵² Interviews ICG, Bujumbura, février, avril 2003, Ministre Françoise Ngendahayo.

Le rôle de chacun devenait flou et la mise sous tutelle ne respectait pas l'accord d'Arusha.

Le financement de la reconstruction est par ailleurs un outil électoral. Son contrôle devrait permettre de distribuer des "cadeaux électoraux"⁵³ et de s'approprier aux yeux de la population, le rôle de bienfaiteur distribuant les dividendes du processus de paix, formidable outil de campagne électorale appuyé par des actions concrètes.

Le FRODEBU, qui appréhende la venue du CNDD-FDD dans le jeu politique national et sait que ce dernier est très présent dans les camps de réfugiés et au sein de la population burundaise elle-même, entend se servir de la CNRS pour retrouver une partie de sa popularité. La reconstruction devrait également permettre aux partis du G10 de redorer leur blason auprès d'une population tutsi inquiète du retour des réfugiés, de la réforme des forces armées et en majorité abandonnée à elle-même. Chaque parti entend donc bénéficier politiquement du déboursement de l'aide internationale liée à la reconstruction.

La Commission de suivi de l'application de l'accord d'Arusha (CSA) et la communauté internationale espéraient avoir un droit de regard sur les comptes et sur l'utilisation des fonds par la commission. La CSA estimait devoir exiger une représentation dans la CNRS.⁵⁴ Or dès l'élaboration de la loi, la CSA fut écartée.⁵⁵ La CSA dénonça la mise sous tutelle comme une mesure non respectueuse de l'accord d'Arusha.⁵⁶ Les bailleurs unirent leurs voix à celle de la CSA, considérant que le ministère n'était pas le bon interlocuteur, qu'il y avait violation de l'accord d'Arusha, et que le contrôle de l'utilisation des fonds serait plus délicat s'il revenait au ministère.⁵⁷ Les propositions d'amendement à la loi ont été présentées par la CSA à l'assemblée nationale de

transition, mais le gouvernement refusa de fléchir.⁵⁸ Le contrôle de la CNRS ne s'exercera donc qu'à travers le ministère, la CSA étant reléguée à un rôle d'observation.

Le 8 août 2003, le décret de mise sous tutelle publiée par le Président Burundais, priva en fait la CNRS de toute indépendance. Ce décret⁵⁹ entérine la prise de contrôle de la CNRS par le ministère: l'article 2 fixant les modalités d'exercice de la tutelle, permet au ministère de refuser et de réorienter les activités de la CNRS, de prendre le contrôle financier de la commission en pilotant la mobilisation des ressources, et enfin d'invalider les décisions prises par la CNRS, grâce aux traitements des recours administratifs.

Les compromis politiques faits au sein du gouvernement de transition bloquent en fait les activités de la commission. Le Président de la CNRS, Frédéric Bavumgivyumvira (FRODEBU), n'a aucun soutien de son parti ni de l'exécutif de transition, la direction de la CNRS s'en trouve ainsi profondément affaiblie.

La sous-commission terre est dirigée par un officier tutsi de l'armée burundaise, le colonel Banuma Boniface, peu crédible pour gérer ce dossier de façon non-partisane, et les recours administratifs seront traités par le ministère. De fait, le retour dans leurs biens des sinistrés hutu et tutsi s'annonce très politique et les risques de politisation outrancière d'un dossier qui devrait être géré sur la base d'un consensus national sont très grands.

La communauté internationale doute déjà ouvertement des capacités de cet arrangement. En conséquence aucun fond n'a été débloqué pour soutenir ses activités. Le fond national des sinistrés n'a toujours pas été créé. Aucune équipe mixte de travail n'existe entre la CNRS, les ONG, agences internationales, et représentants des réfugiés.

Tant que les défaillances institutionnelles suivantes ne seront pas corrigées par des amendements à la loi sur la CNRS, celle-ci restera sur-politisée, peu crédible, et au final, incapable de jouer le rôle qui lui a été conféré par l'accord d'Arusha pour mener une

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Interviews ICG : CSA, Bujumbura, janvier, avril et juillet 2003.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Voir "Communiqué final de la onzième session ordinaire et de la première session extraordinaire de la CSA" 19 janvier 2003, CSA. Et les conclusions du groupe de travail de la CSA qui fut chargé d'examiner la conformité de la loi sur la CNRS à l'Accord d'Arusha.

