

BURUNDI : CONCLURE LA PAIX AVEC LES FNL

Rapport Afrique N°131 – 28 août 2007

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE ET RECOMMANDATIONS	i
I. INTRODUCTION	1
II. LE PROCESSUS DE NÉGOCIATION	2
A. LE CNDD-FDD À LA RECHERCHE D'UNE REDDITION SANS CONDITION	2
B. LES ACCORDS SIGNÉS	4
1. L'accord de principe du 18 juin 2006	4
2. L'accord de cessez-le-feu du 7 septembre 2006	5
C. LE PROCESSUS D'APPLICATION EN PANNE	6
III. PRINCIPAUX ACTEURS ET INTÉRÊTS	9
A. LE PALIPEHTUTU-FNL	9
1. Le poids du génocide de 1972	9
2. L'improbable reddition	11
B. UNE PRÉSIDENTE FRAGILISÉE	12
C. L'INITIATIVE RÉGIONALE ET LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE	15
1. La Tanzanie	16
2. L'Afrique du Sud	16
3. L'Union africaine, les Nations unies et les principaux bailleurs de fonds	17
IV. COMMENT PROGRESSER ?	19
A. SORTIR DE LA CRISE POLITIQUE	19
B. RENFORCER LA FACILITATION	20
C. RELANCER LES NÉGOCIATIONS	21
V. CONCLUSION	23
ANNEXES	
A. CARTE DU BURUNDI	24
B. À PROPOS DE L'INTERNATIONAL CRISIS GROUP	25
C. RAPPORTS ET BRIEFINGS DE L'INTERNATIONAL CRISIS GROUP SUR L'AFRIQUE	26
D. LE CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'INTERNATIONAL CRISIS GROUP	28

BURUNDI : CONCLURE LA PAIX AVEC LES FNL

SYNTHÈSE ET RECOMMANDATIONS

En quelques années à peine, le Burundi a accompli des progrès substantiels en matière d'apaisement des relations interethniques et de démocratisation de son espace politique. Ces avancées ont été rendues possibles grâce à la volonté des Burundais eux-mêmes, qui ont su agir dans un esprit d'unité et de compromis mais aussi grâce à un fort investissement de la communauté internationale dans le processus d'Arusha. L'intégration au sein des nouvelles forces nationales de défense et de sécurité des troupes de l'ancien gouvernement et des anciens rebelles du Conseil national pour la défense de la démocratie-Forces pour la défense de la démocratie (CNDD-FDD) a contribué, de manière significative, à consolider la paix. Toutefois, le processus de paix reste fragile. Pour tourner la page des années de guerre civile, renforcer les institutions démocratiques et poser les bases d'un véritable État de droit, il est nécessaire de conclure un véritable accord de paix avec le dernier mouvement rebelle encore actif sur le territoire, le Parti pour la libération du peuple hutu – Forces nationales de libération (PALIPEHUTU-FNL) d'Agathon Rwaso. Ce mouvement n'est plus en mesure de relancer une guerre dans le pays mais il reste une source d'insécurité dans plusieurs provinces de l'Ouest où il est fortement implanté.

Comme l'a montré la crainte d'une reprise du conflit, suite au départ précipité de la délégation du PALIPEHUTU-FNL de Bujumbura, les 21-23 juillet 2007, le non règlement de cette question ne permet pas au pays de tourner la page de la guerre. À l'intérieur du pays, la présence des Forces nationales de libération (FNL) sert de prétexte aux services de sécurité pour commettre toute sorte d'abus et d'atteintes aux droits humains. Plus grave, le problème des FNL tend à se politiser et à devenir l'un des éléments de la crise politique qui affecte, depuis le mois de mars 2007, les relations entre la présidence et le Parlement. À brève échéance, il pourrait être utilisé par certains durs du régime pour justifier le recours à des mesures d'exception, fragilisant d'autant les fondations de la toute jeune démocratie burundaise. S'il n'est pas réglé dans l'année, le problème posé par les FNL pourrait devenir un élément perturbateur dans la préparation des futures élections de 2010 et limiter l'exercice des libertés publiques, durant la campagne électorale.

Les efforts entrepris, depuis plus de deux ans, par la communauté internationale pour obtenir la conclusion et la mise en œuvre d'un accord de paix entre le gouvernement et le PALIPEHUTU-FNL n'ont pas, jusqu'ici, connu les résultats escomptés. Ceci s'explique par la difficulté de traiter avec un mouvement rebelle enfermé dans une lecture ethniciste du conflit burundais, déstabilisé par l'arrivée d'un mouvement politique hutu, le CNDD-FDD, à la tête du gouvernement, et persuadé que le temps joue en sa faveur du fait du retour à venir de 350 000 réfugiés de Tanzanie. Cela tient également à l'attitude du gouvernement qui, fort de sa légitimité électorale mais affaibli par des divisions internes et une crise politique avec l'opposition parlementaire, a tendance à privilégier une solution militaire au conflit et à rejeter toute nouvelle concession politique.

La communauté internationale doit se remobiliser et agir rapidement afin d'éviter que la situation ne dégénère davantage. Elle doit admettre que les négociations avec les FNL sont aujourd'hui dans une impasse et qu'il convient de les relancer en accompagnant davantage le processus sur le plan diplomatique. La Commission de consolidation de la paix des Nations unies, qui a fait de l'application effective de l'accord de cessez-le-feu avec le PALIPEHUTU-FNL l'un des objectifs prioritaires de son cadre stratégique pour le Burundi, doit rechercher, en partenariat avec le gouvernement, les moyens de faciliter la mise en œuvre de l'accord. La reconfiguration des équipes de négociation du gouvernement et du mouvement rebelle sont nécessaires. La mise en place d'une nouvelle équipe de facilitation, présidée par une Haute personnalité ayant la possibilité de se consacrer à temps plein à l'avancée des discussions, et travaillant en étroite concertation avec la communauté diplomatique locale (notamment les pays de l'Initiative régionale, l'Union africaine et l'Organisation des Nations unies) permettraient d'accroître la pression sur les parties.

La facilitation devrait obliger le PALIPEHUTU-FNL à formuler de manière précise et définitive les revendications qu'il a, jusqu'ici, mises en avant pour justifier son refus de mettre en œuvre l'accord de cessez-le-feu du 7 septembre 2006. Tout en veillant au respect de la Constitution, le gouvernement et la facilitation devraient faire preuve de

souplesse et voir comment satisfaire les demandes répétées de garanties du PALIPEHUTU-FNL, en matière d'intégration dans les corps de défense et de sécurité et d'intégration dans les institutions politiques. Une fois l'accord signé, le PALIPEHUTU-FNL devrait être mis face à ses responsabilités et procéder au désarmement sous peine d'être soumis à un régime de sanctions régionales et internationales sévères.

RECOMMANDATIONS

Au gouvernement du Burundi :

1. Privilégier les négociations plutôt que l'option militaire à l'égard du PALIPEHUTU-FNL et mettre un terme à la campagne d'arrestations de ses présumés combattants ou sympathisants et donner des instructions claires aux corps de défense et de sécurité afin d'éviter l'escalade en cas d'éventuelles violations localisées du cessez-le-feu.
2. Créer les conditions favorables à la conclusion et à la mise en œuvre, avant la fin de l'année, d'un accord de paix avec le PALIPEHUTU-FNL en :
 - (a) reconnaissant la nécessité de relancer à un niveau politique et non purement technique le processus de négociation avec le PALIPEHUTU-FNL en vue d'une mise en œuvre effective de l'accord de cessez-le-feu du 7 septembre 2006 ;
 - (b) nommant à la tête de la délégation gouvernementale un représentant du président de la République, pouvant se consacrer à temps plein à cette tâche et ayant déjà l'expérience de ce type de négociation ;
 - (c) acceptant la nomination à la tête de la facilitation d'une Haute personnalité ayant la possibilité de s'investir totalement dans la conduite des négociations et travaillant en étroite collaboration avec les ambassadeurs au Burundi des pays de l'Initiative régionale, de l'Union africaine et des Nations unies ; et
 - (d) en travaillant avec cette Haute personnalité à la préparation d'un accord additionnel à l'accord de cessez-le-feu qui permette de préciser les notions de prisonniers politiques, de prisonniers de guerre, d'immunité provisoire et qui accorde au PALIPEHUTU-FNL au moins un nombre minimal de postes dans la hiérarchie des corps de défense et de sécurité et les institutions politico-administratives du pays, y compris une représentation au sein du gouvernement.

Aux responsables du PALIPEHUTU-FNL :

3. Renoncer à toute action militaire, prendre toutes les mesures conservatoires visant à éviter tout accrochage avec l'armée gouvernementale sur le terrain et mettre fin à la campagne de recrutement des combattants et aux rackets, cotisations forcées et abus de toute sorte contre les populations civiles.
4. Donner son accord pour qu'un nouveau round de négociation s'ouvre rapidement, sous la facilitation d'une Haute personnalité, avec une délégation du PALIPEHUTU-FNL présidée par Agathon Rwasa lui-même et intégrant les principaux responsables du mouvement.
5. Exprimer en des termes clairs les revendications du PALIPEHUTU-FNL pour ce qui concerne ses demandes répétées d'accord technique des forces et d'accord pour l'intégration de ses membres dans les institutions politiques et s'engager à respecter la loi sur les partis politiques qui interdit l'utilisation par les formations politiques de toute référence à une communauté ethnique spécifique, en contrepartie d'un enregistrement du mouvement comme parti politique.

Aux principaux responsables de l'opposition politique :

6. Apporter son soutien à la relance du processus de négociation entre le gouvernement et le PALIPEHUTU-FNL afin d'obtenir une mise en œuvre rapide de l'accord de cessez-le-feu du 7 septembre 2006. Exercer une influence positive sur le PALIPEHUTU-FNL en l'incitant à aborder ces négociations dans un esprit de réconciliation nationale et à procéder aux opérations de désarmement et de démobilisation avant la fin de l'année 2007.

Aux pays de l'Initiative régionale sur le Burundi :

7. Reconnaître que les blocages actuels dans le processus de mise en œuvre de l'accord de cessez-le-feu du 7 septembre 2006 sont liés au caractère déséquilibré de cet accord et à la crise politique interne que le gouvernement et l'opposition doivent résoudre par la négociation.
8. Exercer une pression sur le gouvernement pour qu'il règle la crise politique par le dialogue et qu'il accepte la nomination à la tête de la facilitation d'une Haute personnalité pouvant s'investir à temps plein dans le suivi des négociations entre la délégation du gouvernement et celle du PALIPEHUTU-FNL et travailler à lever les obstacles à la mise en œuvre de l'accord de cessez-le-feu.

9. Donner instruction aux ambassadeurs accrédités à Bujumbura de travailler en étroite collaboration avec cette Haute personnalité en charge de la direction de la facilitation et d'utiliser leur influence sur le gouvernement et le PALIPEHUTU-FNL afin de parvenir à la mise en œuvre de l'accord de cessez-le-feu avant la fin de l'année 2007.

À la Commission de consolidation de la paix des Nations unies :

10. Apporter son soutien au gouvernement du Burundi et au Bureau intégré des Nations unies (BINUB) afin de parvenir à l'application rapide de l'accord de cessez-le-feu avec le PALIPEHUTU-FNL, notamment en exprimant sa disponibilité à faciliter les efforts pour la consolidation de la paix et à plaider, lors de la relance du processus de paix, auprès de la communauté internationale, pour qu'un appui renforcé soit accordé à de nouvelles priorités d'action, clairement identifiées, en faveur de la consolidation de la paix.

À l'Union africaine et aux Nations unies :

11. Maintenir sur place l'Équipe spéciale de l'Union africaine afin de protéger la délégation du PALIPEHUTU-FNL dès son retour dans la capitale et faciliter la mise en œuvre de l'accord de cessez-le-feu du 7 septembre 2006, dès la signature d'un accord additionnel entre le gouvernement et le mouvement rebelle.
12. Envisager dès à présent la possibilité d'adopter des sanctions contre le PALIPEHUTU-FNL au cas où, une fois l'accord additionnel signé, il persisterait à ne pas mettre en œuvre l'accord de cessez-le-feu du 7 septembre 2006.

À l'Union européenne et aux principaux bailleurs de fonds et partenaires du Burundi :

13. Indiquer clairement à l'ensemble des acteurs que l'aide internationale promise au Burundi reste conditionnée à la poursuite des efforts pour la consolidation de la paix et le règlement de la crise interne par le dialogue.
14. Faciliter l'intégration des FNL dans les corps de défense et de sécurité, ainsi que les réformes du secteur de la sécurité, en poursuivant les efforts déjà entrepris pour la formation et l'audit des structures des corps de défense de sécurité, de façon à avoir une meilleure vision des effectifs et des équilibres internes.

Nairobi/Bruxelles, 28 août 2007

BURUNDI : CONCLURE LA PAIX AVEC LES FNL

I. INTRODUCTION

Depuis bientôt deux ans, le Burundi est sorti du cercle infernal des violences, dans lequel il était enfermé depuis plusieurs décennies. Le processus électoral de 2005 et l'intégration réussie, au sein des corps de défense et de sécurité, des éléments majoritairement tutsis de l'ancienne armée gouvernementale et ceux principalement hutu du mouvement rebelle du Conseil national pour la défense de la démocratie – Forces pour la défense de la démocratie (CNDD-FDD), ont constitué des avancées majeures sur la voie de la paix et de la réconciliation dans le pays. Pour le Burundi, les questions de la reconstruction, du développement et de la justice transitionnelle semblent être devenues les nouvelles priorités, reléguant, au second plan, les problèmes politiques et sécuritaires.

Pourtant, la situation est loin d'être aussi satisfaisante qu'il n'y paraît. La mise en œuvre d'un accord de paix avec le dernier mouvement rebelle encore actif, le Parti pour la libération du peuple hutu – Forces nationales de libération (PALIPEHUTU-FNL) est sans cesse reportée. En juin 2006, après presque une année d'opérations militaires menées par l'armée gouvernementale en vue d'obtenir la reddition sans condition du mouvement rebelle, des négociations particulièrement laborieuses ont certes pu être engagées. Sous forte pression internationale, elles ont permis de déboucher sur un accord de cessez-le-feu qui a mis un terme aux combats sur le terrain. Toutefois, les processus de cantonnement et de désarmement des Forces nationales de libération (FNL) sont restés au point mort. Le risque d'une reprise des affrontements n'apparaît pas imminent, compte tenu notamment de l'affaiblissement du mouvement rebelle sur le plan militaire.

En revanche, ces blocages dans la mise en œuvre de l'accord condamnent plusieurs provinces de l'Ouest du pays, où les FNL disposent de solides soutiens dans la population et une forte capacité de nuisance, à vivre dans une situation sécuritaire précaire et à rester en marge des efforts engagés pour la reconstruction et le développement. Alors que le pays connaît depuis plusieurs mois une crise politique et institutionnelle sérieuse, cette absence de progrès dans la mise en œuvre de l'accord de paix pourrait aussi servir de prétexte, au président Nkurunziza et au CNDD-FDD, pour mettre en œuvre des mesures d'exception et fragiliser un peu plus les fondations de la démocratie naissante au Burundi.

Plusieurs éléments expliquent la difficulté à intégrer définitivement le PALIPEHUTU-FNL dans le processus de paix. L'histoire de ce mouvement rebelle, né des suites du génocide de 1972, sa lecture ethniciste des événements politiques et son manque d'expérience politique en font un partenaire particulièrement rétif à accepter des négociations. De son côté, fort de sa légitimité électorale mais affaibli par des divisions internes, le CNDD-FDD a manifesté beaucoup de réticence à accepter des concessions politiques et continue de privilégier la recherche d'un accord de reddition plutôt que celle d'un accord de paix. Dans un contexte politique général marqué en 2006 par des atteintes répétées aux droits humains et aux libertés publiques puis, à partir de février 2007, par une crise politique et institutionnelle, les conditions ont rarement été réunies pour qu'un compromis acceptable soit trouvé et appliqué par tous dans la sérénité. Enfin, la communauté internationale, qui s'était beaucoup mobilisée pour la réussite du processus d'Arusha, s'est montrée beaucoup moins active sur ce dossier.

La fuite surprise de Bujumbura, les 21-23 juillet 2007, d'une partie de la délégation du PALIPEHUTU-FNL, a rappelé, une nouvelle fois, toute la fragilité du processus. La rumeur s'est en effet aussitôt répandue dans le pays qu'une reprise du conflit était imminente. Dans un contexte politique déjà particulièrement tendu, marqué par un conflit de plus en plus aigu entre la présidence de la République et les groupes parlementaires de l'opposition, de nouveaux accrochages sérieux entre les FNL et l'armée gouvernementale pourraient ouvrir la voie à de nouveaux dérapages. Outre une remise en cause du processus de négociation et le retour à une approche purement militaire du problème, ils pourraient, en effet, être utilisés par certains durs du régime pour justifier le recours à des mesures d'exception, porter de nouvelles atteintes à l'État de droit et compromettre la préparation, dans de bonnes conditions, des futures élections de 2010.

Ce rapport de Crisis Group se propose de faire le point sur les négociations laborieusement engagées depuis deux ans entre le gouvernement du président Nkurunziza et le PALIPEHUTU-FNL d'Agathon Rwasa. Il analyse le profil et les motivations des différents acteurs impliqués dans ces discussions. Il propose enfin une série de recommandations afin d'éviter un enlèvement durable du processus et de permettre au Burundi de tourner définitivement la page des rébellions armées.

II. LE PROCESSUS DE NÉGOCIATION

Le processus de négociation entre le gouvernement démocratiquement élu du Burundi et le PALIPEHUTU-FNL a été particulièrement difficile à mettre en place. Alors que dans les derniers mois de la période de transition, les discussions entre le gouvernement du président Ndayizeye et le PALIPEHUTU-FNL avaient connu quelques avancées, elles ont été brutalement interrompues après la victoire électorale du CNDD-FDD et l'arrivée de Nkurunziza à la présidence.

Derrière les appels à la discussion, le gouvernement dominé par le CNDD-FDD a opté pour une solution militaire et cherché à obtenir une reddition sans condition du mouvement rebelle. Suite à une forte pression de la communauté internationale et de la sous-région, exercée à la fois sur le gouvernement et sur un PALIPEHUTU-FNL affaibli militairement, un accord de cessez-le-feu a finalement été signé le 7 septembre 2006. Cet accord, purement technique, s'apparente toutefois plus à un accord de reddition qu'à un véritable accord de paix. Le cessez-le-feu est globalement respecté mais les dispositions de l'accord concernant le cantonnement et la démobilisation des éléments des FNL s'avèrent pratiquement impossibles à mettre en œuvre. Près d'une année après la signature de l'accord de cessez-le-feu, la paix, recherchée entre le gouvernement et le PALIPEHUTU-FNL, n'est toujours pas en vue.

A. LE CNDD-FDD À LA RECHERCHE D'UNE REDDITION SANS CONDITION

Avec l'arrivée au pouvoir du CNDD-FDD suite aux élections d'août 2005, les chances de voir le gouvernement et le PALIPEHUTU-FNL conclure rapidement une paix négociée apparaissent, dès le départ, assez minces. Historiquement, en effet, le CNDD-FDD et le PALIPEHUTU-FNL sont deux mouvements rebelles armés concurrents, apportant deux solutions concurrentes au conflit burundais et puisant tous les deux leur soutien au sein de la communauté hutu. Ils se sont affrontés sur le terrain à plusieurs reprises¹ et, lors des élections générales de 2005, ont été de facto des adversaires politiques. De plus, dans les derniers mois de la transition, le PALIPEHUTU-FNL a opéré un rapprochement avec le Front pour la démocratie au Burundi (FRODEBU) du président Domitien Ndayizeye, acceptant de signer avec

lui un accord de cessez-le-feu.² Bien que ne participant pas aux élections, le PALIPEHUTU-FNL a souvent appelé les populations des provinces qu'il contrôlait à voter contre les candidats CNDD-FDD et pour ceux présentés par le FRODEBU.³ Enfin, si les FNL n'ont pas perturbé le vote pour les élections communales et législatives des 3 juin et 4 juillet 2005,⁴ ils n'en ont pas reconnu les résultats. À partir du mois d'août 2005, ils ont intensifié leurs attaques dans leurs fiefs de Bujumbura Rural et de Bubanza.