⁵⁷ Interview, EU et United Nations Office for Burundi (UNOB), Bujumbura, janvier et juillet 2003.

⁵⁸ Voir, *Observations de l'assemblée nationale de transition sur les propositions d'amendements de la loi N°1/017 du 13 décembre 2002, propositions formulées par la CSA.*

⁵⁹ Décret N°117 du 8 août 2003 portant modalités d'exercice de la tutelle de la CNRS.

politique consensuelle sur le rapatriement et la réinstallation des sinistrés:

- ❑ absence d'indépendance financière et administrative, due à la mise sous tutelle exclusive du MRRDR;
- ❑ sur-politisation avec lutte d'influence entre le G10 et le G7 pour l'allocation des fonds et des contrats, et conflit de compétence prévisible avec le MRRDR;
- ❑ absence d'implication significative du CNDD-FDD;
- ❑ absence de capacités techniques indispensables à son action;
- ❑ absence de concertation et de consultation avec les bailleurs de fonds et les partenaires opérationnels de la reconstruction (agences onusiennes, ONG locales et internationales);
- ❑ absence de contrôle sur les activités de la CNRS par la CSA tel que prévu par l'accord d'Arusha.

A ces problèmes s'ajoute enfin une déficience au cœur même de la méthodologie employée par le MRRDR pour mener ses activités. En effet, le rapatriement et la réinstallation sont traités par une approche non consultative et non participative. Cette méthode a montré ses déficiences avec l'échec de la politique tripartite de rapatriement, qui sans l'implication des principaux concernés et notamment du CNDD-FDD sera de nouveau irréalisable.

IV. UNE POLITIQUE IRRÉALISABLE SANS CONSENSUS NEGOCIE AU PREALABLE

Le retour sur leurs collines des réfugiés et des déplacés et la gestion non conflictuelle de ce dossier sont entièrement liés à la mise en application de l'accord de cessez-le-feu. La cessation des hostilités risque d'entraîner un retour massif et désordonné des réfugiés et déplacés pouvant à lui seul provoquer une reprise des combats. Les réfugiés sont en effet souvent considérés par l'armée comme des sympathisants de la rébellion et l'afflux massif de rapatriés occupant des pans entiers du territoire burundais près des sites de cantonnement pourrait être perçu comme une tentative de la rébellion de prendre le contrôle de territoires précédemment contrôlés par l'armée.

Le rapatriement et la réinstallation sont donc des questions politiques qui doivent faire l'objet d'un consensus entre le gouvernement et la rébellion, obtenu grâce à une négociation préalable. L'échec de la politique de rapatriement menée par la commission tripartite depuis le début de la transition est significatif de cet état de fait.

A. L'ECHEC DE LA POLITIQUE DE RAPATRIEMENT DE LA COMMISSION TRIPARTITE

L'accord tripartite signé le 8 mai 2001 entre le Burundi, la Tanzanie et le HCR, était censé mettre en place une politique commune de rapatriement des réfugiés. Au cours de l'année 2001, ce processus échoua en raison de la poursuite des combats et de l'opposition du CNDD-FDD. La deuxième réunion de la commission tripartite tenue huit mois plus tard, 15 janvier 2002, décida cependant d'enclencher le processus sur la base d'un rapatriement volontaire facilité par le HCR.⁶⁰ Ce dernier refusa toutefois d'en faire la promotion parmi les réfugiés estimant que les conditions de sécurité requises au Burundi n'étaient pas réunies.

De février à avril 2002, les efforts de rapatriement se sont portés sur les camps de Lukole A et B dans le district de Ngara, regroupant des réfugiés provenant en majorité des provinces de Muyinga, Kirundo, et Ngozi, où les conditions de sécurité paraissaient satisfaisantes. La ministre du MRRDR et le ministre de l'intérieur tanzanien menèrent des visites dans les camps pour mettre la pression sur les réfugiés.⁶¹ Les résultats se firent vite sentir. Des rumeurs circulèrent, annonçant la fermeture des camps.⁶² Environ 80 000 réfugiés des camps de Ngara s'inscrivirent alors sur les listes des candidats au rapatriement volontaire. Le retour commença mais s'essouffla vite.