Dans le discours qu'il prononce devant le Parlement, à l'occasion de son élection le 19 août 2005, le président Pierre Nkurunziza, issu des rangs du CNDD-FDD, déclare que « la première des priorités sera d'ouvrir des négociations avec les FNL et de conclure un accord de cessez-le-feu avec ce mouvement ».⁵ Lors de son investiture, le 26 août 2005, Nkurunziza réaffirme sa volonté de négocier avec les FNL, leur demandant « d'arrêter la guerre et d'accepter de commencer les négociations avec le gouvernement pour que tout le pays retrouve la paix ». En réalité cependant, la conclusion rapide d'un accord est illusoire.

En réponse aux déclarations du nouveau gouvernement, Agathon Rwasa, le leader des FNL, tergiverse et Pasteur Habimana, leur porte-parole, se livre à des déclarations provocatrices en affirmant vouloir des négociations de paix mais en contestant la légitimité du nouveau gouvernement.⁶ En conséquence, le président de la République lance le 5 octobre un ultimatum, donnant aux FNL trois semaines pour déposer les armes, sous peine d'y être contraintes par la force. Par ailleurs, tout en annonçant la mise en place d'une commission technique⁷ chargée de préparer les négociations, Nkurunziza donne instruction au service national de renseignement⁸ et à la police nationale de procéder à des arrestations dans les milieux réputés proches des FNL. Ces services travaillent à approfondir les divisions internes au sein du mouvement rebelle.⁹

² Un accord de cessez-le-feu a été signé à Dar es Salaam, le 15 mai 2005.

³ Voir le rapport Afrique N°120 de Crisis Group, *Burundi : la démocratie et la paix en danger*, 30 novembre 2006.

⁴ Voir Crisis Group, Briefing Afrique N°31, *Élections au Burundi : reconfiguration radicale du paysage politique*, 25 août 2005.

⁵ « Les députés burundais élisent un nouveau président », *bbcafric.com*, 19 août 2005.

⁶ « Les FNL rejettent toute négociation avec le nouveau régime », *Arib News*, 13 septembre 2005.

⁷ Cette commission était présidée par le ministre de l'Intérieur de l'époque, Salvator Ntacobamaze. Le président du CNDD-FDD de l'époque Hussein Radjabu en était également membre.

⁸ Le service national de renseignement est rattaché directement à la présidence de la République.

⁹ Le large écho donné par la presse à la décision par une faction

¹ Les deux mouvements se sont affrontés, en 1997 et en 1998 dans la province de Cibitoke et encore en septembre 2003. À partir de 2004, les FDD et les forces gouvernementales (FAB) ont mené plusieurs opérations militaires conjointes, dans la province de Bujumbura Rural, contre les FNL.

Le 21 octobre 2005, à l'occasion d'une réunion de la Commission Tripartite plus¹⁰ à Kampala, le gouvernement obtient également de ses partenaires l'inscription des FNL sur la liste des groupes armés sujets à sanctions internationales.

Le 30 octobre 2005, à l'expiration de l'ultimatum gouvernemental resté sans effet, Nkurunziza donne instruction aux corps de défense et de sécurité de mettre hors d'état de nuire les FNL en moins de deux mois.¹¹ Aussitôt, l'armée lance plusieurs offensives d'envergure dans les provinces de Bujumbura Rural, Cibitoke et Bubanza.¹² De nombreux combattants et officiers des FNL sont tués ou choisissent de désertir tandis que plusieurs milliers de civils, suspectés de sympathie pour le mouvement rebelle, sont arrêtés et incarcérés dans divers centres de détention ou des camps militaires.¹³

En parallèle, le gouvernement poursuit son offensive diplomatique afin que les FNL soient traitées comme des « forces négatives », à désarmer sans condition. Le 27 janvier 2006, dans sa résolution 1653 sur la situation dans la région des Grands Lacs, le Conseil de sécurité des Nations unies lui donne en partie satisfaction, en mettant sur le même plan les FNL, les Forces démocratiques de libération du Rwanda (FDLR) et l'Armée de résistance du Seigneur (LRA).¹⁴ Toutefois, le gouvernement échoue

minoritaire du PALIPEHUTU-FNL de remplacer à la direction du mouvement Agathon Rwasa par l'ancien vice-président du mouvement, Jean-Bosco Sindayigaya, s'intègre probablement dans cette stratégie de division du mouvement. Voir « Agathon RWASA, suspendu de la présidence des FNL », Agence France-Presse, 10 octobre 2005.

¹⁰ La Commission Tripartite Plus a été créée en 2004 à l'initiative des États-Unis. Elle réunit l'Ouganda, le Rwanda et la République démocratique du Congo (RDC) et vise à renforcer la coopération régionale en vue de rétablir la stabilité dans la région des Grands Lacs. Le Burundi a rejoint la Commission tripartite (Ouganda, Rwanda, RDC) lors du sommet de Kigali les 24 et 25 août 2005.

¹¹ « Le président burundais promet de régler la question des FNL en deux mois », Agence France-Presse, 30 octobre 2005.

¹² « Le pouvoir veut en finir avec la rébellion au Burundi », PANA, 30 octobre 2005.

¹³ La majorité d'entre eux seront néanmoins relâchés, certains après avoir subi des sévices. Selon le ministre de la Défense nationale et des anciens combattants, Germain Niyoyankana, qui s'exprimait lors d'une conférence de presse le 21 décembre 2005, entre les mois d'octobre et de décembre 2005, 120 combattants des FNL ont été tués et 650 capturés.

¹⁴ « Condamne fermement les activités des milices et groupes armés opérant dans la région des Grands Lacs, tels que les Forces démocratiques de libération du Rwanda (FDLR), le Palipehutu-Forces nationales de libération (FNL) et l'Armée de résistance du Seigneur (LRA), qui continuent d'attaquer les civils et le personnel humanitaire et des Nations unies et de commettre des violations des droits de l'homme à l'encontre des populations locales, et menacent la stabilité de différents États et de la région tout entière, et exige de nouveau de tous ces groupes armés qu'ils

à rallier l'ensemble de la communauté internationale sur ses positions.

Début 2006, la Tanzanie se mobilise en faveur d'une solution négociée au conflit.¹⁵ Son nouveau président, Jakaya Mrisho Kikwete, est l'ancien ministre des Affaires étrangères chargé par l'Initiative régionale depuis 2005¹⁶ de maintenir les contacts avec les FNL. Le 19 janvier 2006, forçant le PALIPEHUTU-FNL à sortir de son mutisme, l'ambassadeur de Tanzanie au Burundi, le général Francis Mndolwa, annonce que le mouvement rebelle est prêt à négocier, sans condition. À partir du mois de mars, le président Kikwete se rend dans les capitales de l'Initiative régionale afin d'obtenir leur soutien en faveur de pourparlers de paix. Devant l'absence de réaction du gouvernement qui poursuit sa stratégie militaire,¹⁷ la Tanzanie pousse Rwasa à organiser, le 11 mars 2006, une conférence de presse à Dar es Salaam, relayée par plusieurs radios très suivies au Burundi.¹⁸ Rwasa y confirme publiquement sa disponibilité à négocier sans condition.¹⁹

Ces signes d'ouverture sont reçus favorablement par le Conseil de sécurité des Nations unies²⁰ et le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine (UA).²¹ En

déposent les armes et procèdent volontairement, et sans délai ni conditions, à leur désarmement et à leurs rapatriement et réinstallation », Conseil de sécurité des Nations unies, S/RES/1653 (2006).

¹⁵ Entretien de Crisis Group avec l'ambassadeur de Tanzanie au Burundi, Bujumbura, février 2007.

¹⁶ L'initiative régionale a été créée en 1995 par le président ougandais, Yoweri Museveni et le président Tanzanien Julius Nyerere. Elle comprend l'Ouganda, la Tanzanie, l'Afrique du Sud, le Kenya, le Rwanda, la RDC, l'Éthiopie et la Zambie. Elle a joué un grand rôle dans l'accompagnement du processus d'Arusha en mandatant Julius Nyerere, Nelson Mandela puis le vice-président sud-africain, Jacob Zuma comme facilitateur des négociations de paix. Aujourd'hui, ses membres les plus actifs sont l'Afrique du Sud, la Tanzanie et, dans une moindre mesure, l'Ouganda.

¹⁷ « Rébellion du FNL : Nkurunziza veut passer à la vitesse supérieure », *La Libre Belgique*, 3 février 2006.

¹⁸ Radio Isanganiro, RFI, Bonesha-FM.

¹⁹ « Offre du PALIPEHUTU-FNL pour des négociations avec le gouvernement : des réactions diversifiées », *Burundiexpress.org*, 15 mars 2006.

²⁰ « Le Conseil de sécurité prend note avec satisfaction des déclarations que le chef des FNL, M. Agathon Rwasa, a faites à Dar es Salaam dernièrement, manifestant sa disponibilité à négocier en vue de mettre un terme définitif aux violences. Le Conseil exhorte les deux parties à saisir l'occasion de ces négociations en vue de ramener la paix dans tous le pays », Déclaration du Conseil de sécurité, 23 mars 2006, S/PRST/2006/12.

²¹ « L'UA pour une paix des braves au Burundi », *Arib News*, Bujumbura, 4 avril 2006 ; David Ndayiragije, « Le gouvernement du Burundi cherche toujours à éviter les négociations directes avec le FNL », *Burundi Réalités*, Bujumbura, 5 mai 2006.

revanche, le gouvernement les accueille avec scepticisme et cherche à retarder l'ouverture des négociations.²² Lors de la réunion de la Commission tripartite, les 20 et 21 avril 2006, il demande et obtient à nouveau le soutien de ses partenaires en faveur de sanctions internationales contre les PALIPEHUTU-FNL.²³ Surtout, il pose deux préalables à l'ouverture des pourparlers : la participation d'une faction dissidente du mouvement rebelle²⁴, et la nomination de l'Afrique du Sud à la tête de la facilitation²⁵ de préférence à la Tanzanie, jugée trop proche du mouvement rebelle.

Après d'intenses consultations, les pays de l'Initiative régionale donnent satisfaction au gouvernement sur ce dernier point. Le 7 mai 2007, le président Mbeki confie la direction de la facilitation à Charles Nqakula, l'ancien commandant du bras armé du Congrès national africain (ANC), devenu, depuis 2002, le ministre de la Sûreté et de la Sécurité. Il charge également son envoyé spécial pour les Grands Lacs, Kingsley Mamabolo, de l'appuyer dans sa médiation. Le 29 mai, à Dar es Salaam, une première rencontre est organisée sous l'égide de la facilitation entre la délégation du gouvernement burundais, emmenée par le ministre de l'Intérieur et de la Sécurité publique, le général major Evariste Ndayishimiye²⁶ et celle du PALIPEHUTU-FNL, dirigée par Agathon Rwsa.

Rwsa déclare solennellement reconnaître la légitimité du gouvernement burundais. De son côté, le général

Ndayishimiye confirme l'intention du gouvernement de conclure un accord de paix.²⁷ Deux commissions sont mises en place : une militaire, chargée d'arrêter les modalités du processus de désarmement, démobilisation, réinsertion (DDR) des FNL et leur éventuelle intégration dans les forces de sécurité, l'autre, politique, devant régler les problèmes d'immunité provisoire pour les leaders du PALIPEHUTU-FNL, la question du retour des réfugiés et la participation du mouvement rebelle à la vie politique du pays. En moins de quatre mois, deux accords sont signés.

B. LES ACCORDS SIGNÉS

Dès les premières discussions, la question de l'intégration des FNL dans les corps de défense et de sécurité apparaît très vite comme l'enjeu majeur de la négociation et le principal point de blocage. Le PALIPEHUTU-FNL réclame, en effet, une refonte complète des corps de défense et de sécurité, ce que refusent naturellement à la fois la communauté tutsie,²⁸ le gouvernement et l'Initiative régionale. L'intégration des FNL au sein des corps de sécurité ne peut, en effet, être envisagée qu'en préservant les structures actuelles de ces corps et en tenant compte à la fois des équilibres politiques négociés lors des précédents accords de paix, et des équilibres ethniques reconnus, depuis lors, par la Constitution.²⁹

1. L'accord de principe du 18 juin 2006

Afin d'éviter la paralysie ou qu'un regain de violence sur le terrain ne vienne encore compromettre le processus,³⁰ la facilitation réoriente les débats sur d'autres thèmes. Le 18 juin 2006, en présence des présidents Mbeki et

²² Les opérations de ratissage contre les combattants FNL et leurs supposés sympathisants sont à leur maximum en mars 2006, septième Rapport du Secrétaire général sur l'Opération des Nations unies au Burundi, 21 juin 2006, S/2006/429.

²³ Une lettre ouverte sur les tergiversations du gouvernement a valu à son auteur, Terence Nahimana, de se retrouver en prison parce qu'il évoquait diverses hypothèses pour expliquer le refus du gouvernement d'ouvrir des négociations, parmi lesquelles la nécessité de maintenir active sur le territoire de la République démocratique du Congo une rébellion, afin de pouvoir ensuite justifier la participation du Burundi à un projet régional d'invasion du Congo voisin, « La lettre qui a envoyé Térrence Nahimana en prison », *Arib News*, 26 mai 2006.

²⁴ Le PALIPEHUTU-FNL de Jean Bosco Sindayigaya qui ne contrôle sur le terrain pratiquement aucun combattant.

²⁵ « Le gouvernement du Burundi cherche toujours à éviter les négociations directes avec le FNL », *Burundi Réalités*, Bujumbura, 5 mai 2006.

²⁶ Hutu originaire de Gitega, le général major Evariste Ndayishimiye est un responsable important et influent du CNDD-FDD. Pendant les négociations sur le cessez-le-feu avec le gouvernement de transition, il présidait la Commission politique du CNDD-FDD. Par la suite, il a dirigé la délégation du CNDD-FDD au sein de la commission mixte de cessez-le-feu. Il a ensuite été nommé chef d'état-major, en charge de la logistique, au sein de l'État-major général. En mars 2006, il a été nommé ministre de l'Intérieur et de la Sécurité publique, en remplacement de Salvator Ntacobamaze.

²⁷ « Espoir d'un règlement du conflit au Burundi », *Arib news*, 30 mai 2006.

²⁸ Début juin 2006, plusieurs partis politiques à majorité tutsie se mobilisent à Bujumbura pour dénoncer le « monologue hutu » de Dar es Salaam et exiger d'être associés aux négociations. Voir notamment, « Pour des négociations inclusives entre les segments en conflit au Burundi », *SurvIT-Banguka*, communiqué de presse, Genève, 1^{er} juin 2006 ; « lettre à l'attention du facilitateur Charles Nqakula », P02-065/PLPHT-FNL/06, Dar es Salaam, 13 juin 2006.

²⁹ L'article 257 de la Constitution promulguée le 18 mars 2005 dispose notamment : « Les Corps de défense et de sécurité sont ouverts sans discrimination à tous les citoyens burundais désireux d'en faire partie. Leur organisation est basée sur le volontariat et le professionnalisme. Pendant une période à déterminer par le Sénat, les Corps de défense et de sécurité ne comptent pas plus de 50 pour cent de membres appartenant à un groupe ethnique particulier, compte tenu de la nécessité d'assurer l'équilibre ethnique et de prévenir les actes de génocide et les coups d'État ».

³⁰ « Burundi: FNL intensifies attacks as peace talks go on », *Irin news*, 2 juin 2006.

Kikwete, le président Nkurunziza et Agathon Rwasa signent, à Dar es Salaam, un accord dit de principe « en vue de la réalisation de la paix, de la sécurité et de la stabilité durables au Burundi ». Cet accord est important car il permet de lever certains obstacles psychologiques à la poursuite des discussions. Il donne en effet satisfaction à plusieurs revendications du PALIPEHUTU-FNL et crée un climat de confiance minimal en vue de négociations ultérieures.

L'accord de principe prévoit ainsi :

- ❑ La mise sur pied d'une commission d'experts chargée de réécrire l'histoire du Burundi.
- ❑ L'inclusion, à côté de ceux de vérité et réconciliation, du terme « pardon » dans la dénomination officielle de la commission chargée d'établir les faits et les responsabilités dans les crimes commis depuis l'indépendance du Burundi.
- ❑ L'octroi d'une immunité provisoire au profit des membres du PALIPEHUTU-FNL.
- ❑ La possibilité pour le PALIPEHUTU-FNL de demander d'être agréé comme parti politique conformément aux dispositions légales en vigueur.
- ❑ L'absence de discrimination à l'encontre des populations rapatriées.
- ❑ La participation des ressources humaines du PALIPEHUTU-FNL à chacune des étapes devant conduire à la transformation, la réforme en cours et la modernisation des forces de défense et de sécurité.

À l'origine, l'accord de principe comprenait, en son article 6, une déclaration de cessation des hostilités. Au dernier moment, cependant, elle est remplacée par une simple déclaration d'intention à conclure, au plus tard, le 1^{er} juillet 2006, par un accord global de cessez-le-feu. Trois mois de nouvelles négociations seront nécessaires avant d'aboutir à un tel accord.

Fin juin, en effet, une nouvelle crise de confiance surgit entre les parties. Le gouvernement accuse le mouvement rebelle d'utiliser l'argent versé par la facilitation pour acheter des armes³¹ et de continuer ses offensives sur le terrain.³² De son côté, après la découverte, en juillet, à Muyinga, de plusieurs corps de ses présumés militants flottant sur la rivière de la Rubuvu, et la vague d'arrestations, courant août, d'opposants politiques,³³

le PALIPEHUTU-FNL dénonce les tentatives du gouvernement pour faire échouer les pourparlers.

Les négociations se compliquent également car, sous l'influence de plusieurs membres de l'opposition, venus à Dar es Salaam conseiller le mouvement,³⁴ le PALIPEHUTU-FNL tente d'élargir l'agenda des discussions. Il demande notamment des garanties en matière d'intégration de ses membres dans les états-majors des corps de défense et de sécurité et les institutions politiques. Or cette demande est jugée inacceptable par le gouvernement. De son côté, la facilitation explique au PALIPEHUTU-FNL que certaines de ses demandes sont irrecevables en raison de leur caractère inconstitutionnel et que d'autres seront satisfaites ultérieurement, après la mise en œuvre d'un cessez-le-feu.³⁵ Finalement, en exerçant une très forte pression sur le mouvement rebelle,³⁶ les chefs d'État de l'Initiative régionale³⁷ arrachent, le 7 septembre 2006, un accord global de cessez-le-feu.

2. L'accord de cessez-le-feu du 7 septembre 2006

L'accord du 7 septembre 2006,³⁸ est un document de nature purement technique, qui prévoit la cessation des hostilités³⁹ en date du 10 septembre, la mise en place d'un mécanisme conjoint de vérification et de suivi du cessez-le-feu (MCVS)⁴⁰ et la création, par l'Union africaine, d'une Équipe spéciale chargée d'assurer la protection des leaders FNL et d'acheminer les combattants vers les zones de rassemblement.⁴¹ Les opérations doivent se dérouler suivant un calendrier extrêmement serré :

- ❑ Au cours des 7 premiers jours suivant l'entrée effective du cessez-le-feu, le MCVS et les équipes

³¹ Entretiens de Crisis Group, Dar es Salaam, juillet 2006.

³² « Burundi, rebel attacks civilians as ceasefire talks continue », *Irin news*, 19 juillet 2006.

³³ « We Flee When We See Them. Abuses with Impunity at the National Intelligence Service in Burundi », Human Rights Watch, octobre 2006, vol. 18, no. 9(A).

³⁴ Entretiens de Crisis Group, Dar es Salaam et Bujumbura, septembre et octobre 2006.