Dès juillet 2002, la dynamique fut cassée. Sur les 115 000 réfugiés enregistrés au total dans les camps de Ngara pour le rapatriement volontaire, seulement 29 000 se sont finalement présentés pour être rapatriés.⁶³ Sur l'ensemble des camps, seulement 50 000 réfugiés

⁶⁰ "Communiqué conjoint de la deuxième réunion de la commission tripartite sur le rapatriement volontaire des réfugiés burundais en Tanzanie tenue à l'hôtel Source du Nile, Bujumbura, le 15 janvier 2002."

⁶¹ Interview ICG, Lukole A et B, mars 2003, réfugiés.

⁶² Interview ICG, Ngara, mars, avril 2002.

⁶³ Opérations HCR en Tanzanie en 2002.

ont été rapatriés en 2002.⁶⁴ Les efforts de la commission tripartite ont eu en fait un impact limité dans le temps. De peur d'être rapatriés de force, des réfugiés se sont présentés, mais devant la réduction des pressions tanzaniennes qui s'est refusé à un retour forcé, ils n'ont plus cherché à être rapatriés.

Lors de la réunion tripartite du 26 février 2003 à Dar Es Salaam, les mêmes orientations ont été confirmées.⁶⁵ Le HCR refuse de promouvoir le rapatriement, mais le gouvernement burundais est invité à faire des campagnes de sensibilisation régulières dans les camps. Trois points d'entrée supplémentaires devaient être mis en place, à Manyovu-Mugina, Muhange-Gahumo et le lac Tanganika, pour pouvoir rapatrier les réfugiés dans les provinces de Bururi, Makamba, et Rutana.⁶⁶ "La commission tripartite a noté avec satisfaction que la situation sécuritaire dans les provinces sus mentionnées s'est considérablement améliorée pendant ces derniers mois pour garantir le rapatriement durable."⁶⁷ Cependant, les Nations unies avaient simultanément classé les provinces de Makamba et Ruyigi en phase 4.⁶⁸

Même si le gouvernement burundais pouvait déclarer que certaines régions étaient sûres, les deux dernières années ont montré que la situation pouvait évoluer très vite et que les combats pouvaient s'y déplacer régulièrement. En l'absence de cessez-le-feu effectif, le rapatriement n'est pas possible.

Devant le manque de résultats de cette politique, la commission tripartite avait décidé lors de sa réunion de février 2003 de commencer le rapatriement des réfugiés vivants en dehors des camps et des réfugiés de 1972 vivant dans la région de Tabora.⁶⁹ Aucune mesure n'a été cependant prise au Burundi pour

accueillir et préparer le retour de ces réfugiés de longue date. Encore une fois, la stratégie mise en œuvre était de presser le rapatriement à des fins politiques. La dernière réunion tripartite qui s'est tenue à Bujumbura du 18 au 20 août 2003 a confirmée cette orientation. Il a été décidé encore une fois de rouvrir des points de passages dans les provinces de Cankuzo, Makamba et Ruyigi.⁷⁰ Seul le HCR a conditionné ces opérations à la stabilisation de la situation sécuritaire.

Des trois membres de la Commission tripartite, seule le gouvernement burundais voulait vraiment pousser le rapatriement, considéré comme un élément déterminant pour affaiblir politiquement et militairement le CNDD-FDD. Le MRRDR développa dès le début de la transition une politique volontariste. L'objectif était de justifier au près des bailleurs son programme de reconstruction, et commencer le rapatriement avant même que la CNRS ne soit formée, de sorte à établir un monopole opérationnel de fait sur le rapatriement, et casser les bases de soutien de la rébellion.

Le FRODEBU, conscient que les réfugiés étaient acquis à la cause du CNDD-FDD de Jean Pierre Nkurunziza, redoutait leur poids électoral. L'enjeu du rapatriement pour le FRODEBU était donc de reconstituer sa popularité parmi les réfugiés ou du moins les ré-encadrer à l'intérieur du Burundi, au dépend du CNDD. Pour essayer d'atteindre cet objectif, le FRODEBU a concédé la mise sous tutelle de la CNRS par le ministère G10, et a soutenu le plan de rapatriement.