³⁵ Entretiens de Crisis Group, des diplomates, Bujumbura, Juillet 2007.

³⁶ La Tanzanie et l'Afrique du Sud auraient menacé d'expulser la délégation du PALIPEHUTU-FNL au cas où elle ne signerait pas, entretien Crisis Group avec des diplomates, Bujumbura, Juillet 2007.

³⁷ Étaient présents, lors de la signature, en tant que garants de l'accord, le président de l'Initiative régionale, Yoweri Museveni, le vice-président de l'Initiative, Jakaya Kikwete, et le représentant de la facilitation, Thabo Mbéki. L'Union africaine était représentée par P. Mazimhaka, le vice-président de la Commission de l'Union africaine, et les Nations unies par M. Nureldin Satti, le Représentant spécial du secrétaire général de l'ONU au Burundi, en sont les témoins.

³⁸ « Comprehensive Ceasefire Agreement between the Government of the Republic of Burundi and the Palipehutu-FNL », Dar es Salaam, 7 septembre 2006. http://unburundi.org/facts/doc/Ceasefire_7-9-06.pdf.

³⁹ Ibid, Articles 1 et 2.

⁴⁰ Ibid, Article 3.1.

⁴¹ Ibid, Article 3.4.

mixtes de liaison (EML) doivent se mettre en place et le PALIPEHUTU-FNL doit fournir la liste de ses combattants et équipements.

- La semaine suivante - phase 1-, les FNL doivent se rendre dans les zones de rassemblement, le gouvernement libérer les prisonniers politiques et de guerre et les EML procéder à l'identification et au désarmement des combattants vers les centres de démobilisation.
- La troisième semaine - phase 2 -, les combattants sont acheminés vers les centres de démobilisation en vue d'une orientation, sensibilisation et d'une éventuelle démobilisation.
- Enfin, avant le 10 octobre, tous les éléments sélectionnés pour l'intégration dans les corps de défense et de sécurité doivent avoir été acheminés vers les centres de formation et d'harmonisation, les autres étant tous démobilisés.

S'il représente un pas dans la bonne direction, cet accord présente plusieurs faiblesses évidentes. Alors que treize mois avaient été nécessaires pour intégrer les FDD au sein des forces armées, il n'envisage qu'un mois à peine pour démobiliser les FNL. Même si le MCVS est autorisé à adapter le calendrier (Annexe II, 5.9), cette disposition ne peut qu'ouvrir la voie à des polémiques et des accusations réciproques de violation de l'accord. De plus, l'accord ne définit pas la notion pourtant équivoque de « prisonniers de guerre et de prisonniers politiques »⁴² visés au point 3 de l'annexe II et ne précise pas les modalités d'attribution de l'immunité provisoire visée à l'annexe I, 2.5.

Surtout, l'accord aborde la question de l'intégration des FNL dans les corps de défense et de sécurité, de manière purement technique. Dans son annexe III, il ne fait que rappeler les principes généraux déjà énoncés dans l'accord du 18 juin et ramène ce problème à des questions d'harmonisation de grade, de répartition des postes et de gestion de carrière, pour lesquels il charge le MCVS de trouver des solutions. À aucun moment, l'accord ne fait référence à un nombre minimal de postes en état-major pour lesquels les FNL pourraient présenter des candidats. Il passe enfin totalement sous silence la question de l'intégration politique du mouvement dans les institutions.

Par bien des traits, cet accord s'apparente beaucoup plus à un acte de reddition qu'à un accord de paix. Le PALIPEHUTU-FNL explique qu'il l'a signé pour gagner du temps et éviter que le gouvernement ne tire prétexte d'un nouveau blocage dans les négociations pour lancer de nouvelles vagues d'arrestations contre ses membres.⁴³ Il semble aussi que Rwaswa ait reçu, de la part de la facilitation, la vague promesse que ses revendications plus politiques seraient prises en compte ultérieurement par le gouvernement.⁴⁴

Cet accord se révèle finalement inapplicable car, même affaibli, le PALIPEHUTU-FNL n'en est pas encore à accepter de se rendre sans contrepartie minimale. Il dispose toujours d'un nombre non négligeable de combattants⁴⁵ – entre 2 000 et 3 000 – parmi lesquels de nombreuses nouvelles recrues, ainsi que d'un certain soutien dans la population, notamment dans les provinces de l'Ouest et les camps de réfugiés en Tanzanie dont plus de la moitié sont des réfugiés de 1972 qui lui sont largement favorables. Il est persuadé que le temps joue en sa faveur. Le retour des réfugiés de 1972 devrait lui offrir des opportunités non négligeables de gonflement de ses effectifs et les partis d'opposition l'incitent à ne pas forcer le pas, afin de s'organiser ensemble pour quadriller le pays à l'approche des élections de 2010. Enfin, le gouvernement ne favorise pas non plus l'application des accords. Dans ces conditions, l'accord se révèle difficile à appliquer en l'état. Près d'un an après sa signature, peu de progrès ont été réalisés.

C. LE PROCESSUS D'APPLICATION EN PANNE

Comme prévu par l'accord, le cessez-le-feu entre effectivement en vigueur le 10 septembre, et n'a pas connu depuis de violation majeure. Des groupes de combattants commencent à se rassembler dans les provinces de Bubanza et Bujumbura Rural.⁴⁶ Dans l'espoir de consolider cet acquis, la facilitation, ouvre, le 27 septembre, un bureau à Bujumbura puis organise la venue d'une première délégation du PALIPEHUTU-FNL afin d'identifier les zones de rassemblement et d'étudier les modalités de sécurisation des sites.

Cependant, le 11 octobre, jour prévu pour le lancement des activités du MCVS, le PALIPEHUTU-FNL crée un

⁴² Selon l'ONG burundaise de protection des droits humains APRODH, il n'y aurait aujourd'hui pas plus de 350 prisonniers appartenant au PALIPEHUTU-FNL dans les prisons civiles du pays. Dans les cachots militaires, les prisonniers du mouvement rebelle ne dépasseraient pas la cinquantaine, nombre d'entre eux ayant été probablement tués par les forces de sécurité lors de leur capture ou de leur transfert. Entretien de Crisis Group, Bujumbura, juillet 2007.

⁴³ Entretiens de Crisis Group avec les dirigeants des FNL, Dar es Salaam, septembre 2006.

⁴⁴ Entretien de Crisis Group avec des diplomates, Bujumbura, juillet 2007.

⁴⁵ Entretien de Crisis Group, Bujumbura, juillet 2007.

⁴⁶ Il semble toutefois que la majorité de ces combattants appartiennent à l'aile dissidente du PALIPEHUTU-FNL conduite par Jean Bosco Sindayigaya et ayant, depuis longtemps déjà, renoncé à la lutte armée. Entretien de Crisis Group, Bujumbura, octobre 2006.

blocage. Il fournit, certes, la liste de ses représentants au sein du MCVS⁴⁷ mais inclut dans celle-ci l'un de ses membres emprisonnés dont il exige la libération préalable avant de participer aux travaux du mécanisme. Pendant près de deux mois, un dialogue de sourds s'instaure entre les parties. Rwasa dénonce régulièrement la violation par le gouvernement des dispositions de l'accord concernant l'octroi d'une immunité provisoire et la libération des prisonniers politiques et de guerre.⁴⁸ De son côté, le gouvernement accuse les FNL de poursuivre les recrutements et le racket forcé des populations. Entre les deux, la facilitation tente de s'interposer et de convaincre le PALIPEHUTU-FNL, sans succès, que le MCVS est le cadre approprié pour discuter de toutes ces revendications. Le 22 novembre, elle obtient du président Nkurunziza la promulgation d'une loi accordant une immunité provisoire au profit des combattants du mouvement rebelle.

Cette concession ne règle rien car le PALIPEHUTU-FNL cherche surtout à obtenir au plus vite la libération immédiate de ses combattants. Il souhaite, en effet, pouvoir renforcer l'encadrement de ses troupes et se présenter, éventuellement, avec un effectif plus important dans les sites de cantonnement. Il espère également exercer une pression sur le gouvernement, qui, au cours du second semestre 2006, se montre de plus en plus autoritaire et répressif,⁴⁹ afin que cessent les exécutions quasi systématiques des FNL arrêtés par l'armée et les services de renseignement.⁵⁰

Le début de l'année 2007 permet d'espérer une avancée dans la mise en œuvre effective du cessez-le-feu. En effet, suite à la libération de plusieurs responsables de l'opposition et l'éviction d'Hussein Radjabu de la tête du CNDD-FDD, le 7 février 2007, le climat politique intérieur s'apaise. Espérant pouvoir mieux faire valoir ses positions et obtenir la libération des prisonniers politiques et de guerre⁵¹, il

accepte, le 18 février 2007, de participer pour la première fois aux travaux du MCVS.

Très vite, cependant, de nouveaux blocages surgissent car le mouvement rebelle n'obtient pas satisfaction sur la question des prisonniers, demande une assistance internationale pour ses combattants dans les collines,⁵² qui lui est refusée, et exige de pouvoir discuter, dans le cadre du MCVS, de questions politiques, ce que refusent le gouvernement et la facilitation. Le 26 mars, après de nouveaux atermoiements, le PALIPEHUTU-FNL suspend définitivement sa participation au MCVS et pose comme condition à son retour à la table des discussions de nouvelles conditions parmi lesquelles : 1) la libération de tous les prisonniers politiques membres du mouvement ; 2) le cantonnement des forces de défense et de sécurité de toutes les provinces où opèrent les FNL ; 3) l'ouverture de négociation en vue de la signature d'un accord technique des forces ;⁵³ et 4) un accord sur l'intégration du mouvement au sein des institutions politiques.

Constatant que « les positions des uns et des autres sont inconciliables » et que « le PALIPEHUTU-FNL a soulevé des questions qui impliquent la renégociation des termes et des dispositions de l'accord global de cessez-le-feu du 7 septembre »,⁵⁴ la facilitation décide alors de suspendre les travaux du MCVS et de demander l'intervention du Facilitateur en chef. Dans l'espoir de remettre définitivement sur les rails l'accord de cessez-le-feu, l'Initiative régionale organise alors, le 17 juin, une rencontre directe entre le président Nkurunziza et Rwasa. Les discussions se déroulent dans une atmosphère tendue⁵⁵ mais un accord est tout de même trouvé par lequel,⁵⁶ les deux parties renouvellent leur détermination à mettre en œuvre l'accord du 7 septembre 2006 et s'engagent à discuter, au sein du MCVS, de l'ensemble des problèmes laissés en suspens. Le président Nkurunziza promet la libération des prisonniers FNL dès réception d'une liste fournie par le mouvement rebelle. Nkurunziza et Rwasa s'engagent, enfin, à se contacter directement, en cas de problème dans la mise en œuvre de l'accord.

⁴⁷ Le MCVS comprend 24 membres, sept pour la délégation du gouvernement, sept pour celle des FNL, cinq représentants de l'Initiative régionale, trois sud-africains, un tanzanien et un ougandais, un représentant de la Commission nationale chargée de la démobilisation, la réinsertion et la réintégration, deux représentants de l'Union Africaine, deux représentants de la Mission des Nations unies au Burundi.

⁴⁸ En novembre, le PALIPEHUTU-FNL adresse un courrier au RSSG des Nations unies, M. Satti, accusant le gouvernement de mener des manœuvres militaires hostiles dans les zones où sont stationnés ses combattants et reprochant à la médiation sud-africaine de prendre systématiquement parti pour le gouvernement.

⁴⁹ Voir le rapport de Crisis Group, *Burundi : la démocratie et la paix en danger*, op. cit.

⁵⁰ Entretiens de Crisis Group avec des organisations de défense des droits humains, Bujumbura, juillet 2007.

⁵¹ Entretiens de Crisis Group avec des diplomates, Bujumbura, juillet 2007.

⁵² Le PALIPEHUTU-FNL demande ainsi à ce que la communauté internationale lui rembourse les 350 millions de Francs burundais (350 000 dollars) qu'il aurait dépensés depuis la signature de l'accord de cessez-le-feu du 7 septembre 2006 pour nourrir et entretenir ses combattants.

⁵³ Par accord technique des forces, il faut comprendre un accord déterminant, sur le modèle de ce qu'avait signé lui-même le CNDD-FDD avec le gouvernement de transition, le 2 novembre 2003, le niveau de représentation du mouvement rebelle au niveau des états-majors des corps de défense et de sécurité.

⁵⁴ « Positions « irréconciliables » entre le pouvoir et les FNL », *Burundi réalités, Arib news*, 27 mars 2007.

⁵⁵ Entretiens de Crisis Group avec des diplomates, Bujumbura, juillet 2007.

⁵⁶ Entretiens de Crisis Group, Bujumbura, juillet 2007.

En l'absence d'accord écrit, un certain flou demeure toutefois quant aux engagements réels pris par les deux parties, notamment pour ce qui concerne la capacité du MCVS à discuter des points politiques laissés en suspens et la possibilité pour le PALIPEHUTU-FNL d'intégrer les corps de défense et de sécurité et les institutions politiques. Malgré tout, début juillet, les travaux au sein du MCVS reprennent et quelques problèmes de nature technique sont réglés. La délégation des FNL approuve les termes de références des équipes mixtes de liaison, chargées de traiter de la question des prisonniers politiques et des zones de cantonnement. La sous-commission du MCVS chargée de déterminer le niveau d'intégration des FNL au sein des corps de défense et de sécurité parvient à se réunir en présence des représentants des FNL. Toutefois, le mouvement rebelle refuse toujours de communiquer la liste des prisonniers ainsi que celle de ses effectifs au MCVS.

À la mi-juillet cependant, la délégation du PALIPEHUTU-FNL donne de nouveaux signes de raidissement et entame des préparatifs pour quitter la capitale, probablement en réaction à la nomination, le 13 juillet, d'un nouveau gouvernement, qui n'intègre pas les formations de l'opposition et semble annoncer un approfondissement de la crise politique, voire un durcissement du régime. Cette agitation est observée avec inquiétude par le gouvernement et l'Équipe spéciale de l'Union africaine chargée de leur protection.

Dans l'espoir de les dissuader, l'Équipe spéciale décide, le 21 juillet, de confiner la délégation dans son hôtel, en prenant pour prétexte la disparition de quatre à six armes de l'armurerie de la base sud-africaine. Cette décision maladroite n'a que peu d'effet mais débouche sur une crise de confiance majeure entre les FNL et l'Équipe spéciale. Comme celle-ci est composée uniquement de soldats sud-africains et que le représentant de la facilitation, lui aussi sud-africain, est absent ce jour-là, le chef de la délégation FNL, Jean Berchmans Ndayishimiye, demande à se rendre immédiatement jusqu'à la résidence de l'ambassadeur d'Afrique du Sud, afin d'y déposer une plainte officielle. En chemin, alors que l'escorte arrive en périphérie de la ville, elle se retrouve encerclée par des éléments armés des FNL et Jean Berchmans Ndayishimiye disparaît avec les FNL dans les collines entourant la ville.⁵⁷ Dans les deux jours qui suivent, la quasi-totalité des membres de la délégation du PALIPEHUTU-FNL⁵⁸ réussissent à fausser compagnie aux escortes de l'Équipe spéciale.

⁵⁷ Entretiens de Crisis Group avec des diplomates et des représentants de l'Équipe spéciale de l'Union africaine, Bujumbura, juillet 2007.

⁵⁸ Il ne reste aujourd'hui que trois membres de la délégation du PALIPEHUTU-FNL à Bujumbura. Le général Marumo de

Des rumeurs se répandent aussitôt dans la capitale qu'une reprise des combats entre l'armée et les FNL est imminente. Dans des déclarations à la presse, le chef d'état-major adjoint de l'armée, le général major Godefroid Niyombare évoque publiquement ce risque⁵⁹ tandis que les principaux responsables du secteur de la sécurité se réunissent en urgence, à Kayanza, le 24 juillet, et décident de prendre des mesures conservatoires afin de faire face à toute éventualité.

De son côté, le porte-parole du PALIPEHUTU-FNL, Pasteur Habimana, indique, depuis Dar es Salaam, que le PALIPEHUTU-FNL est hostile à une reprise de la guerre et que la délégation a simplement quitté Bujumbura pour consultation. Il ajoute, cependant, que ce départ est motivé par la volonté de protester contre l'attitude de l'Équipe spéciale et plus généralement de la facilitation sud-africaine, qu'il accuse de prendre systématiquement le parti du gouvernement. Avant tout retour de la délégation à Bujumbura, il demande à ce que cesse la répression contre ses éléments sur le terrain par l'armée gouvernementale et que soit mis sur l'agenda des pourparlers un accord technique des forces et des garanties quant à l'intégration du mouvement rebelle au sein des institutions politiques.⁶⁰ Pour l'instant, aucune violation majeure du cessez-le-feu n'a été à déplorer mais la situation reste précaire sur le terrain et on ne peut exclure des accrochages conduisant à des dérapages sérieux.

l'Union africaine leur a indiqué qu'ils étaient libres de partir de Bujumbura s'ils le souhaitent. Ces derniers ont indiqué qu'ils préféreraient rester à Bujumbura et ont demandé à bénéficier de la protection de la force de l'UA. Entretien de Crisis Group avec le chef du bureau de la représentation de la Facilitation à Bujumbura, général Stephen Masuro, Bujumbura, juillet 2007.

⁵⁹ « Nous sommes très inquiets par cette attitude du FNL parce que la mise en application de l'accord de cessez-le-feu n'avance pas et nous avons des renseignements selon lesquels les FNL recrutent et se réarment en vue d'une reprise de la guerre », général Nyombare, « Burundi : un chef rebelle reprend le maquis », Agence France-Presse, 23 juillet 2007.

⁶⁰ Entretiens téléphoniques de Crisis Group avec Pasteur Habimana, 23 et 25 juillet 2007.

III. PRINCIPAUX ACTEURS ET INTÉRÊTS

Plusieurs facteurs handicapent lourdement la conclusion et la mise en œuvre d'un accord de paix rapide entre le gouvernement dominé par le CNDD-FDD et le PALIPEHUTU-FNL. En premier lieu, les deux parties ont une perception très différente de leur légitimité respective, de la nature du conflit qui les oppose, et des moyens à mettre en œuvre pour ramener définitivement la paix. En second lieu, ces négociations pâtissent lourdement des crises politiques internes qui se sont succédé depuis deux ans et des calculs et jeux d'alliances qui se mettent en place dans la perspective des élections de 2010. Enfin, même si les pays de l'Initiative régionale ont joué un rôle capital pour préserver le dialogue et faire cesser les combats sur le terrain, la différence d'approche entre l'Afrique du Sud et la Tanzanie a pu être exploitée par les deux parties pour éviter de faire les concessions nécessaires à la mise en œuvre d'un accord de paix.

A. LE PALIPEHUTU-FNL

Le PALIPEHUTU-FNL est un mouvement né des suites du génocide de 1972 et qui, de ce fait, a une conscience exacerbée de la légitimité de son combat. Il a une lecture plus souvent ethniciste et militaire que politique de l'histoire du pays. C'est un mouvement de guérilla paysan, fortement enraciné dans les collines des provinces de l'Ouest du pays, excessivement secret et adepte d'une certaine forme de mysticisme. Faute de compter parmi ses membres des cadres formés à ces techniques, il se montre extrêmement méfiant dans la conduite des négociations. Affaibli militairement, il semble qu'il ait renoncé à l'idée de reprendre la guerre.

En revanche, il n'est pas prêt à mettre en œuvre l'accord du 7 septembre 2006 qui s'apparente à un acte de reddition. Nombre des cadres du CNDD-FDD ont fait leurs premières classes d'opposants et leurs premières armes rebelles au sein du PALIPEHUTU. Les FNL estiment être les aînés des rebelles burundais grâce à qui les changements ont été possibles. Ils se considèrent comme les dépositaires de la légitimité du combat armé, et pensent pouvoir exercer un droit d'aînesse sur les membres du CNDD-FDD, dont ils ne reconnaissent pas la légitimité sortie des urnes et n'acceptent pas les compromis faits avec l'armée toujours considérée comme tutsie et ennemie. Alors que le contexte politique interne reste incertain, il est probable qu'il souhaite faire durer les négociations au maximum, poursuivre ses recrutements et se présenter, en position de force, pour le désarmement, seulement une année avant les élections de 2010.