L'engagement du gouvernement tanzanien à soutenir la politique de rapatriement ne fut jamais infaillible. Dar-es-Salaam ne pouvait refuser de participer aux travaux de la Commission tripartite et voulut même laisser penser qu'elle était à l'avant-garde de la politique de rapatriement pour trois raisons essentielles. Tout d'abord, Dar-es-Salaam voulait mettre fin aux accusations de complicité avec le CNDD-FDD renouvelées par l'armée burundaise, rassurer le FRODEBU sur la continuité de son soutien et apporter une contribution au moins symbolique à conforter un gouvernement de transition qui représentait la matérialisation de l'application de l'accord Arusha.

⁶⁴ Document GTZ Burundi récapitulant le nombre de rapatriement en 2002, mimeo, janvier 2003.

⁶⁵ "Communiqué conjoint de la cinquième réunion de la commission tripartite sur le rapatriement volontaire des réfugiés burundais en Tanzanie tenue à l'hôtel Golden Tulip, Dar Es Salaam le 26 février 2003".

⁶⁶ Ibid

⁶⁷ Ibid, "ii. Opérationnalisation des trois points de sortie/entrée – élargissement des la facilitation du mouvement de rapatriement."

⁶⁸ Interviews ICG, Bujumbura, janvier, juillet 2003, UNOB. C'est-à-dire en zone de guerre.

⁶⁹ "Communiqué conjoint de la cinquième réunion de la commission tripartite sur le rapatriement volontaire des réfugiés burundais en Tanzanie tenue à l'hôtel Golden Tulip, Dar Es Salaam le 26 février 2003".

⁷⁰ IRIN, "Burundi-Tanzanie: Les gouvernements s'accordent pour ouvrir plus de points de passage aux frontières", 25 août 2003.

Deuxièmement, Le *Chama cha mapinduzi* (CCM) au pouvoir se devait de montrer aux populations tanzaniennes son engagement politique à tenir ses promesses électorales de 1999. Le rapatriement des réfugiés burundais avait été en effet un des thèmes de campagne du CCM et du président Mkapa dans l'ouest du pays où les réfugiés sont les boucs émissaires de l'échec des politiques gouvernementales de réduction de la pauvreté. Enfin, le maintien d'une pression au retour sur la population réfugiée est pratiqué régulièrement par le gouvernement tanzanien pour rappeler la communauté internationale à ses responsabilités financières en la matière. La Tanzanie, dont les provinces de l'ouest et les services de sécurité (police et armée) bénéficient largement de l'aide internationale allouée à la gestion des réfugiés, pratique ainsi un chantage au rapatriement forcé de manière à s'assurer la permanence des financements internationaux.⁷¹

Cependant, les liens politiques et économiques tissés entre le leadership tanzanien et la rébellion burundaise n'ont jamais plaidé en faveur d'un rapatriement forcé qui est par ailleurs présenté comme contraire à la tradition d'accueil promue par Julius Nyerere et contraire également aux engagements internationaux Tanzaniens même s'ils l'ont pratiqués avec les réfugiés rwandais en décembre 1995. En matière de réfugiés, le gouvernement tanzanien pratique habilement l'art du double langage.

Il soutient les conclusions des réunions tripartites pour ne pas créer d'incident diplomatique avec le Burundi. Il menace de fermer les camps pour s'assurer des financements de la communauté internationale. Il fait pression sur les réfugiés en les maintenant dans des camps prisons⁷², les menace de rapatriement comme à Lukole pour éviter toute installation durable, mais proclame par ailleurs son respect du droit humanitaire international et la primauté de sa tradition d'accueil. Le gouvernement tanzanien réussit de la sorte à sauvegarder ses divers intérêts ainsi que sa place d'interlocuteur incontournable dans le processus de paix burundais.

In fine, le rapatriement ne sera gérable et possible qu'à travers l'élaboration d'un consensus sur ses modalités opérationnelles, une fois la suspension des hostilités définitivement acquise et avec la

participation du CNDD-FDD, qui reste l'acteur politique ayant le plus d'influence sur les camps.

B. UN CHAPITRE ESSENTIEL DE LA MISE EN APPLICATION DES ACCORDS DE CESSEZ-LE-FEU

Le 16 Novembre 2003, un accord global de cessez-le-feu a été signé à Dar-Es-Salaam entre le gouvernement de transition et le CNDD-FDD. Cet accord marque une étape décisive vers la cessation des hostilités même s'il ne comprend pas les rebelles du PALIPEHUTU-FNL.