1. Le poids du génocide de 1972

Le Parti pour la libération du peuple hutu (PALIPEHUTU) est le plus ancien mouvement de rébellion hutu. À la différence du CNDD-FDD, apparu suite à l'assassinat du président Melchior Ndadaye en 1993, sa création est directement liée au génocide des élites hutues de 1972. Le parti a été fondé le 18 avril 1980 par un ingénieur agronome, Rémy Gahutu,⁶¹ dans les camps de réfugiés hutus en Tanzanie. D'inspiration marxiste et fortement inspiré de la révolution sociale rwandaise de 1959, c'est le premier mouvement de masse de défense de la cause des Hutus au Burundi. Alors que la réalité du génocide perpétré en 1972 par le régime militaire du général Micombero continuait d'être passée sous silence, le mouvement ambitionne d'éveiller la conscience hutue à cette tragédie, de renverser le pouvoir dominé par les Tutsis, de rétablir la vérité sur l'histoire du pays et d'obtenir justice pour les victimes.⁶²

L'assassinat, le 21 octobre 1993, du président hutu Melchior Ndadaye, le putsch du major Buyoya en 1996 et le déclenchement des deux guerres du Congo entre 1996 et 1998 – qu'il analyse comme le résultat d'une vaste conspiration tutsie orchestrée depuis Kampala, Kigali et Bujumbura⁶³ – conforte le PALIPEHUTU-FNL dans sa vision d'un antagonisme radical entre Hutus et Tutsis et la nécessité absolue de retirer à ces derniers le pouvoir militaire à Bujumbura. Les FNL intégreront dans leurs rangs plusieurs centaines de rebelles hutus rwandais dont certains ont participé au génocide de 1994 et garderont toujours des liens plus ou moins étroits avec les Forces

⁶¹ Rémy Gahutu était un ingénieur agronome originaire de la province centrale de Muramvya. Formé en Belgique où il s'exile après le génocide de 1972, il s'installe ensuite au Rwanda où il devient le secrétaire général du groupuscule marxiste TABARA UBURUNDI, particulièrement actif dans la dénonciation du régime militaire du président Bagaza. En 1979, après être parvenu à dénoncer, en plein sommet France-Afrique, la répression dont est victime la communauté hutue au Burundi sous Bagaza, il est expulsé du Rwanda et s'installe en Tanzanie, dans les camps de réfugiés burundais, à partir desquels il organise le PALIPEHUTU. Au cours des années 1980, Gahutu se rend à de nombreuses reprises en Europe en vue de mobiliser la diaspora au profit du PALIPEHUTU. En 1990, il décède dans les geôles tanzaniennes dans des circonstances non élucidées sans avoir pu donner à son mouvement une réelle visibilité ni avoir pu mener de véritables actions de guérilla. Selon les FNL, il aurait été assassiné par les services secrets burundais, aidés par la Tanzanie avec le soutien de certains membres du bureau du PALIPEHUTU. Voir notamment « Entretien exclusif avec Monsieur Agathon Rwaswa, président du PALIPEHUTU-FNL », *abarundi.org*, 27 avril 2005.

⁶² Voir le rapport Afrique N°46 de Crisis Group, *Après six mois de transition au Burundi : poursuivre la guerre ou gagner la paix ?*, 24 mai 2002.

⁶³ Entretien de Crisis Group avec Pasteur Habimana, Dar es Salaam, 17 mars 2006.

démocratiques de libération du Rwanda (FDLR) actives au Sud-Kivu et usant parfois du territoire burundais pour infiltrer et déstabiliser le Rwanda pendant les deux guerres du Congo (1996-2003).⁶⁴

Assimilé à des forces négatives par l'accord de Lusaka d'août 1998, tenu à l'écart du processus de négociation sur le Burundi par le médiateur Julius Nyerere, le PALIPEHUTU-FNL n'est véritablement sollicité pour venir à la table des négociations qu'au début de l'année 2000 et l'arrivée à la tête de la facilitation de Nelson Mandela. Le mouvement rebelle conteste cependant les principes et la logique d'Arusha, qui donnent le devant de la scène aux partis politiques et privilégient une lecture politique et non ethnique des problèmes burundais en envisageant un partage politique du pouvoir entre Hutus et Tutsis, alors que le PALIPEHUTU-FNL demande sa redistribution sur la base du poids démographique des deux communautés au sein de la population.

De 2000 à 2003, toutes les tentatives faites pour amener le mouvement rebelle à la table des négociations s'avèrent infructueuses. À chaque fois, le PALIPEHUTU-FNL demande à négocier avec une délégation gouvernementale composée exclusivement de Tutsis et exige, au préalable, le démantèlement des Forces armées burundaises (FAB).⁶⁵ Ceux qui, au sein du mouvement, sont soupçonnés de vouloir engager des pourparlers sur d'autres bases, sont écartés ou éliminés par la direction.⁶⁶ Enfin, le mouvement rebelle continue de privilégier l'action militaire et ne donne jamais de gages véritables de sa détermination à mener des négociations.

À partir de la fin 2003, le mouvement d'Agathon Rwaswa est contraint d'assouplir quelque peu ses positions. Il constate, en effet que l'autre mouvement rebelle hutu, le CNDD-FDD, vient de signer un accord de paix⁶⁷ et qu'en restant en dehors du processus, il court le risque d'être marginalisé. Par ailleurs, malgré ses attaques à l'arme lourde contre Bujumbura, les 7-13 juillet 2003, il n'a pas réussi à modifier les rapports de force et a dû subir, pendant plusieurs mois, des représailles massives de la part des FAB. En décembre 2003, il accepte ainsi de participer à la réunion informelle organisée, à son profit, par les

Nations unies à Nairobi avec une délégation de Tutsis. Surtout, en avril 2004, lors de son congrès extraordinaire, à Kigoma en Tanzanie, il annonce, pour la première fois, un arrêt immédiat des hostilités⁶⁸ et sa disponibilité à participer à des négociations, dès l'organisation d'une cérémonie de pardon mutuel entre représentants des communautés hutues et tutsies. Les tensions internes au mouvement l'empêchent cependant de s'engager réellement.

L'ouverture progressive du mouvement rebelle est brutalement interrompue, dans la nuit du 13 au 14 août, par le massacre de cent soixante réfugiés congolais banyamulenge dans le camp de réfugiés de Gatumba,⁶⁹ dont le porte-parole du PALIPEHUTU-FNL revendique, le jour même, la responsabilité du massacre, prétextant que le camp était devenu un lieu de recrutement et d'entraînement pour l'armée, et donc une cible militaire légitime. Les négociations sont immédiatement suspendues. Le 18 août, à Dar es Salaam, les chefs d'État de l'Initiative régionale décident de qualifier le PALIPEHUTU-FNL d'organisation terroriste et demandent à l'Union africaine et aux Nations unies de prendre à son encontre les sanctions prévues par les conventions internationales.⁷⁰ Le 5 octobre 2004, les Nations unies publient un rapport sur le massacre de Gatumba qui recommande au Conseil de sécurité l'ouverture immédiate de poursuites judiciaires nationales et internationales. De son côté, le ministère burundais de la Justice lance deux mandats d'arrêts à l'encontre du chef du PALIPEHUTU-FNL, Agathon Rwaswa, et de son porte-parole, Pasteur Habimana.

Ce n'est finalement qu'au mois d'avril 2005 que le contact est finalement renoué avec le PALIPEHUTU-FNL et les pays de la région, en prévision des élections du mois de juin.⁷¹ Pour la communauté régionale et internationale, il s'agit avant tout de s'assurer que les FNL ne viendront

⁶⁴ « Burundi », Human Rights Watch, World Report, 2000.

⁶⁵ Voir le rapport Afrique N° 25 de Crisis Group *Burundi : ni guerre, ni paix*, 1^{er} décembre 2000.

⁶⁶ En 2001, le chef des opérations militaires Agathon Rwaswa écarte ainsi Kabura de la direction. En 2002, le porte-parole Anicet Ntawuhiganayo ainsi que deux membres influents du mouvement, les frères Alexandre Niyonzima et Hyacinthe Nibigira, réputés favorables à l'ouverture de négociations avec le pouvoir, disparaissent, probablement exécutés.

⁶⁷ L'accord de paix entre le gouvernement et le CNDD-FDD de Pierre Nkurunziza est signé le 16 novembre 2003.

⁶⁸ Cette cessation des hostilités ne sera pas suivie d'effets sur le terrain, les deux camps se rejetant mutuellement la responsabilité de la reprise des affrontements.

⁶⁹ Entretiens de Crisis Group avec les leaders des FNL, Dar es Salaam, les 17 et 18 mars 2006 et « Burundi : le massacre de Gatumba », Human Rights Watch, septembre 2004.

⁷⁰ Communiqué du 22^{ème} sommet des Grands Lacs, 18 août 2004.

⁷¹ Début avril 2005, une délégation du PALIPEHUTU-FNL conduite par Ibrahim Ntakarutimana rencontre les autorités tanzaniennes. À l'issue de ces entretiens qui durent plusieurs jours, la rébellion proclame un cessez-le-feu et sa volonté de négocier avec le gouvernement. Le 22 avril, lors d'une réunion à Kampala de l'Initiative régionale consacrée à la question des élections au Burundi, les chefs d'État de la sous-région mandatent le président tanzanien, Benjamin Mkapa, afin qu'il rencontre Agathon Rwaswa. Le 25 avril, alors qu'il est reçu par le président tanzanien, Agathon Rwaswa réitère « officiellement la fin des combats. « Burundi: stop fighting us, rebel leader tells government », *Irin news*, 27 avril 2005.

pas compromettre la bonne tenue du scrutin. Pour le président Ndayizeye qui reste alors convaincu de la victoire de son parti, le FRODEBU, sur le CNDD-FDD, il s'agit également de s'assurer que les FNL ne viendront pas perturber la campagne dans les provinces où elles opèrent et de récupérer à son profit, comme l'avait fait le FRODEBU en 1993, le vote PALIPEHUTU.

Enfin, pour le mouvement rebelle, l'important est de mettre un terme à son statut de paria régional et de retrouver une porte d'entrée dans le processus, ayant sans doute compris l'erreur politique monumentale du massacre de Gatumba. Le 15 mai 2005, Agathon Rwaswa et le président Ndayizeye signent une déclaration de cessation des hostilités à Dar es Salaam, en renvoyant cependant à des discussions ultérieures d'arrêter les modalités du désarmement et de l'intégration des forces dans l'armée. Les réunions organisées en juin et juillet à Dar es Salaam, en vue de consolider l'accord, restent sans effet, la défaite du FRODEBU et du président Ndayizeye aux élections de juin privant de facto ce dernier de la capacité d'engager le gouvernement.

2. L'improbable reddition

L'arrivée au pouvoir du CNDD-FDD a constitué un choc pour le PALIPEHUTU-FNL. Les relations avec ce mouvement rebelle, déjà difficiles depuis l'origine,⁷² sont en effet devenues franchement hostiles après le lancement fin 2003 des premières opérations conjointes FDD-FAB contre les positions FNL.⁷³ Mais surtout, l'arrivée au pouvoir d'un mouvement rebelle hutu comme le CNDD-FDD et le succès rencontré par l'intégration des FDD au sein des Forces de défense nationale (FDN), prive en grande partie le PALIPEHUTU-FNL de son principal discours mobilisateur, à savoir la lutte pour la libération du peuple hutu et le démantèlement de l'armée dominée par les Tutsis.

⁷² Les premiers affrontements entre les deux mouvements remontent à 1997 et 1998 lorsque les FNL accusaient les FDD de leur voler la victoire après les combats remportés sur l'armée gouvernementale dans les provinces de Bujumbura Rural, Cibitoke, Bubanza et Ruyigi. Toutefois sous l'effet de leur commune exclusion du processus d'Arusha, les deux mouvements tentèrent sans succès en 2002 de créer une plateforme politique commune.

⁷³ Accusant les FDD de trahison, les FNL assassinèrent plusieurs de leurs commissaires politiques. Lors des négociations entre le président Ndayizeye et les FNL en mai 2005, le CNDD-FDD n'est pas directement associé. Il n'approuve le principe des négociations que du bout des lèvres, en insistant notamment sur la nécessité de mener ces discussions sans remettre en cause les équilibres déjà négociés précédemment au sein des corps de défense et de sécurité. Entretien de Crisis Group, Bujumbura, juillet 2007.

Le manque de réaction de la direction du PALIPEHUTU-FNL au lendemain de l'appel lancé par le président Nkurunziza à la négociation traduit probablement la confusion dans laquelle se trouve alors le mouvement. En interne, plusieurs combattants et militants⁷⁴ expriment leur doute quant à l'opportunité de poursuivre la lutte armée. De son côté, Rwaswa se rend en septembre 2005 sur plusieurs zones d'opération afin de consulter la base. Rwaswa⁷⁵ affirme avoir tenté d'obtenir le soutien des combattants avant d'ouvrir des négociations. Plusieurs combattants affirment à l'inverse que Rwaswa les aurait mis en garde contre les risques de s'engager dans un processus de négociation politique, affirmant notamment que Nkurunziza était voué à connaître, à plus ou moins brève échéance, le même sort, que Melchior Ndadaye.⁷⁶

Après le lancement des opérations de répression contre ses éléments, début novembre 2005, le mouvement apparaît profondément déstabilisé. Il s'enferme dans le silence, sans parvenir à formuler clairement de revendications précises, si ce n'est pour dénoncer le non respect des quotas ethniques prévus par la Constitution au sein de l'armée au profit des Tutsis.⁷⁷ Les conseils que fournissent à la direction du mouvement, à Dar es Salaam, plusieurs responsables politiques de l'opposition et membres de la société civile⁷⁸ pour articuler un discours de nature plus politique et mieux négocier l'accord de cessez-le-feu ne sont pas mis à profit en temps utile. En juin et septembre 2006, Rwaswa signe un accord manifestement défavorable et vague, pour en contester aussitôt les modalités d'application, au risque de passer, aux yeux de la communauté internationale, pour un mouvement totalement incohérent.⁷⁹

À brève échéance, certains prédisent la dislocation du mouvement, de nombreux combattants perdant patience et décidant d'abandonner une direction politique trop bien installée à Dar es Salaam, pour bénéficier des programmes de désarmement. La direction elle-même serait de plus en plus divisée entre partisans et adversaires des négociations. Il suffirait alors de la décapiter en laissant contre les deux hommes des mandats d'arrêts internationaux, pour leur responsabilité présumée dans le massacre de Gatumba, pour venir à bout de ce mouvement.

⁷⁴ Entretiens de Crisis Group, militants du PALIPEHUTU-FNL, Bujumbura, juin 2006.

⁷⁵ Entretien de Crisis Group avec Agathon Rwaswa, Dar es Salaam, mars 2006.

⁷⁶ Entretien de Crisis Group avec des combattants FNL, Bujumbura, mars 2006.

⁷⁷ Entretien de Crisis Group avec Agathon Rwaswa, Dar es Salaam, mars 2006.

⁷⁸ Entretien de Crisis Group, Bujumbura, juillet 2007.

⁷⁹ Entretien de Crisis Group avec des diplomates, Bujumbura, juillet 2007.

Ce scénario n'apparaît pas cependant comme le plus probable. Le mouvement rebelle dispose en effet encore d'un nombre non négligeable de combattants et de partisans et rien ne permet d'affirmer aujourd'hui qu'il soit au bord de l'implosion et n'ait pour autre perspective que d'accepter une reddition. Il n'est pas certain non plus qu'en engageant des poursuites pénales contre ses dirigeants on parvienne à l'affaiblir véritablement. Dans le contexte burundais marqué par plusieurs décennies de guerre civile, on risquerait plutôt de faire de ce mouvement un martyr aux yeux des membres de sa communauté. Pour le traitement des crimes atroces commis dans le conflit burundais, il est ainsi préférable d'attendre que se mette en place la Commission vérité et réconciliation et le tribunal spécial pour les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et le génocide prévus par la résolution 1606 adoptée le 20 juin 2005 par le Conseil de sécurité.⁸⁰

Depuis un an, le PALIPEHUTU-FNL semble avoir mis à profit le cessez-le-feu pour se ravitailler en armes et en munitions et procéder à de nouveaux recrutements.⁸¹ L'enrôlement dans le mouvement continue d'offrir à de nombreux jeunes désœuvrés des collines des perspectives intéressantes, soit d'intégrer les corps de défense et de sécurité, comme hier les combattants du CNDD-FDD, soit de pouvoir bénéficier des programmes de démobilisation et utiliser l'argent reçu comme capital de départ pour leur activité. Il semble même que certains jeunes Tutsis, attirés par cette perspective, se soient fait enrôler dans le mouvement⁸² au cours de l'année 2007.

Enfin, ses prises de positions au sujet des injustices historiques subies par la communauté hutue au Burundi et la surreprésentation des Tutsis dans l'armée, tout comme son discours mélangeant croyances animistes, bibliques et millénaristes, reçoivent un écho favorable dans les zones rurales.⁸³ Il convient également de prendre en compte le soutien dont il bénéficie au sein des camps de réfugiés burundais encore présents sur le territoire tanzanien et dont le retour au Burundi dans le pays pourrait intervenir à la fin de l'année 2007.

En réalité, le PALIPEHUTU-FNL n'a pas pour l'heure vraiment d'intérêt à appliquer l'accord du 7 septembre 2006. Au contraire, en se focalisant sur la question des prisonniers politiques et de guerre, dont le nombre ne

dépasserait pas les 400 personnes,⁸⁴ il cherche probablement à gagner du temps pour recruter encore davantage et attendre que les 350 000 réfugiés de Tanzanie rentrent au pays, soient confrontés au problème de pénurie de terre et viennent alors renforcer sa base de soutien potentiel sur le terrain.⁸⁵

Il est aussi probablement tenté de voir comment va évoluer la crise politique interne et consolider ses liens avec les partis d'opposition afin d'obtenir du gouvernement des garanties minimales en matière d'intégration dans les états majors des corps de défense et de sécurité et les institutions politiques. Il pourra ainsi se présenter à la démobilisation, un an à peine avant les élections de 2010, les effectifs gonflés par le retour des réfugiés, avec l'espoir de rejouer le coup réussi par le CNDD-FDD en 2005. Pour les partis d'opposition comme pour le PALIPEHUTU-FNL, la grande leçon des élections de 2005 reste en effet que la victoire revient à celui qui, comme le CNDD-FDD à l'époque, dispose sur le terrain de suffisamment de combattants à peine démobilisés et toujours suffisamment intimidants pour faire voter la population des collines en sa faveur.

Naturellement, de très nombreux obstacles demeurent et la réussite d'une telle stratégie apparaît hasardeuse car le CNDD-FDD disposait, sur le terrain en 2005, de capacités militaires⁸⁶ et de mobilisation politique autrement plus importantes que celle du PALIPEHUTU-FNL. De surcroît, il est peu probable que le CNDD-FDD lui laisse sans réagir la possibilité de rééditer un coup qu'il a lui-même joué, lors du dernier scrutin. Toutefois, le CNDD-FDD apparaît aujourd'hui affaibli et on ne peut exclure qu'il offre, faute de pragmatisme, comme par le passé, des opportunités inattendues à ses adversaires pour le déstabiliser.

B. UNE PRÉSIDENTE FRAGILISÉE

Pour n'avoir pas su signer un accord équilibré, alors qu'il était en position de force, le président Nkurunziza se trouve en effet aujourd'hui confronté à des choix plus difficiles à opérer pour en finir avec le PALIPEHUTU-FNL. Le CNDD-FDD n'a pas achevé sa mue d'un mouvement de rébellion en un parti politique démocratique et de gouvernement. Les dirigeants du mouvement ont conservé de l'époque du maquis des réflexes autoritaires qui ne facilitent pas les progrès dans les négociations. La

⁸⁰ La question de la justice transitionnelle fera l'objet d'un prochain rapport de Crisis Group.