Ces différents protocoles prévoient l'intégration des FDD dans les institutions de transition, définissent un accord de principe sur les modalités de réforme de l'armée burundaise, identifient les conditions d'application d'une immunité provisoire, et tracent la voie à suivre pour une suspension permanente des hostilités. Cependant, à aucun moment, la question des réfugiés ne semble avoir été soulevée au cours des négociations. Or, un rapatriement massif et spontané au moment du cantonnement des troupes rebelles peut aisément faire dérailler l'application de l'accord de cessez-le feu.

Le ministère tanzanien de l'intérieur a d'ores et déjà lancé une campagne d'enregistrement des candidats au retour. Des menaces à peine voilées sont adressées aux réfugiés. Ces derniers sont sommés de s'enregistrer le plus rapidement possible. En cas de refus, les autorités tanzaniennes menacent de laisser les camps de réfugiés ou les convois être pillés⁷³ par les bandits locaux. Ces avertissements ont semé la panique parmi les réfugiés. L'objectif pour les autorités tanzaniennes est d'aboutir à un mouvement massif et rapide des réfugiés vers le Burundi. Le HCR conscient de l'extrême fragilité de la situation, programme un plan de rapatriement total pour janvier/février 2004. Le HCR semble préparé à faciliter le rapatriement des réfugiés mais s'inquiète des conditions d'accueil au Burundi.⁷⁴

Faute d'interlocuteurs gouvernementaux crédibles au Burundi, ce plan ne prend en compte que le

⁷¹ Interviews ICG, Dar Es Salaam, mars, juillet 2003, Home Affairs.

⁷² Voir II B.

⁷³ Certains réfugiés payent les autorités tanzaniennes entre 5000 et 7000 Tsh/personne (l'équivalent de €7) pour être escorté durant leur rapatriement pour éviter d'être pillé par les bandits locaux. Communication ICG, ONG locale, Novembre 2003.

⁷⁴ Interview ICG, UNHCR, novembre 2003.

rapatriement et n'aborde pas les phases de réinstallation, réinsertion, et reconstruction. A l'intérieur du Burundi, ce programme doit être élaboré par la CNRS. Mais cette dernière, comme nous l'avons décrit, n'a pas la capacité de le mener. Le rapatriement aboutira donc à la création de site de déplacés à l'intérieur du Burundi. Les réfugiés ne cachent pas en fait leur volonté de s'installer en bordure des sites de cantonnement FDD, pour des raisons de sécurité.⁷⁵ Le CNDD-FDD pourra ainsi profiter de l'afflux des réfugiés pour consolider son contrôle territorial à l'intérieur du Burundi, rapatrier tous ses combattants dans le flot de réfugiés, et recruter de nouveaux combattants si le besoin s'en fait sentir. Un tel scénario peut aisément se transformer en crise politique ou militaire. Pour l'éviter, un cadre approprié doit être mis en place au Burundi. ICG recommande donc qu'une série d'actions soit menée d'urgence.

La première étape essentielle est de redonner à la CNRS son indépendance dans le respect de l'accord d'Arusha. La mise sous tutelle est à supprimer purement et simplement. Le MRRDR ne peut pas décider d'une politique que la CNRS appliquera, car la nature même de la commission est d'élaborer cette politique et de trouver un consensus entre les différentes formations politiques représentées pour le rapatriement et la réinstallation, une base essentielle pour la réconciliation et la reconstruction du Burundi.

Deuxièmement, l'intégration dans les plus brefs délais du CNDD FDD dans la CNRS est primordiale. Un accord doit être trouvé entre le CNDD et le gouvernement sur la gestion du retour et de la réinstallation et les modalités de fonctionnement de la CNRS. L'emprise du CNDD FDD sur les camps de réfugiés ne permet pas de l'écarter de ce processus. Les principaux interlocuteurs du rapatriement devraient de plus être les représentants des réfugiés eux-mêmes, qu'ils soient CNDD ou non. La structure établie de gestion des camps doit être mise à profit pour établir les comités de rapatriement et élaborer la planification nécessaire. Cette politique devra constituer la toile de fond d'un nouveau plan d'action d'urgence. Ce plan d'action ne peut pas non plus être rédigé par les seuls acteurs politiques burundais.