⁸¹ Entretiens de Crisis Group, Bujumbura, juillet 2007. Voir également « Burundi : un chef rebelle reprend le maquis », Agence France-Presse, 23 juillet 2007.

⁸² Entretiens de Crisis Group, Bujumbura, mai, juillet 2007.

⁸³ Lors de l'attaque sur le quartier de Musaga, dans la ville de Bujumbura, en juillet 2003, des jeunes combattants FNL s'étaient jetés sur les blindés armés d'une seule houe en chantant des psaumes.

⁸⁴ Entretiens de Crisis Group, des ONG de protection des droits humains, Bujumbura, juillet 2007.

⁸⁵ Voir le rapport Afrique N°70 de Crisis Group, *Réfugiés et déplacés au Burundi : désamorcer la bombe foncière*, 7 octobre 2003.

⁸⁶ Environ 16 000 combattants contre moins de 3 000 pour les FNL.

crise interne que connaît le CNDD-FDD depuis l'éviction de Hussein Radjabu de la tête du parti et qui a débouché sur une véritable crise institutionnelle, ajoute un élément de complexité au processus de paix. De plus en plus arcbuté sur sa légitimité constitutionnelle et le soutien de l'appareil militaire, il s'oppose catégoriquement à l'idée d'offrir au PALIPEHUTU-FNL des garanties avant sa démobilisation.

Même si la plupart des généraux du mouvement ont également soutenu cette position, le choix fait en 2005 par le gouvernement de chercher à obtenir la reddition sans condition du mouvement rebelle doit beaucoup à l'influence exercée jusqu'à son éviction de la tête du parti, le 7 février 2007, par Hussein Radjabu, le président du CNDD-FDD. Comme à l'époque de la rébellion dont il était le véritable chef politique, Radjabu est en effet tout au long des années 2005 et 2006 le véritable chef du gouvernement, en lieu et place du président Nkurunziza. C'est lui qui impose ses vues sur de nombreux dossiers, décide des nominations et de l'attribution de marchés publics, donne des ordres au gouvernement par voie de conférence de presse, engage l'action diplomatique du Burundi et va même jusqu'à présider, avant chaque conseil des ministres, une réunion préparatoire d'harmonisation entre les ministres du CNDD-FDD, en présence du Nkurunziza.⁸⁷

N'ayant rallié que tardivement le processus d'Arusha, Radjabu ne considère pas que le gouvernement du CNDD-FDD soit tenu de tout mettre en œuvre pour amener le dernier mouvement rebelle à négocier ou encore maintenir un consensus politique interne. À l'inverse, il affirme que les élections de 2005 ont conféré une légitimité indiscutable au nouveau pouvoir et disqualifié, non seulement, les prétentions des partis d'opposition à peser sur l'agenda politique, mais aussi les demandes du PALIPEHUTU-FNL, en matière d'intégration dans les corps de défense et de sécurité et les institutions politiques.

L'éviction de Radjabu de la tête du CNDD-FDD, lors du congrès de Ngozi du 7 février 2007, ne permet toutefois pas d'obtenir un changement de position du gouvernement. En effet, sa mise à l'écart crée plutôt un véritable vide de direction politique et rend la situation politique beaucoup plus confuse, ce qui incite en retour le gouvernement à durcir encore un peu plus ses positions et à refuser toute nouvelle concession, de peur que ses adversaires politiques ne puissent en profiter.

Radjabu écarté, l'absence de leadership du président Nkurunziza apparaît, en effet, au grand jour.⁸⁸ Le président

consulte principalement les principaux chefs militaires issus de la rébellion,⁸⁹ dont le soutien a été capital lors de la mise à l'écart de Radjabu. Or si ces derniers sont intéressés à la stabilité du pays et au maintien de bonnes relations avec la communauté internationale, la plupart appréhendent les problèmes politiques d'un point de vue sécuritaire et militaire, ce qui n'en favorise pas le règlement.⁹⁰ Du côté des civils, aucun conseiller ne semble avoir l'oreille du président pour l'amener à aborder les débats avec les opposants, que ce soit avec les partis de l'opposition ou bien encore avec le PALIPEHUTU-FNL, dans un esprit de confiance et la recherche d'un intérêt mutuel bien compris.

Le successeur d'Hussein Radjabu, le colonel Jérémie Ngendakumana,⁹¹ en qui la plupart des observateurs avaient fondé de grands espoirs, ne joue pas non plus ce rôle. Sans pouvoir contrôler le CNDD-FDD comme le faisait Radjabu, il est accusé par certains d'être devenu le porte-voix des généraux partisans du maintien d'une ligne dure dans les négociations avec le PALIPEHUTU-FNL.⁹² Ngendakumana écarte ainsi la possibilité que le président Nkurunziza puisse négocier de nouvelles concessions avec Rwaswa. Pour lui, les demandes de garanties écrites exprimées par le PALIPEHUTU-FNL, en termes de postes à responsabilités politiques et de modalités d'intégration au sein des corps de défense et de sécurité, ne sont pas recevables.

Il n'est pas question de parler de garanties ni de s'engager avec le PALIPEHUTU-FNL sur le terrain de négociations politiques, car elles ne sont, selon lui, pas réclamées par le mouvement rebelle mais par des membres de l'opposition. Au niveau militaire, le niveau d'intégration doit dépendre de la structure des FNL elles-mêmes, d'où l'urgence pour elles de fournir la liste de leurs combattants. Si des grades peuvent être donnés à certains membres du mouvement, pour des raisons politiques, c'est au président de la

au Burundi comme un chef d'État sans vision ni esprit de décision. Entretiens de Crisis Group, Bujumbura, juillet 2007.

⁸⁹ Adolph Nshimirimana (directeur du Service national du renseignement), Evariste Ndayishimiye (ministre de l'Intérieur et de la Sécurité publique), Silas Ntigurirwa (le secrétaire exécutif du DDR), Godefroid Niyombare (le chef d'État-major général adjoint de la force de la défense nationale) et Guillaume Bunyoni (directeur général de la police nationale). Entretiens de Crisis Group, Bujumbura, juillet 2007

⁹⁰ Entretiens de Crisis Group avec des responsables politiques et des diplomates, Bujumbura, juillet 2007.

⁹¹ Jérémie Ngendakumana est un ancien colonel des CNDD-FDD. Après avoir été, de 2003 à 2005, le porte-parole adjoint du mouvement armé, il a été nommé chef du protocole du président Nkurunziza. De mars 2006 à février 2007, il a servi comme ambassadeur du Burundi au Kenya.

⁹² Entretien de Crisis Group avec des responsables politiques, Bujumbura, juillet 2007.

⁸⁷ Entretiens de Crisis Group avec des responsables politiques, Bujumbura, juillet 2007.

⁸⁸ Grand amateur de football et chrétien particulièrement fervent, le président Nkurunziza, qui se rend régulièrement sur le terrain et se montre très proche de la population, est décrit par beaucoup

République d'en décider seul, de manière discrétionnaire. Quant aux modalités d'intégration du mouvement dans les institutions politiques, elles n'ont pas non plus à être négociées mais doivent être décidées, dans son esprit, au cas par cas, par le président de la République, sur la base des curriculum vitae présentés par Rwaswa.⁹³

Le même état d'esprit, marqué par un manque de pragmatisme et une peur manifestement excessive de se faire flouer par la partie adverse, inspire la gestion maladroite par la présidence de la crise ouverte au Parlement. Après la mise à l'écart de Radjabu de la tête du CNDD-FDD, Nkurunziza et Ngendakumana écartent systématiquement les personnalités connues pour leur fidélité à l'ancien président du parti.⁹⁴ Ces décisions provoquent cependant une crise profonde au sein du parti. À partir du 7 mars 2007, dix-neuf députés du CNDD-FDD, fidèle à Hussein Radjabu,⁹⁵ décident de se désolidariser du reste du groupe parlementaire CNDD-FDD et de voter désormais avec les députés de l'opposition à l'Assemblée nationale.⁹⁶ Même

⁹³ Entretien de Crisis Group avec Jérémie Ngendakumana, Bujumbura, juillet 2007.

⁹⁴ Le 8 février 2007, le président Nkurunziza démet de ses fonctions Mme Marina Barampama, seconde vice-présidente de la République. Mme Barampama avait refusé de participer au congrès de Ngozi. Proche de Radjabu, elle avait été élue à ce poste au lendemain de la démission du même poste de Mme Alice Nzomukunda. Le 12 février, Nkurunziza procède à un remaniement ministériel dont il écarte les membres réputés proches de Radjabu comme le ministre du plan, Jean Bigirimana et le ministre de l'Information Karenga Ramadhani. Le 27 février, la vice-présidente du Sénat, Yolande Nzikoruriho, elle aussi proche de Radjabu, est remplacée par Anatole Manirakiza. Le 16 mars, la présidente pro-Radjabu de l'Assemblée nationale, Immaculée Nahayo, subit un vote de censure de la part des députés et doit céder la place à Pie Ntavyohanyuma. Le 27 avril, le bureau de l'Assemblée lève l'immunité parlementaire de Radjabu qui est placé, le jour même, en détention. Voir « Hussein Radjabu ou l'arroseur arrosé », *SurvivT-Banguka*, 27 avril 2007. Il est notamment reproché à Hussein Radjabu d'entretenir une milice, d'avoir distribué des armes à la population et de vouloir organiser un coup de force contre le gouvernement.

⁹⁵ Plusieurs membres du CNDD-FDD doivent toute leur carrière ainsi qu'une partie de leurs ressources financières à Hussein Radjabu. La plupart des avoirs du parti se trouvent à son nom ou au nom de certains de ses fidèles. Bien que critiques à l'égard de la dérive autoritaire que connut le parti sous Radjabu, de nombreux membres du CNDD-FDD lui expriment toujours leur fidélité, nostalgiques notamment de son sens du commandement. Entretien de Crisis Group avec des responsables du CNDD-FDD, Bujumbura, juillet 2007.

⁹⁶ L'opposition au Parlement se composait à l'origine du seul CNDD de Léonard Nyangoma (quatre députés à l'Assemblée nationale). Le FRODEBU l'a rejoint le 25 mars 2006 pour protester contre les abus divers dont ses membres étaient victimes, selon lui, dans le cadre de la lutte engagée contre le PALIPEHUTU-FNL. Les ministres FRODEBU ayant refusé de quitter le gouvernement ont été exclus du parti. Depuis le mois

s'il peut encore espérer rallier, par le jeu des alliances, plus de la moitié des voix à l'Assemblée et au Sénat, il se retrouve, en pratique, dans l'incapacité de faire adopter ses textes. En effet, en application des mécanismes constitutionnels spécifiques mis en place dans la suite des accords d'Arusha afin d'éviter qu'une minorité ethnique ou politique ne soit marginalisée, l'Assemblée nationale et le Sénat ne peuvent délibérer que si les deux tiers de leurs membres sont présents. Par ailleurs, les lois doivent être votées à la majorité des deux tiers des députés ou des sénateurs présents ou représentés.⁹⁷

Le FRODEBU, l'Union pour le progrès national (UPRONA), le CNDD de Léonard Nyangoma et le CNDD-FDD aile Radjabu sont ainsi en mesure de bloquer l'adoption des lois ainsi que les nominations aux plus hautes fonctions de l'État.⁹⁸ Comme l'y autorise l'article 129 de la Constitution, le FRODEBU, l'UPRONA et le CNDD-FDD Radjabu sont même en position de poser comme condition à leur retour dans l'hémicycle l'intégration de leurs membres dans le gouvernement et les différentes administrations.⁹⁹ Dans un tel contexte, la perspective d'un accord de paix avec le PALIPEHUTU-FNL s'éloigne naturellement. Le gouvernement n'a pas l'assise suffisamment solide pour faire les compromis nécessaires.

Le CNDD-FDD est fondé à vouloir minorer ces demandes et à inviter l'opposition à tenir compte de la réalité politique sortie des urnes de 2005, sans chercher à se livrer à une surenchère susceptible de retarder la mise en œuvre des

de juillet 2007, l'Union pour le progrès national (UPRONA) a elle aussi rejoint officiellement l'opposition.

⁹⁷ Article 175 pour l'Assemblée nationale et 186 pour le Sénat.

⁹⁸ Conformément à l'article 187 de la Constitution, les nominations aux fonctions de chefs des corps de défense et de sécurité, de gouverneurs de province, d'ambassadeurs, d'ombudsman, de membres du Conseil supérieur de la magistrature, de membres de la Cour suprême, de membres de la Cour constitutionnelle, de procureur général de la République, de magistrats du parquet général de la République, de président de la cour d'appel et de président de la cour administrative, de procureur général près la cour d'appel, de présidents des tribunaux de grande instance, du tribunal de commerce et du tribunal du travail, de procureurs de la République et de membres de la commission électorale nationale indépendante, doivent être approuvées par le Sénat. Le 10 juin 2007, les nominations proposées par le président Nkurunziza aux postes de procureur général de la République, de président de la Cour constitutionnelle et de gouverneurs de provinces n'ont été approuvées que de justesse, après trois jours de blocage faute de quorum au Sénat.

⁹⁹ Article 129 de la Constitution : les membres (du gouvernement) proviennent des différents partis politiques ayant réuni plus d'un vingtième des votes et qui le désirent. Ces partis ont droit à un pourcentage, arrondi au chiffre inférieur du nombre total de ministres au moins égal à celui des sièges qu'ils occupent à l'Assemblée nationale.

programmes de reconstruction dans le pays. Il doit toutefois reconnaître que, dans la logique d'une démocratie parlementaire, c'est bien à la partie en position de force – à savoir le CNDD-FDD-Nkurunziza, qui contrôle aujourd'hui la présidence, le plus grand groupe parlementaire, l'administration publique et parapublique, l'administration territoriale, la diplomatie et la plupart des postes de direction dans l'appareil de sécurité – de faire les plus grandes concessions.

Jusqu'à présent, le président et l'aile du CNDD-FDD qui lui reste fidèle semblent s'orienter vers d'autres solutions. Les responsables militaires les plus influents au sein du parti espèrent une réconciliation avec les membres du CNDD-FDD fidèles à Radjabu. C'est dans cet esprit qu'a été décidée, le 13 juillet 2007, la nomination d'Immaculée Nahayo et de Karenga Ramadhani, deux personnalités proches de ce dernier, au sein du gouvernement. Cependant, cette stratégie semble difficile à mettre en œuvre. Radjabu reste en effet en prison dans l'attente de son jugement, régulièrement reporté. Plusieurs parlementaires proches de lui ont fait savoir publiquement qu'ils ne comptaient pas se rallier au CNDD-FDD-Nkurunziza. Dans un contexte marqué par plusieurs scandales de corruption, ils affichent au contraire la volonté d'incarner une alternative au gouvernement actuel et multiplient les contacts avec les membres du FRODEBU, de l'UPRONA¹⁰⁰ et du CNDD-Nyangoma.¹⁰¹

On prête plutôt à Radjabu la volonté de créer son propre parti et de faire payer à la branche CNDD-FDD de Nkurunziza l'humiliation subie, depuis le début de l'année. Plus grave, il semble que certains députés pro-Radjabu soient prêts à joindre leurs voix à celle de l'opposition, pour s'engager dans une manœuvre visant, dans un premier temps, à changer le bureau de l'Assemblée nationale afin d'y placer à la tête un président opposé au président de la République, voire dans un deuxième temps, d'entamer une procédure de destitution du président pour haute trahison.¹⁰²

Face à cette situation, certains conseillers du président caressent l'idée d'une solution beaucoup plus radicale, visant à aggraver la situation sécuritaire de façon à pouvoir justifier le recours à des mesures d'exception. L'idée serait de provoquer une paralysie totale du Parlement et de laisser se multiplier les incidents avec les FNL sur le terrain de façon à pouvoir, ensuite, justifier la

mise en œuvre de l'article 115 de la Constitution et permettre au président de légiférer par décret.¹⁰³ Le recours à l'article 115 de la Constitution serait particulièrement dangereux dans le contexte actuel, où les contre-pouvoirs et les garanties en matière d'État de droit restent particulièrement faibles. Même s'il stipule que pendant la période de sa mise en œuvre, le Parlement ne peut être dissous et que la Cour constitutionnelle est tenue informée des décisions prises, la Constitution ne prévoit en réalité aucune mesure sérieuse de contrôle sur les décisions du président. Enfin, ce dernier est libre de faire usage de ces pouvoirs exceptionnels pour une durée indéterminée, aucune instance n'ayant la possibilité de le contraindre à mettre un terme à cette période d'exception.

Dans l'intérêt de la réussite de la consolidation de la paix au Burundi, la facilitation et les principaux partenaires du Burundi devraient, exercer leur rôle de conseiller et inciter le président à mieux gérer politiquement à la fois les négociations avec le PALIPEHUTU-FNL et la sortie de cette crise politique.

C. L'INITIATIVE RÉGIONALE ET LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE

Sans l'implication de la communauté internationale et des pays de l'Initiative régionale, le Burundi n'aurait probablement pas pu accomplir autant de progrès si rapidement. Depuis les élections de 2005, l'engagement international en faveur de la conclusion d'un accord définitif avec les FNL et de la consolidation de la paix demeure. Toutefois, le suivi apparaît moins attentif que par le passé et l'engagement politique se veut plus mesuré, au risque de n'avoir finalement qu'un impact limité et de laisser la situation dériver sur le terrain.

Si jusqu'ici leur action a permis d'éviter le pire et de maintenir la question des FNL sur l'agenda post-conflit, leur prudence excessive et la persistance d'intérêts

¹⁰⁰ L'Union pour le progrès national.

¹⁰¹ Le Centre national pour la défense de la démocratie de Léonard Nyangoma.

¹⁰² Cette idée a été avancée par plusieurs députés début juin 2007. L'engagement d'une procédure pour haute trahison est toutefois pour l'heure impossible à mettre en œuvre. Elle nécessite en effet, en application de l'article 163 de la Constitution, d'obtenir un vote à la majorité des deux tiers de l'Assemblée nationale et du Sénat, réunis en congrès.

¹⁰³ L'article 115 de la Constitution prévoit que « lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la nation, l'intégrité du territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics est interrompu, le président de la République peut proclamer par décret-loi l'état d'exception et prendre toutes les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Gouvernement, des bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat, du Conseil national de sécurité et de la Cour constitutionnelle. Il en informe la nation par voie de message. Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission. La Cour constitutionnelle est consultée à leur sujet. Le Parlement ne peut être dissout pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels ».

régionaux divergents ont limité l'impact de leur intervention. Sur le plan régional, une rivalité sourde persiste, en effet, entre l'Afrique du Sud et la Tanzanie dont savent profiter les deux parties pour retarder la conclusion d'un accord de paix définitif. Quant aux Nations unies et aux principaux bailleurs de fonds, ils préfèrent garder profil bas en matière de dialogue politique et parient, presque exclusivement, sur l'effet incitatif des programmes de coopération pour consolider la situation post-conflit dans le pays.

1. La Tanzanie

Tout au long du processus d'Arusha, que ce soit à travers la médiation de Julius Nyerere ou celle de l'actuel président Kikwete, alors ministre des Affaires étrangères, la Tanzanie a joué un rôle déterminant. Dès 2005, c'est la Tanzanie qui s'est montrée la plus active dans la recherche d'un accord de paix avec PALIPEHUTU-FNL. Après avoir accueilli sur son sol, depuis 35 ans, des centaines de milliers de réfugiés burundais, la Tanzanie a un intérêt évident à ce que le Burundi tourne définitivement la page de la guerre civile, que le conflit burundais cesse de peser sur sa politique intérieure et que les réfugiés puissent rentrer chez eux.

Cette insistance à vouloir trouver une issue au conflit avec le PALIPEHUTU-FNL la rend cependant suspecte aux yeux du CNDD-FDD. Alors même qu'elle a longtemps eu des relations difficiles avec le mouvement d'Agathon Rwasa,¹⁰⁴ elle a, depuis 2005, accueilli tous les pourparlers de paix avec les FNL et autorisé sa délégation à séjourner à Dar es Salaam. Du coup, elle est aujourd'hui perçue comme excessivement proche du PALIPEHUTU-FNL, au point que le gouvernement pose comme condition à l'ouverture de négociations en avril-mai 2006 qu'elle cède la direction de la facilitation à l'Afrique du Sud.

L'approche de la Tanzanie sur les problèmes du Burundi gêne, en effet, le gouvernement de Bujumbura. Pour Dar es Salaam, les élections n'ont pas réglé tous les problèmes du pays, comme le montre la présence de près de 350 000 réfugiés sur son sol.¹⁰⁵ Tout en voyant les limites de

l'approche ethniciste développée par le PALIPEHUTU-FNL, la Tanzanie appelle à tenir compte du contexte régional particulier dans lequel cette vision s'est développée, afin de pouvoir la faire évoluer. Selon elle, le gouvernement doit ainsi poursuivre le dialogue dans l'esprit des accords d'Arusha et se montrer flexible afin de consolider une paix encore fragile.

Afin d'inciter le gouvernement à agir en conséquence, le président Kikwete dispose d'un moyen de pression important : le renvoi aux Burundi des réfugiés vivant encore dans les camps avec les risques de déstabilisation économique et les conséquences politiques et sécuritaires que pourraient entraîner ces retours, nombre de ces réfugiés étant connus pour leur sympathie pour le PALIPEHUTU-FNL. Lors de sa visite à Bujumbura, du 19 au 21 juillet 2007, le président Kikwete a ainsi confirmé son souhait de procéder avant la fin de l'année au rapatriement de tous les réfugiés arrivés depuis 1993.¹⁰⁶ Il a également demandé à ce que le gouvernement accepte la mise en place d'un mécanisme de consultation et suivi régulier, au niveau des ambassadeurs accrédités à Bujumbura des pays de l'Initiative régionale, de l'UA et des Nations unies, afin de renforcer le volet politique de la facilitation et de faciliter le dialogue entre le gouvernement et la délégation du PALIPEHUTU-FNL.

C'est d'ailleurs dans cet esprit qu'a été organisée, le 31 juillet 2007, la conférence de presse conjointe des ambassadeurs de la Tanzanie, de l'UA et des Nations unies.¹⁰⁷ Pour l'heure cependant, le gouvernement burundais ne cache pas sa préférence pour le maintien du leadership sud-africain sur la facilitation.

2. L'Afrique du Sud

L'Afrique du Sud aborde en effet le problème du PALIPEHUTU-FNL et plus généralement la situation post-conflit au Burundi à partir d'une perspective différente. Très engagé également depuis le début de l'année 2000¹⁰⁸ pour la réussite du processus de paix, Pretoria souhaite que le Burundi tourne rapidement la

¹⁰⁴ D'abord, la Tanzanie est soupçonnée d'avoir joué un rôle de premier plan dans la disparition du fondateur du mouvement Rémy Gahutu en 1990. Par la suite, le médiateur Nyerere avait tenu à l'écart le PALIPEHUTU-FNL des négociations d'Arusha. Jusqu'en 2005, enfin, à l'instar d'autres pays de la région, la Tanzanie s'est principalement mobilisée pour l'adhésion au processus de paix du principal mouvement rebelle, le CNDD-FDD et s'est montrée moins attentive aux demandes du PALIPEHUTU-FNL.

¹⁰⁵ Selon le bureau du Haut Commissariat aux réfugiés au Burundi, il y avait, au 30 juin 2007, 351 365 réfugiés burundais en Tanzanie. Environ 200 000 sont des réfugiés de 1972. Bureau

du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, Bujumbura, juin 2007.

¹⁰⁶ Au cours du mois de juin 2007, le président Kikwete a décidé de renvoyer d'ici à la fin de l'année tous les Burundais réfugiés en Tanzanie depuis 1993.

¹⁰⁷ « L'UA et l'ONU appellent les Burundais à la reprise du dialogue », *Arib info*, 31 juillet 2007.

¹⁰⁸ L'Afrique du Sud a apporté son soutien à la réussite des médiations de Nelson Mandela et du vice président Jacob Zuma. Elle a fourni un important contingent au sein de la mission de l'Union africaine au Burundi (MIAB) déployée à partir de 2003 puis de la mission de maintien de la paix des Nations Unies au Burundi (ONUB). Depuis le début de l'année 2007, elle fournit les contingents de l'Équipe spéciale de l'Union africaine.

page de la guerre civile et se focalise sur son développement. Pour elle, cependant, la voie à privilégier ne passe pas par la conduite d'un ultime dialogue politique avec un mouvement rebelle, au discours dépassé depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution et l'intégration des FDD au sein des corps de défense et de sécurité. L'urgence est plutôt d'accélérer la démobilisation des combattants et de voir ensuite, comment intégrer éventuellement certains responsables dans des hautes fonctions politiques ou militaires.

Pour l'Afrique du Sud, l'accord n'est pas mis en œuvre parce que le PALIPEHUTU-FNL cherche, en permanence, à soulever des questions politiques qui ne peuvent être réglées au sein du MCVS et qui, d'ailleurs, n'ont plus besoin d'être négociées car elles trouvent déjà leur réponse dans l'actuelle Constitution. Le mouvement d'Agathon Rwasa cherche uniquement à gagner du temps, à retarder sa démobilisation et à profiter de l'attention de la communauté internationale alors que l'heure n'est plus à la négociation mais à l'application.¹⁰⁹

Cette position n'est pas dépourvue de sens. Il est en effet important de ne pas mettre sur le même plan un gouvernement légitime et un mouvement rebelle. Toutefois, cette approche fait un peu trop rapidement l'impasse sur la dimension psychologique et ethno-identitaire de ce conflit, les spécificités des acteurs et le contexte politique interne sur le fond duquel se déroule le processus. Par ailleurs, on ne peut pas non plus ignorer le fait que cette approche du processus de négociation entre le gouvernement et le PALIPEHUTU-FNL s'inscrit dans une stratégie régionale plus vaste d'appui direct aux gouvernements en place que ce soit au Burundi ou au Rwanda voisin.

Depuis 2004, le gouvernement sud-africain a, en effet, favorisé la mise en place de liens de coopération très étroits entre le parti au pouvoir à Pretoria, l'ANC et le CNDD-FDD. Dans cette affaire, Hussein Radjabu jouait un rôle clef et l'Afrique du Sud semble d'ailleurs avoir soutenu ce dernier jusqu'au début de l'année 2007, en dépit de la dérive autoritaire qu'il avait favorisé dans le pays. À peine installé à la tête du CNDD-FDD, Jérémie Ngendakumana s'est lui-aussi rendu en Afrique du Sud et a participé à différentes réunions avec l'ANC afin de s'assurer du maintien des liens étroits entre les deux mouvements. Les réserves de l'Afrique du Sud à l'égard d'un dialogue politique avec le PALIPEHUTU-FNL tiennent, enfin, aux liens très étroits développés avec le Rwanda. Kigali regarde en effet avec suspicion l'entrée dans les corps de défense et de sécurité et les institutions politiques burundaises d'un mouvement rebelle à l'idéologie qu'il

considère comme relativement proche de celle des Interhamwe rwandais et dont les membres ont eu des liens étroits avec les FDLR.¹¹⁰

Si, grâce notamment au parrainage de l'Afrique du Sud, les relations avec le CNDD-FDD sont plutôt confiantes,¹¹¹ Kigali n'a pas d'intérêt à ce qu'un accord politique soit conclu avec un tel mouvement. En cas de persistance du blocage et de détérioration de la situation sécuritaire au Congo,¹¹² le Rwanda plaiderait probablement pour une action militaire contre le PALIPEHUTU-FNL, dans le cadre de la Tripartite Plus. Cette option reste toujours d'actualité également au niveau du gouvernement burundais.¹¹³

3. L'Union africaine, les Nations unies et les principaux bailleurs de fonds

Les autres membres de la communauté internationale sont moins directement impliqués dans l'appui aux négociations avec le PALIPEHUTU-FNL. L'Union africaine suit avec attention les négociations, s'emploie à inciter les deux parties au dialogue et conseille l'Équipe spéciale mais la marge de manœuvre de son représentant, l'ambassadeur Mamadou Bah, reste limitée. De la même manière, le Bureau intégré des Nations unies au Burundi (BINUB) qui a pris au premier janvier 2007 la suite de la mission des Nations unies au Burundi (ONUB) n'a qu'un rôle d'observateur. Il assiste comme l'Union africaine aux réunions du MCVS mais n'est pas consulté par la facilitation. Compte tenu des conflits passés survenus entre le gouvernement et les représentants des Nations unies, Carolyn McAskie et Nureldin Satti,¹¹⁴ le BINUB

¹¹⁰ Jusqu'en 2001, les FNL ont coopéré et intégré en leur sein des ex-FAR. De son côté, l'armée rwandaise est intervenue à plusieurs reprises aux côtés de l'armée burundaise contre les FNL. En 2003, le Rwanda et l'Ouganda avait proposé d'envoyer des troupes dans la province de Bujumbura Rural afin de régler militairement le problème des FNL. Entretien de Crisis Group, Bujumbura, juin 2006.

¹¹¹ Le 30 novembre 2006, Hussein Radjabu s'était rendu à Kigali et avait apporté, en pleine crise diplomatique du Rwanda avec la France, un soutien appuyé au président Kagame.

¹¹² Le PALIPEHUTU-FNL est aujourd'hui peu actif sur le territoire de la RDC. En juillet 2007, plusieurs de ses éléments ont toutefois été arrêtés par l'armée congolaise, suite à des incidents survenus dans la localité de Ndunda, à 30 km au nord d'Uvira, au Sud-Kivu. Le 26 juillet, deux combattants FNL ont ainsi été remis par la mission des Nations unies au Congo, la MONUC, à la police burundaise.

¹¹³ Entretien de Crisis Group avec madame la ministre des Relations extérieures et de la coopération, Antoinette Batumubwira, Bujumbura, juillet 2007.

¹¹⁴ Mme McAskie, en mars 2004, et M. Satti, à la fin 2006, ont dû quitter le Burundi avant la fin de leur mandat, la première sur pression du gouvernement, le second à la demande explicite de ce dernier.

¹⁰⁹ Entretien de Crisis Group avec le représentant de la Facilitation au sein du MCVS, Bujumbura, juillet 2007.

représenté par l'ambassadeur Youssef Mahmoud a préféré jusqu'ici garder un profil discret, tant pour ce qui concerne l'évolution des discussions entre le gouvernement et les FNL que pour la gestion de la crise institutionnelle.

Les principaux bailleurs de fonds restent, de leur côté, également prudents. Ils déplorent généralement la trop grande rigidité et le manque de pragmatisme du gouvernement dans son approche des problèmes politiques. Ils redoutent que l'absence de progrès dans les discussions avec le FNL et l'opposition ne débouche sur une période de forte instabilité et ne compromette la mise en place des programmes d'aides. Mais ils ne semblent pas disposés à faire ouvertement pression sur les autorités légitimes d'un pays souverain. Même si la concertation entre les partenaires semble plutôt bien fonctionner depuis la mise à l'écart de Radjabu au début de l'année 2007, pour laquelle ils s'étaient mobilisés, ils préfèrent agir de manière discrète et dispersée plutôt que donner le sentiment de vouloir s'ingérer trop directement dans les problèmes du Burundi.

Pourtant, beaucoup de diplomates aimeraient coordonner davantage leur action de façon à mieux accompagner la consolidation de la paix au Burundi et engager plus rapidement les programmes de reconstruction et de développement. La plupart expliquent qu'ils s'attendaient à ce que la Commission de consolidation de la paix, qui a retenu le Burundi comme l'un de ses premiers pays test,¹¹⁵ exerce ce rôle. S'ils reconnaissent la contribution positive apportée par la Commission pour maintenir le Burundi sur l'agenda des bailleurs de fonds, beaucoup regrettent en revanche que sur le terrain la Commission ne se soit pas montrée plus offensive en matière de dialogue politique avec le gouvernement.¹¹⁶

En réalité, la Commission de consolidation de la paix, créée sur décision conjointe en décembre 2005 par le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale des Nations unies, n'a pas directement vocation à jouer ce rôle. Sa mission consiste, en priorité, à renforcer la coordination au niveau des différents intervenants dans un pays en situation de post-conflit.¹¹⁷ À partir du mois de février

2007, elle s'est ainsi concentrée, en concertation étroite avec le gouvernement, les acteurs de la société civile, les agences des Nations unies et les différents bailleurs de fonds, sur la sélection de projets prioritaires pour la consolidation de la paix.¹¹⁸ En parallèle, elle a travaillé à la rédaction d'un cadre stratégique identifiant les risques pour la paix, qu'elle a présentée au Conseil de sécurité, le 21 juin.

Si ce cadre stratégique retient clairement, au nombre des six objectifs prioritaires à atteindre, l'achèvement de la mise en œuvre de l'accord de cessez-le-feu avec le PALIPEHUTU-FNL¹¹⁹ et prend acte de l'engagement du gouvernement à créer les conditions favorables à la mise en œuvre de l'accord de cessez-le-feu avec les FNL,¹²⁰ la Commission, même après la mise en place du mécanisme national de contrôle et de suivi désormais prévu pour octobre 2007 n'envisage pas,¹²¹ pour l'instant, de

renseignements afin d'améliorer la coordination entre les intéressés dans le système des Nations unies et en dehors, définir les pratiques optimales, aider à obtenir un financement prévisible pour les premières activités de relèvement et prolonger la période de mobilisation de la communauté internationale en faveur de l'entreprise de relèvement au lendemain d'un conflit ». Résolution 1645 du Conseil de sécurité, 20 décembre 2005.

¹¹⁸ Le Comité directeur du fonds pour la consolidation de la paix au Burundi, a, jusqu'à présent, approuvé neuf projets pour un montant total de 15 483 000 dollars. Les projets retenus concernent le secteur des droits humains (appui à la mise en place d'une Commission nationale indépendante des droits de l'Homme, renforcement des capacités de l'appareil judiciaire et réduction des violences, construction et équipement des tribunaux de résidence), la gouvernance démocratique (appui au renforcement des mécanismes de lutte contre la corruption, réhabilitation du rôle de la femme dans le processus de réconciliation communautaire, appui à la mise en place de cadres de dialogue et de concertation entre les partenaires nationaux), le secteur de la sécurité (désarmement des populations et lutte contre la prolifération des armes légères et de petits calibres, casernement de la Force de défense nationale) et les litiges fonciers (appui au règlement pacifique des litiges). En janvier 2007, le secrétaire général a décidé de doter le fonds pour la consolidation de la paix au Burundi de 35 millions de dollars.

¹¹⁹ Cadre stratégique pour la consolidation de la paix au Burundi, Commission de consolidation de la paix, 22 juin 2007, PBC/1/BDI/4, p. 7.

¹²⁰ Le gouvernement s'est notamment engagé à continuer à « gérer pacifiquement les éventuelles crises de gouvernance interne dans le respect de la Constitution, de l'État de droit et des droits de l'Homme et à travailler, avec la facilitation, l'initiative régionale et les acteurs de la société burundaise à créer immédiatement et conjointement les conditions favorables à la mise en œuvre de l'accord de cessez-le-feu avec le PALIPEHUTU-FNL », Cadre stratégique pour la consolidation de la paix au Burundi, Commission de consolidation de la paix, 22 juin 2007, PBC/1/BDI/4, pp. 13-14.

¹²¹ Rapport provisoire sur les activités de la Commission de consolidation de la paix, PBC/2/OC/L.1, p. 8.

¹¹⁵ La Commission de consolidation de la paix a tenu sa première réunion spécifique sur le Burundi le 13 octobre 2006.

¹¹⁶ Entretiens de Crisis Group avec des diplomates, Bujumbura, juillet 2007.

¹¹⁷ « Les principales missions de la commission sont les suivantes: a) réunir tous les intéressés afin qu'ils mobilisent des ressources, proposer des stratégies intégrées aux fins de la consolidation de la paix et du relèvement après les conflits et donner des avis en la matière ; b) appeler l'attention sur les efforts de reconstruction et de renforcement des institutions nécessaires au relèvement au lendemain d'un conflit et favoriser l'élaboration de stratégies intégrées afin de jeter les bases d'un développement durable ; c) faire des recommandations et donner des

s'impliquer directement dans ce dossier. En cas de progrès dans la mise en œuvre de l'accord, elle pourrait, toutefois, accompagner le processus, en identifiant des nouveaux projets à l'appui de la mise en œuvre effective du cessez-le-feu, en partageant les expériences des autres théâtres post-conflit et en veillant à maintenir l'attention des partenaires du Burundi sur cette question.

Depuis la fin du mois de juillet, une certaine remobilisation de la communauté internationale est déjà perceptible. Après la conférence de presse UA-BINUB-Tanzanie, du 31 juillet, les ambassadeurs des pays de l'Union européenne¹²² ont en effet, pris l'initiative de rencontrer, de manière conjointe, les principaux acteurs politiques afin d'apaiser la situation politique. Les Pays-Bas ont envoyé leur ambassadeur pour la région des Grands Lacs, M. Ian Graanen. De son côté, la Commission de l'Union africaine a dépêché, le 8 août 2007, son Commissaire chargé de la Paix et de la Sécurité, M. Saïd Djinnit, et l'Union européenne, le 18 août, son envoyé spécial pour les Grands Lacs, M. Roland van de Geer, qui ont tous deux appelé également au dialogue.

L'absence de progrès dans les discussions avec le PALIPEHUTU-FNL s'insère donc dans le contexte plus général du Burundi post-conflit marqué par de très fortes divisions politiques. Toutes les énergies semblent désormais tournées vers la future échéance électorale de 2010. Le CNDD-FDD pro-Nkurunziza semble redouter de perdre ces élections au cas où il ferait de trop grandes concessions à l'opposition et aux PALIPEHUTU-FNL. De leur côté, tant l'opposition que le PALIPEHUTU-FNL apparaissent tentés de poursuivre une stratégie de retardement, de façon à se positionner comme une véritable alternative politique lors des prochains scrutins.

Cette situation est préjudiciable pour tout le pays. Elle risque de compromettre la mise en œuvre des programmes de reconstruction sur le terrain, de déboucher sur de nouvelles formes de tension et de violence et d'avoir un impact extrêmement négatif sur la conduite des futures élections et la consolidation de l'État de droit dans le pays. Il est urgent de sortir de ce statu quo et de trouver des compromis mutuellement acceptables par l'ensemble des parties, en vue de régler la crise politique sans laquelle il est illusoire de penser que les négociations avec les FNL puissent progresser mais aussi reconfigurer le processus de discussion avec le PALIPEHUTU-FNL de façon à conclure, enfin, une paix durable avec ce mouvement.

IV. COMMENT PROGRESSER ?

Conclure la paix avec le PALIPEHUTU-FNL n'est pas un objectif idéaliste mais une nécessité. Le mouvement rebelle est certes affaibli militairement mais son éradication par la voie militaire, outre les graves conséquences humanitaires que cela pourrait avoir sur les populations civiles dans les provinces où il est présent, est une option irréaliste. Sans aller au-delà d'un certain nombre de limites, notamment celles fixées par la Constitution, il est capital qu'un accord soit trouvé afin de ramener définitivement la paix dans ces provinces et de permettre aux populations qui y vivent de bénéficier des programmes de développement et de reconstruction.