En effet le retour des réfugiés doit impliquer une CNRS rénovée, le gouvernement mais également la Commission mixte de cessez-le-feu (CMC) pour les

questions de sécurité, les représentants des réfugiés eux-mêmes, les ONG locales et internationales, les différentes agences onusiennes, le HCR, la CSA et enfin les bailleurs de fonds du Burundi. Un cadre minimum de concertation entre tous ces acteurs est nécessaire pour élaborer le plan d'action. Ce cadre de concertation doit pouvoir être animé par une équipe technique mixte qui viendra travailler en soutien à la CNRS pour identifier les tâches de chacun, budgétiser l'opération et coordonner les actions.

Toutes les énergies doivent se concentrer sur la préparation du rapatriement. En cas de retour massif, les camps de réfugiés ne feront que se recréer à l'intérieur du Burundi et à engendrer plus d'un million de déplacés exposés aux dérapages d'une situation politique encore volatile. Pour pouvoir mettre en place les activités préparatoires, la CNRS doit donc être renforcée par des équipes techniques mixtes⁷⁶ capables de rédiger un plan d'action cohérent. Pour concevoir un tel plan, il est primordial que la communauté internationale et le HCR soutiennent financièrement et techniquement la CNRS. Les sous-commissions et des équipes techniques mixtes devront également travailler en collaboration avec des représentants des réfugiés et des déplacés, et les autorités locales tanzaniennes.

Une fois le plan d'action élaboré selon ces termes, les bailleurs doivent financer le fond national des sinistrés, conditionné par des règles strictes de contrôles financiers. Cette nouvelle stratégie de travail doit être immédiatement mise en place pour que le Burundi soit prêt à faire face à un rapatriement massif dans les trois mois à venir.

V. CONCLUSION

Le processus de paix burundais a atteint à l'automne 2003 un état d'avancement que peu d'observateurs pensaient possible il y a encore trois mois. L'accord global de cessez-le-feu du 16 Novembre a ouvert de nouvelles portes à l'application des réformes structurelles prévues dans l'accord d'Arusha et va sans aucun doute précipiter le retour initial d'environ 400 000 réfugiés vivant dans les camps de l'ouest tanzanien.

⁷⁵ Communication ICG, ONG locale, Novembre 2003.

⁷⁶ Composées de techniciens Burundais et internationaux spécialisés sur ces questions.

Au-delà de la signature des accords et de la redistribution des postes de pouvoir au Burundi, il est grand temps que les principales victimes du conflit, les populations réfugiées et déplacées bénéficient enfin des dividendes du processus de paix. Le moment est venu pour les politiciens burundais de mettre leurs querelles politiques entre parenthèses et de se comporter en hommes d'Etat, afin de trouver le consensus nécessaire à l'organisation ordonnée du rapatriement et de la réinstallation des sinistrés.

La communauté internationale doit également prendre ses responsabilités. Le soutien technique et financier dont la CNRS a besoin pour faire son travail ne peut plus attendre. Des pressions politiques et diplomatiques devront sans doute être exercées avec le soutien de la région pour obtenir la rationalisation du cadre institutionnel créé pour le rapatriement et la réinstallation des réfugiés, et le respect de l'accord d'Arusha. Il n'est plus temps d'hésiter ou de tergiverser. D'ici trois mois, le Burundi pourrait très bien connaître une nouvelle étape importante de son processus de paix et de réconciliation, ou être à nouveau plongé dans le chaos.

Nairobi/Bruxelles, 2 décembre 2003



international
crisis group

International Crisis Group

International Headquarters

149 Avenue Louise, 1050 Brussels, Belgium · Tel: +32 2 502 90 38 · Fax: +32 2 502 50 38

E-mail: icgbrussels@crisisweb.org

New York Office

420 Lexington Avenue, Suite 2640, New York 10170 · Tel: +1 212 813 08 20 · Fax: +1 212 813 08 25

E-mail: icgny@crisisweb.org

Washington Office

1629 K Street, Suite 450, Washington DC 20006 · Tel +1 202 785 1601 · Fax: +1 202 785 1630

E-mail: icg washington@crisisweb.org

London Office

Queen's Wharf, Queen Caroline Street, London W6 9RJ · Tel: +44(0)20 8600 2538 · Fax +44(0)20 8600 2539

E-mail: icglondon@crisisweb.org

All ICG reports are available on our website: www.crisisweb.org