De la même façon, il est important d'amener ceux qui, au sein du PALIPEHUTU-FNL souhaitent un pourrissement de la situation et des actions militaires dans l'espoir de peser sur les élections de 2010 au profit de leurs partisans ou de certains membres de l'opposition, à y renoncer rapidement. La consolidation de la paix et de la démocratie naissante au Burundi en dépendent. Pour ce faire, il est urgent de progresser dans deux directions : la résolution de la crise politique qui crée un contexte particulièrement favorable pour tous ceux qui souhaitent ne pas voir aboutir un accord et l'élargissement de l'agenda des discussions entre le gouvernement et le PALIPEHUTU-FNL afin de trouver un accord plus équilibré, assorti d'un mécanisme de suivi plus efficace, de façon à pouvoir prévenir et sanctionner toute nouvelle manœuvre de retardement.

A. SORTIR DE LA CRISE POLITIQUE

La crise politique dans laquelle se trouve le Burundi tire son origine de la dérive autoritaire puis de la fracture interne survenue au début 2007 au sein du CNDD-FDD. Les partis politiques d'opposition ont naturellement leur part de responsabilité dans l'échec des discussions ouvertes avec le gouvernement de mars à juin dernier. Connaissant les difficultés du parti au pouvoir à négocier des compromis et le manque de leadership du président Nkurunziza, ils ont, en effet, cherché à pousser leur avantage au maximum et à exploiter de manière très polémique les différents scandales de corruption mis à jour, depuis plusieurs mois, au sommet de l'État.¹²³ Ils sont, par ailleurs, loin d'être unis en interne, ce qui rend la conclusion d'un accord avec leur direction parfois difficile. Toutefois, leur comportement n'a rien de

¹²² Les ambassadeurs de Belgique, de France, d'Allemagne et le chef de délégation de l'Union européenne.

¹²³ Notamment l'affaire de la vente illégale de l'avion présidentiel, un Falcon 50, et le scandale autour de la société INTERPETROL. Voir notamment sur ces sujets : « Burundi : la corruption au sein du gouvernement Nkurunziza s'étend à la Banque centrale », *Burundi Réalités*, 4 août 2007.

surprenant en démocratie, notamment dans le contexte d'une négociation avec un gouvernement qui a perdu sa majorité et qui doit faire des concessions pour retrouver sa capacité à faire voter les lois au Parlement.

Afin d'éviter toute instrumentalisation de la question FNL pour justifier une dérive autoritaire et de permettre à la démocratie burundaise naissante de tirer parti au maximum du soutien international qui continue encore de se manifester, il est urgent que le président de la République, dans le souci de l'intérêt national et dans un esprit de consolidation de la paix, reprenne rapidement le dialogue avec les formations de l'opposition et intègre celles qui le souhaitent au sein du gouvernement, conformément à l'article 129 de la Constitution. La communauté internationale, notamment l'Initiative régionale, l'Union africaine, le BINUB et la Commission de consolidation de la paix devraient encourager chacune des parties au dialogue en invitant les formations de l'opposition à faire valoir leurs revendications dans un esprit de compromis et le gouvernement à accepter une partie de leurs revendications dans un esprit de plus grande ouverture.

Le gouvernement doit notamment s'efforcer de trouver un compromis avec le FRODEBU, ce dernier abordant de son côté ces négociations, non pas dans un esprit de revanche – après sa défaite de 2005 – mais en ayant à cœur d'aider le pays à franchir une nouvelle étape dans la consolidation de la paix. De la même manière, le gouvernement et certains des généraux les plus influents au sein du CNDD-FDD doivent admettre que des partis d'opposition comme le FRODEBU, l'UPRONA ou le CNDD de Léonard Nyangoma sont pleinement dans leur droit lorsqu'ils refusent de voter certaines lois – c'est même le propre d'un groupe d'opposition au Parlement – ou encore lorsqu'ils cherchent à faire entrer les membres qu'ils ont choisis au sein du gouvernement.

Le projet évoqué par le président d'obtenir par référendum une révision de la Constitution pour en supprimer la règle du vote des lois à la majorité des 2/3, apparaît extrêmement dangereux dans le contexte du Burundi.¹²⁴ Les graves accusations portées par le président contre les députés de l'opposition ainsi que les menaces et attaques subies par plusieurs hommes politiques ayant appelé à la formation d'un gouvernement d'union nationale sont extrêmement

inquiétantes.¹²⁵ La communauté internationale qui a promis plus de 600 millions de dollars a les moyens d'exercer les pressions appropriées pour faciliter la relance du dialogue et l'obtention d'un compromis équilibré. Elle doit cependant agir vite pour éviter que la situation ne se détériore encore et ne devienne totalement ingérable.

Une telle mobilisation en faveur d'un règlement rapide de la crise politique serait une première contribution à la remise sur les rails du dialogue avec le PALIPEHUTU-FNL. Toutefois, sans attendre que la crise institutionnelle soit définitivement réglée, l'Initiative régionale, l'Union africaine et les Nations unies devraient aller au-delà et intensifier leurs concertations en vue de préparer un agenda élargi pour d'ultimes négociations et obtenir ainsi enfin l'application par le PALIPEHUTU-FNL de l'accord de cessez-le-feu du 7 septembre 2006.

B. RENFORCER LA FACILITATION.

Sans remettre en cause l'accord du 7 septembre 2006, ni le rôle de la facilitation dans la direction du MVCS, l'Initiative régionale et la communauté internationale devraient travailler au lancement d'un nouveau round de négociations entre les différentes parties prenantes. Les équipes en charge des discussions devraient être reconfigurées de façon à être beaucoup plus actives dans la conduite des négociations et à pouvoir engager leur délégation sans avoir à en référer en permanence à leur hiérarchie.¹²⁶ Le ministre de l'Intérieur ou le chef d'état-

¹²⁴ Ces dispositions, issues des accords d'Arusha, sont inspirées par la volonté d'éviter qu'une minorité, notamment ethnique, se retrouve opprimée par la majorité. En réalité, il n'est pas certain que le président puisse faire usage des pouvoirs qui lui sont conférés à l'article 298 pour soumettre à référendum un tel changement constitutionnel. En effet, en vertu de l'article 299, aucune procédure de révision ne peut être retenue si elle porte atteinte à l'unité nationale, à la cohésion du peuple burundais ou encore à la démocratie.

¹²⁵ Le 3 août, le président de la République a, dans un discours public, vilipendé le comportement des députés de l'opposition bénéficiant, selon lui, d'émoluments et d'avantages princiers et menacé de prendre des sanctions financières à leur encontre. Plusieurs gouverneurs de province lui ont aussitôt emboîté le pas et se sont lancés dans une campagne de dénigrement de ces parlementaires. Le 10 août, le journal du parti CNDD-FDD, « Intumwa » a qualifié les députés de l'opposition de « mercenaires » et publié, en même temps que leurs photos, les noms de leurs parents et de leur localité d'origine. Face à la montée de la tension, 67 parlementaires ont adressé, le 17 août, une lettre au président de la République pour lui demander notamment de reprendre le dialogue avec l'opposition en vue de la mise en place d'un gouvernement d'unité nationale et de poursuivre les négociations avec le PALIPEHUTU-FNL, sans faux-fuyants. Cette démarche a réuni des membres des principales formations politiques représentées au Parlement, y compris certains membres du CNDD-FDD favorables au président Nkurunziza, dont l'initiateur de l'appel, le député Jean-Marie Ngendahayo. Dans la soirée du 19 août des grenades ont été lancées sur les résidences de trois signataires de l'appel ainsi que sur celle du vice-président du FRODEBU.

¹²⁶ C'est notamment le cas pour la délégation FNL dont le mandat de négociation au sein du MCVS a toujours été extrêmement limité et les consultations avec Agathon Rwasa toujours difficiles à organiser, provoquant de nombreuses

major adjoint de l'armée sont accaparés à bien d'autres tâches et devraient être remplacés à la tête de la délégation gouvernementale par un représentant du président de la République, rompu à l'art des négociations politiques et diplomatiques.

De son côté, la délégation du PALIPEHUTU-FNL devrait être présidée par Agathon Rwaso lui-même afin de limiter les atermoiements actuels. Au niveau de la facilitation, compte tenu de la crise de confiance intervenue entre elle et le mouvement rebelle, et de la nécessité pour elle de s'investir à temps plein dans ces discussions, il serait préférable d'en confier la direction, non plus à un ministre absorbé par la gestion de son ministère de la Sécurité intérieure en Afrique, ni à un envoyé spécial itinérant, mais à une Haute personnalité nommée par les Nations unies ou l'Union africaine et séjournant uniquement, à Dar es Salaam et Bujumbura. Cette Haute personnalité travaillerait en liaison étroite avec les ambassadeurs de l'Initiative régionale, de l'Union africaine et des Nations unies. Elle aurait tout d'abord pour tâche de trouver rapidement un terrain d'entente sur les deux vraies questions ayant, en réalité, bloqué la mise en œuvre de l'accord de cessez-le-feu, à savoir un accord technique des forces et un accord d'intégration dans les institutions politiques.

Des formules déjà mises en œuvre et éprouvées avec succès pendant la période de transition sont facilement réutilisables. Il s'agit de s'en inspirer sans toutefois perdre de vue que le gouvernement tire aujourd'hui sa légitimité des urnes et qu'une Constitution démocratique encadre davantage que par le passé, notamment dans un souci de préserver la coexistence pacifique entre les différentes ethnies du pays, la possibilité offerte au gouvernement de satisfaire certaines des revendications du mouvement rebelle.

C. RELANCER LES NÉGOCIATIONS

Compte tenu du fait que ses effectifs ne dépassent probablement pas 3 000 combattants au maximum, que la plupart sont dépourvus de formation militaire sérieuse et que ses recrues les plus récentes opteront probablement pour la démobilisation afin de bénéficier d'une prime de réinsertion, il doit être possible de s'entendre sur le nombre de postes à réserver au niveau des états-majors des différents corps de défense et de sécurité. En 2003, préalablement à la mise en place de la commission de cessez-le-feu et du cantonnement des forces, le gouvernement et le CNDD-FDD avaient négocié, dans le cadre d'un Accord technique des forces (ATF) signé à

Pretoria le 2 novembre 2003, un partage des postes au niveau des états-majors des corps de défense et de sécurité en application de pourcentages précis.¹²⁷

Cet accord, qui a bien fonctionné et a permis en grande partie la réussite du processus de paix et des élections de 2005, ne doit pas être remis en cause.¹²⁸ En tant que tel, l'ATF ne fait pas obstacle à ce que d'autres mouvements armés intègrent ultérieurement les états-majors des corps de défense et de sécurité. Toutefois, certaines dispositions de l'ATF reprises dans la Constitution¹²⁹ limitent la marge de manœuvre du gouvernement dans les discussions. En effet, l'essentiel des effectifs du PALIPEHUTU-FNL sont d'ethnie hutue, si bien qu'un accord technique des forces impliquerait probablement que le CNDD-FDD revoie à la baisse l'effectif des membres intégrés au sein des corps de défense et de sécurité.

Faute d'un audit complet des corps de défense et de sécurité, un certain flou demeure cependant et plusieurs experts militaires considèrent, en fait, que le CNDD-FDD n'a jamais pu fournir assez de combattants pour remplir son quota, si bien que la parité ethnique au niveau des officiers supérieurs et du commandement ne serait pas totalement respectée. Toutefois, dans un contexte où le gouvernement est déjà incité par la communauté internationale¹³⁰ à réduire les effectifs globaux des corps de défense et de sécurité – en allant au-delà des décisions des mesures de non remplacement des départs à la retraite mis en œuvre depuis deux ans – les discussions risquent d'être longues.

Afin d'éviter de nouveaux blocages, la facilitation devrait s'efforcer d'obtenir du PALIPEHUTU-FNL, non pas ses effectifs, qu'il ne compte pas fournir avant de s'engager dans la négociation, mais ses revendications précises, en termes de postes, à la fois en état-major et au niveau de la troupe. Sur cette base, la facilitation pourrait ensuite engager un dialogue avec le gouvernement ainsi qu'avec les principaux partenaires du Burundi actifs dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité, la Banque mondiale et la Commission de consolidation de la paix

¹²⁷ Pour l'état-major intégré de l'armée nationale : 60 pour cent d'officiers de l'armée gouvernementale / 40 pour cent d'officiers CNDD-FDD ; pour l'état-major de la police nationale, 65 pour cent d'officiers de la police gouvernementale et 35 pour cent d'officiers CNDD-FDD et pour l'état-major du service de renseignement, 65 pour cent pour les officiers du service gouvernemental et 35 pour cent pour ceux du CNDD-FDD.

¹²⁸ Ces quotas n'ont pas de valeur légale ou constitutionnelle. Toutefois ils sont toujours globalement respectés dans les faits.

¹²⁹ Voir note de bas de page 29, page 10.

¹³⁰ Les corps de défense et de sécurité comptent 28,517 membres dans l'armée et 19,400 dans la police. La Banque mondiale souhaiterait voir l'armée ramener ses effectifs aux alentours de 25,000 membres et la police à environ 15,000. Entretiens de Crisis Group, Bujumbura, février et juillet 2007.

afin de voir comment trouver un compromis qui, sur la base des effectifs actuels,¹³¹ permettent de préserver la parité ethnique, tout en permettant l'intégration de certains éléments FNL.

En ce qui concerne l'intégration du mouvement au niveau des institutions politiques, la Constitution fixe là aussi une série de contraintes. Contrairement à ce que revendique le PALIPEHUTU-FNL, il est ainsi exclu que le mouvement rebelle puisse intégrer le Parlement car les postes de sénateurs et députés sont des fonctions électives.¹³² En revanche, un accord pourrait être trouvé en vue de l'intégration d'un certain nombre de ses membres au sein de l'administration nationale et territoriale, voire au sein du gouvernement.

Pour cela, il conviendrait, là encore, que le mouvement rebelle formule explicitement ses demandes auprès de la facilitation. Dans l'administration, le même problème que dans l'armée pourrait se poser compte tenu du fait, qu'en vertu de l'article 143, la représentation en son sein des Hutus ne peut dépasser 60%. Le gouvernement ne semble toutefois pas considérer cette disposition comme particulièrement contraignante. A contrario, le président Nkurunziza se montre radicalement hostile à l'entrée du mouvement rebelle au sein du gouvernement en arguant du fait que seuls les partis ayant atteint un vingtième des votes lors des dernières élections sont habilités à avoir des ministres. Il met également en avant les considérations émises par le Sénat, en mars 2007, rappelant au président de la République que seuls les partis ayant obtenu un vingtième des suffrages sont autorisés à avoir des membres au gouvernement.

Cette position repose cependant sur une lecture de l'article 129 que le président Nkurunziza n'a pas lui-même respecté dans le passé. En effet, des partis comme le MRC, le PARENA et l'INKIZO qui n'avaient pas obtenu un vingtième des votes ont eu des représentants dans le gouvernement. Par conséquent, il est probablement possible, là encore, de trouver une solution, dans un esprit de concorde et de réconciliation nationale et d'enlever définitivement au PALIPEHUTU-FNL tout argument visant à retarder encore davantage la conclusion définitive d'un accord de paix.

Si, sur les conseils de l'Initiative régionale et la communauté internationale, le président Nkurunziza s'engage sur ces deux points, le PALIPEHUTU-FNL devra prendre ses responsabilités et exprimer clairement sa volonté de contribuer à la paix et à la réconciliation

nationale. Il devra ainsi accepter de respecter la loi sur les partis politiques et de changer de nom pour pouvoir être enregistré comme parti politique. Il devra surtout immédiatement mettre en œuvre les dispositions actuelles de l'accord de cessez-le-feu du 7 septembre 2007. Dès réception par le gouvernement de la liste de ses prisonniers politiques et de guerre et libération de ceux pour qui l'appartenance au PALIPEHUTU-FNL est établie, les FNL devraient accepter d'être cantonnées et désarmées, puis acheminées dans les centres d'orientation en vue de leur démobilisation ou de leur intégration dans les corps de défense et de sécurité. En cas de nouveau refus d'appliquer sincèrement l'accord, le mouvement devra être soumis à un régime de sévères sanctions.

¹³¹ Un audit préliminaire portant sur les structures et non les effectifs a été mené par la Belgique au premier semestre 2007. Entretien de Crisis Group, Bujumbura, avril 2007.

¹³² Article 164 de la Constitution.

V. CONCLUSION

L'absence de progrès observée dans la mise en œuvre de l'accord de cessez-le-feu avec le PALIPEHUTU-FNL signé depuis bientôt un an constitue un problème trop longtemps négligé. Au regard des progrès accomplis par le Burundi depuis la signature de l'accord d'Arusha en août 2000, il n'est pas concevable de laisser ainsi perdurer une situation de ni paix ni guerre sur une partie du territoire national. Cette situation est en effet terriblement préjudiciable pour les populations qui vivent dans les provinces où les FNL sont solidement implantées. Alors que, sur le plan interne, se développe depuis plusieurs mois une crise institutionnelle sérieuse, cette situation pourrait également servir de prétexte à un recours par le pouvoir à toutes sortes de mesures d'exception, fragilisant d'autant les bases de la démocratie naissante au Burundi.

Le départ à la fin du mois de juillet 2007 de la délégation du PALIPEHUTU-FNL a mis en évidence la difficulté de faire progresser les discussions en vue de la mise en œuvre du cessez-le-feu. Ce départ n'est pas le signe, a priori, d'une volonté de reprise de la guerre de la part d'un mouvement affaibli. Observant le contexte politique instable dans lequel se retrouve le pays depuis la perte par le CNDD-FDD fidèle au président Nkurunziza de sa majorité au Parlement, et le manque d'ouverture du gouvernement, le mouvement rebelle a semble-t-il préféré se retirer, dans l'espoir soit de provoquer un élargissement de l'agenda des discussions, soit de gagner encore du temps et de pouvoir interférer dans la campagne électorale lors des élections de 2010.

La communauté internationale doit se mobiliser afin de permettre au Burundi de surmonter sa crise politique actuelle et de préserver le processus de négociation. Elle doit renforcer l'accompagnement diplomatique de ce processus afin qu'il puisse progresser rapidement et aboutir, si possible, à la mise en œuvre intégrale de l'accord de cessez-le-feu avant la fin de l'année 2007.

Nairobi/Bruxelles, 28 août 2007

ANNEXE A

CARTE DU BURUNDI



ANNEXE B

À PROPOS D'INTERNATIONAL CRISIS GROUP

International Crisis Group est une organisation non-gouvernementale indépendante à but non lucratif qui emploie près de 130 personnes réparties sur cinq continents. Celles-ci conçoivent des analyses de terrain et mènent une sensibilisation à haut niveau dans un but de prévention et de résolution des conflits.

Des équipes d'analystes postés dans des pays à risque ou à proximité de ceux-ci effectuent des recherches sur le terrain. À partir des informations recueillies et des évaluations de la situation sur place, Crisis Group rédige des rapports analytiques rigoureux qui s'accompagnent de recommandations pratiques destinées aux décideurs internationaux. Crisis Group publie également *CrisisWatch*, un bulletin mensuel de 12 pages offrant une mise à jour régulière et succincte des situations de conflit potentiel ou en cours les plus importantes partout dans le monde.

Les rapports et briefings de Crisis Group sont largement diffusés par courrier électronique et par l'envoi de versions imprimées à de nombreux ministères des Affaires étrangères et organisations internationales. Ils sont également accessibles au grand public via le site internet de l'organisation : www.crisisgroup.org. Crisis Group travaille en étroite collaboration avec les gouvernements et ceux qui les influencent, notamment les médias, afin de les sensibiliser à ses analyses et de générer un soutien pour ses recommandations politiques.

Le Conseil d'administration de Crisis Group, qui compte d'éminentes personnalités du monde politique, diplomatique, des affaires et des médias, s'engage directement à promouvoir rapports et recommandations auprès des décideurs politiques du monde entier. Crisis Group est co-présidé par Christopher Patten, ancien Commissaire européen aux Relations extérieures, et par Thomas Pickering, ancien ambassadeur des États-Unis. Gareth Evans, ancien ministre australien des Affaires étrangères, en est le président depuis janvier 2000.

Crisis Group a son siège à Bruxelles et des bureaux de liaison à Washington, New York, Londres et Moscou. L'organisation dispose actuellement de douze bureaux de terrain (à Amman, Bichkek, Bogota, Le Caire, Dakar, Islamabad, Istanbul, Jakarta, Nairobi, Pristina, Séoul et Tbilissi) et seize représentations locales (Abuja, Bakou, Beyrouth, Belgrade, Colombo, Damas, Dili, Douchanbé, Erevan, Jérusalem, Kaboul, Kampala, Katmandou, Kinshasa, Port-au-Prince et Pretoria). Crisis Group couvre une soixantaine de pays et territoires touchés ou menacés par des crises sur quatre continents. En Afrique, il s'agit de : Burundi, Côte d'Ivoire, Érythrée, Éthiopie, Guinée, Liberia, Ouganda, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Rwanda,

Sahara occidental, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Tchad et Zimbabwe ; en Asie : Afghanistan, Bangladesh, Birmanie, Cachemire, Corée du Nord, Indonésie, Kazakhstan, Kirghizstan, Népal, Ouzbékistan, Pakistan, Philippines, Sri Lanka, Tadjikistan, Thaïlande, Timor-Leste et Turkménistan ; en Europe : Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Chypre, Géorgie, Kosovo et Serbie ; au Moyen-Orient : toute la région qui s'étend de l'Afrique du Nord à l'Iran ; et en Amérique Latine : Colombie, région andine et Haïti.

Crisis Group est financé par des gouvernements, des fondations caritatives, des sociétés et des donateurs privés. Les agences et départements gouvernementaux qui financent actuellement Crisis Group sont : l'Agence australienne pour le développement international, l'Agence canadienne de développement international, l'Agence américaine pour le développement international, l'Agence japonaise pour la coopération internationale, l'Agence néo-zélandaise pour le développement international, le Centre canadien de recherches pour le développement international, le Département des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada, le Département des Affaires étrangères irlandais, le Département fédéral des Affaires étrangères de la Confédération suisse, le Département du Royaume-Uni pour le développement international, le Ministère allemand des Affaires étrangères, le Ministère des Affaires étrangères de la République fédérale d'Autriche, le Ministère belge des Affaires étrangères, le Ministère finlandais des Affaires étrangères, le Ministère français des Affaires étrangères, le Ministère des Affaires étrangères de la Principauté du Liechtenstein, le Ministère luxembourgeois des Affaires étrangères, le Ministère néerlandais des Affaires étrangères, le Ministère des Affaires étrangères du Royaume-Uni et du Commonwealth, le Ministère suédois des Affaires étrangères, le Ministère tchèque des Affaires étrangères, le Ministère royal des Affaires étrangères du Danemark, le Ministère royal norvégien des Affaires étrangères et le Ministère des Affaires étrangères turc.

Les fondations et donateurs du secteur privé regroupent : Carnegie Corporation of New York, Carso Foundation, Compton Foundation, Ford Foundation, Fundación DARA Internacional, Iara Lee and George Gund III Foundation, William & Flora Hewlett Foundation, Hunt Alternatives Fund, Kimsey Foundation, Korea Foundation, John D. & Catherine T. MacArthur Foundation, Charles Stewart Mott Foundation, Open Society Institute, Pierre and Pamela Omidyar Fund, Ploughshares Fund, Victor Pinchuk Foundation, ProVictimis Foundation, Radcliffe Foundation, Sigrid Rausing Trust, Rockefeller Philanthropy Advisors et Viva Trust.

Août 2007

ANNEXE C

RAPPORTS ET BRIEFINGS DE CRISIS GROUP SUR L'AFRIQUE DEPUIS JANVIER 2004

AFRIQUE AUSTRALE

Zimbabwe: In Search of a New Strategy, Rapport Afrique N°78, 19 avril 2004

Blood and Soil: Land, Politics and Conflict Prevention in Zimbabwe and South Africa, Rapport Afrique N°85, 17 septembre 2004

Zimbabwe: Another Election Chance, Rapport Afrique N°86, 30 novembre 2004

Post-Election Zimbabwe: What Next?, Rapport Afrique N°93, 7 juin 2005

Swaziland: The Clock Is Ticking, Briefing Afrique N°29, 14 juillet 2005

Zimbabwe's Operation Murambatsvina: The Tipping Point?, Rapport Afrique N°97, 17 août 2005

Zimbabwe's Continuing Self-Destruction, Briefing Afrique N°38, 6 juin 2006

Zimbabwe: An Opposition Strategy, Rapport Afrique N°117, 24 août 2006

Zimbabwe: An End to the Stalemate?, Rapport Afrique N°122, 5 mars 2007

AFRIQUE CENTRALE

Northern Uganda: Understanding and Solving the Conflict, Rapport Afrique N°77, 14 avril 2004

Fin de Transition au Burundi: franchir le Cap, Rapport Afrique N°81, 5 juillet 2004 (aussi disponible en anglais)

Congo: s'éloigner du gouffre, Briefing Afrique N°18, 7 juillet 2004, (aussi disponible en anglais)

Maintaining Momentum in the Congo: The Ituri Problem, Rapport Afrique N°84, 26 août 2004

Élections au Burundi: parier sur la paix, Briefing Afrique N°20, 9 décembre 2004 (aussi disponible en anglais)

Back to the Brink in the Congo, Briefing Afrique N°21, 17 décembre 2004

Peace in Northern Uganda: Decisive Weeks Ahead, Briefing Afrique N°22, 21 février 2005

The Congo's Transition is Failing: Crisis in the Kivus, Rapport Afrique N°91, 30 mars 2005

Shock Therapy for Northern Uganda's Peace Process, Briefing Afrique N°23, 11 avril 2005

The Congo: Solving the FDLR Problem Once and For All, Briefing Afrique N°25, 12 mai 2005

Building a Comprehensive Peace Strategy for Northern Uganda, Briefing Afrique N°27, 23 juin 2005

Élections au Burundi: reconfiguration radicale du paysage politique, Briefing Afrique N°31, 25 août 2005 (aussi disponible en anglais)

A Congo Action Plan, Briefing Afrique N°34, 19 octobre 2005

Katanga: la crise oubliée de la RDC, Rapport Afrique N°103, 9 janvier 2006 (aussi disponible en anglais)

A Strategy for Ending Northern Uganda's Crisis, Briefing Afrique N°35, 11 janvier 2006

La réforme du secteur de la sécurité en RDC, Rapport Afrique N°104, 13 février 2006 (aussi disponible en anglais)

Congo's Elections: Making or Breaking the Peace, Rapport Afrique N°108, 27 avril 2006

Beyond Victimhood: Women's Peacebuilding in Sudan, Congo and Uganda, Rapport Afrique N°112, 28 juin 2006

Sortir du piège du conflit: promouvoir la bonne gouvernance au Congo, Rapport Afrique N°114, 20 juillet 2006 (aussi disponible en anglais)

Peace in Northern Uganda?, Briefing Afrique N°41, 13 septembre 2006

La sécurité des élections au Congo: les leçons des affrontements de Kinshasa, Briefing Afrique N°42, 2 octobre 2006 (aussi disponible en anglais)

Burundi: la démocratie et la paix en danger, Rapport Afrique N°120, 30 novembre 2006 (aussi disponible en anglais)

Congo: poursuivre l'engagement international après les élections, Rapport Afrique N°44, 9 janvier 2007

Northern Uganda: Seizing the Opportunity for Peace, Rapport Afrique N°124, 26 avril 2007

Congo: consolider la paix, Rapport Afrique N°128, 5 juillet 2007 (aussi disponible en anglais)

AFRIQUE DE L'OUEST

Rebuilding Liberia: Prospects and Perils, Rapport Afrique N°75, 30 janvier 2004

Côte d'Ivoire: pas de paix en vue, Rapport Afrique N°82, 12 juillet 2004 (aussi disponible en anglais)

Liberia and Sierra Leone: Rebuilding Failed States, Rapport Afrique N°87, 8 décembre 2004

Côte d'Ivoire: le pire est peut-être à venir, Rapport Afrique N°90, 23 mars 2005

Islamist Terrorism in the Sahel: Fact or Fiction?, Rapport Afrique N°92, 31 mars 2005

Guinée: conjurer la descente aux enfers, Rapport Afrique N°94, 13 juin 2005 (aussi disponible en anglais)

Liberia's Elections: Necessary but Not Sufficient, Rapport Afrique N°98, 7 septembre 2005

Côte d'Ivoire: les demi-mesures ne suffiront pas, Briefing Afrique N°33, 12 octobre 2005

Liberia: Staying Focused, Briefing Afrique N°36, 13 janvier 2006

Liberia: Resurrecting the Justice System, Rapport Afrique N°107, 6 avril 2006

La Guinée en transition, Briefing Afrique N°37, 11 avril 2006 (aussi disponible en anglais)

Côte d'Ivoire: la paix comme option, Rapport Afrique N°109, 17 mai 2006

Nigeria: Want in the Midst of Plenty Rapport Afrique N°113, 19 juillet 2006

The Swamps of Insurgency: Nigeria's Delta Unrest, Rapport Afrique N°115, 3 août 2006

Côte d'Ivoire: augmenter la pression, Briefing Afrique N°40, 7 septembre 2006

Fuelling the Niger Delta Crisis, Rapport Afrique N°118, 28 septembre 2006

Nigeria's Faltering Federal Experiment, Rapport Afrique N°119, 25 octobre 2006

Guinée: le changement ou le chaos, Rapport Afrique N°121, 14 février 2007

Nigeria's Elections: Avoiding a Political Crisis, Rapport Afrique N°123, 28 mars 2007

Nigeria: Failed Elections, Failing State?, Rapport Afrique N°126, 30 mai 2007

Côte d'Ivoire: Faut-il croire à l'accord de Ouagadougou ?, Rapport Afrique N°127, 27 juin 2007 (aussi disponible en anglais)

Sierra Leone: The Election Opportunity, Rapport Afrique N°129, 12 juillet 2007 (aussi disponible en anglais)

CORNE DE L'AFRIQUE

Darfur Rising: Sudan's New Crisis, Rapport Afrique N°76, 25 mars 2004 (aussi disponible en arabe)

Biting the Somali Bullet, Rapport Afrique N°79, 4 mai 2004

Sudan: Now or Never in Darfur, Rapport Afrique N°80, 23 mai 2004 (aussi disponible en arabe)

Ultimatum Au Darfour: Nouveau Plan D'action International, Rapport Afrique N°83, 23 août 2004 (aussi disponible en anglais et en arabe)

Sudan's Dual Crisis: Refocusing on IGAD, Briefing Afrique N°19, 5 octobre 2004

Somalia: Continuation of War by Other Means?, Rapport Afrique N°88, 21 décembre 2004

Darfur: The Failure to Protect, Rapport Afrique N°89, 8 mars 2005 (aussi disponible en arabe)

A New Sudan Action Plan, Briefing Afrique N°24, 26 avril 2005

Do Americans Care About Darfur?, Briefing Afrique N°26, 1 juin 2005

The AU's Mission in Darfur: Bridging the Gaps, Briefing Afrique N°28, 1 juin 2005

Counter-Terrorism in Somalia: Losing Hearts and Minds?, Rapport Afrique N°95, 11 juillet 2005

The Khartoum-SPLM Agreement: Sudan's Uncertain Peace, Rapport Afrique N°96, 25 juillet 2005

Garang's Death: Implications for Peace in Sudan, Briefing Afrique N°30, 9 août 2005 (aussi disponible en arabe)

Unifying Darfur's Rebels: A Prerequisite for Peace, Briefing Afrique N°32, 6 octobre 2005 (aussi disponible en arabe)

The EU/AU Partnership in Darfur: Not Yet a Winning Combination, Rapport Afrique N°99, 25 octobre 2005

Somalia's Islamists, Rapport Afrique N°100, 12 décembre 2005

Ethiopia and Eritrea: Preventing War, Rapport Afrique N°101, 22 décembre 2005

Sudan: Saving Peace in the East, Rapport Afrique N°102, 5 janvier 2006

To Save Darfur, Rapport Afrique N°105, 17 mars 2006

Sudan's Comprehensive Peace Agreement: The Long Road Ahead, Rapport Afrique N°106, 31 mars 2006

Somaliland: à l'Union africaine de montrer le chemin, Rapport Afrique N°110, 23 mai 2006 (aussi disponible en anglais)

Tchad: vers le retour de la guerre, Rapport Afrique N°111, 1^{er} juin 2006

Darfur's Fragile Peace Agreement, Briefing Afrique N°39, 20 juin 2006 (aussi disponible en arabe)

Beyond Victimhood: Women's Peacebuilding in Sudan, Congo and Uganda, Rapport Afrique N°112, 28 juin 2006

Can the Somali Crisis be Contained? Rapport Afrique N°116, 10 août 2006

Getting the UN into Darfur, Briefing Afrique N°43, 12 octobre 2006

Somalia: The Tough Part Is Ahead, Briefing Afrique N°45, 26 janvier 2007

Darfur: Revitalising the Peace Process, Rapport Afrique N°125, 30 avril 2007

A Strategy for Comprehensive Peace in Sudan, Rapport Afrique N°130, 26 juillet 2007

AUTRES RAPPORTS ET BRIEFINGS

Pour les rapports et les briefings de Crisis Group sur

- l'Asie ;
- l'Europe ;
- l'Amérique latine et la Caraïbe ;
- le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord ;
- des sujets thématiques ;
- *CrisisWatch*,

veuillez vous rendre sur notre site web : www.crisisgroup.org.

ANNEXE D

CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'INTERNATIONAL CRISIS GROUP

Co-présidents

Christopher Patten

Ancien commissaire européen aux Relations extérieures; ancien gouverneur de Hong Kong; ancien membre du Conseil des ministres britannique; chancelier de l'université d'Oxford

Thomas Pickering

Ancien ambassadeur des États-Unis auprès de la Russie, de l'Inde, d'Israël, d'El Salvador, du Nigéria et de la Jordanie

Président directeur général

Gareth Evans

Ancien ministre des Affaires étrangères d'Australie

COMITÉ DE DIRECTION

Morton Abramowitz

Ancien secrétaire d'État adjoint; ancien ambassadeur des États-Unis en Turquie

Cheryl Carolus

Ancienne Haut Commissaire de l'Afrique du Sud auprès du Royaume-Uni; ancienne secrétaire générale de l'ANC

Maria Livanos Cattai*

Membre du conseil exécutif de Petroplus Holding AG, Suisse; ancienne secrétaire générale de la Chambre de commerce internationale

Yoichi Funabashi

Éditorialiste et correspondant diplomatique en chef de l'Asahi Shimbun, Japon

Frank Giustra

Président du conseil d'Endeavour Financial Corporation, Canada

Stephen Solarz

Ancien membre du Congrès des États-Unis

George Soros

Président de l'Open Society Institute

Pär Stenbäck

Ancien ministre des Affaires étrangères, Finlande

*Vice-présidente

Adnan Abu-Odeh

Ancien conseiller politique du Roi Abdallah II et du Roi Hussein; ancien représentant permanent de la Jordanie auprès des Nations unies

Kenneth Adelman

Ancien ambassadeur des États-Unis et directeur de l'Agence américaine pour le contrôle des armes et le désarmement

Ersin Arioglu

Membre du Parlement turc; président émérite de Yapi Merkezi

Shlomo Ben-Ami

Ancien ministre des Affaires étrangères d'Israël

Lakhdar Brahimi

Ancien conseiller spécial du Secrétaire général des Nations unies; ancien ministre des Affaires étrangères algérien

Zbigniew Brzezinski

Ancien conseiller à la Sécurité nationale auprès du président des États-Unis

Kim Campbell

Ancienne Premier ministre du Canada; secrétaire générale du Club de Madrid

Naresh Chandra

Ancien secrétaire de cabinet; ancien ambassadeur de l'Inde aux États-Unis

Joaquim Alberto Chissano

Ancien président du Mozambique

Victor Chu

Président du First Eastern Investment Group, Hong Kong

Wesley Clark

Ancien commandant suprême des forces alliées de l'OTAN en Europe

Pat Cox

Ancien président du Parlement européen

Uffe Ellemann-Jensen

Ancien ministre des Affaires étrangères du Danemark

Mark Eyskens

Ancien Premier ministre de Belgique

Joschka Fischer

Ancien ministre des Affaires étrangères d'Allemagne

Leslie H. Gelb

Président émérite du Conseil des Relations étrangères, États-Unis

Carla Hills

Ancienne ministre au Logement; ancienne représentante au Commerce extérieur des États-Unis

Lena Hjelm-Wallén

Ancienne Vice-Premier ministre et ministre des Affaires étrangères de Suède

Swanee Hunt

Présidente de l'Initiative for Inclusive Security: Women Waging Peace; ancienne ambassadrice des États-Unis en Autriche

Anwar Ibrahim

Ancien Premier ministre adjoint de Malaisie

Asma Jahangir

Rapporteur spécial des Nations unies sur la liberté de religion ou de conviction; présidente de la Commission des droits de l'Homme au Pakistan

Nancy Kassebaum Baker

Ancienne sénatrice des États-Unis

James V. Kimsey

Fondateur et président honoraire d'America Online, inc. (AOL)

Wim Kok

Ancien Premier ministre des Pays-Bas

Ricardo Lagos

Ancien président du Chili

Joanne Leedom-Ackerman

Romancière et journaliste, États-Unis

Ayo Obe

Présidente du comité directeur du Mouvement mondial pour la démocratie, Nigéria

Christine Ockrent

Journaliste et écrivain, France

Victor Pinchuk

Fondateur de l'Interpipe Scientific and Industrial Production Group

Samantha Power

Écrivain: professeur à la Kennedy School of government, Harvard University

Fidel V. Ramos

Ancien président des Philippines

Ghassan Salamé

Ancien ministre du Liban; professeur de relations internationales à Paris

Douglas Schoen

Partenaire fondateur de Penn, Schoen & Berland Associates, États-Unis

Thorvald Stoltenberg

Ancien ministre des Affaires étrangères de Norvège

Ernesto Zedillo

Ancien président du Mexique; directeur du Yale Center for the Study of Globalization

CERCLE PRÉSIDENTIEL

Le cercle présidentiel de Crisis Group est un groupe éminent de donateurs privés qui apportent un soutien essentiel, du temps et une expertise à Crisis Group dans l'accomplissement de sa mission.

Canaccord Adams Limited

Bob Cross
Frank E. Holmes

Ford Nicholson
Ian Telfer

Neil Woodyer
Don Xia

CONSEIL CONSULTATIF INTERNATIONAL

Le Conseil consultatif international est constitué de donateurs privés qui contribuent régulièrement, par leur savoir et leur expérience, aux activités de Crisis Group.

Rita E. Hauser
(Co-présidente)

Elliott F. Kulick
(Co-président)

Marc Abramowitz
Anglo American PLC
APCO Worldwide Inc.

Ed Bachrach
Patrick E. Benzie
Stanley M. Bergman and Edward J. Bergman
BHP Billiton
Harry Bookey and Pamela Bass-Bookey
John Chapman Chester

Chevron
Citigroup
Companhia Vale do Rio Doce
Richard H. Cooper
Crédit Suisse
John Ehara
Equinox Partners
Konrad Fischer
Alan Griffiths
Charlotte and Fred Hubbell
Iara Lee & George Gund III Foundation

Sheikh Khaled Juffali
Amed Khan
George Kellner
Shiv Vikram Khemka
George Loening
McKinsey & Company
Najib A. Mikati
Donald Pels
PT Newmont Pacific Nusantara (Mr. Robert Humberson)
Michael L. Riordan
Tilleke & Gibbins

Baron Guy Ullens de Schooten
VIVATrust
Stanley Weiss
Westfield Group
Don Xia
Yasuyo Yamazaki
Yapi Merkezi Construction and Industry Inc.
Shinji Yazaki
Sunny

CONSEILLERS

Les conseillers sont d'anciens membres du Conseil d'administration qui maintiennent leur collaboration avec Crisis Group et sont sollicités de façon ponctuelle pour apporter leurs conseils et leur soutien à Crisis Group.

Martti Ahtisaari
(Président émérite)

Diego Arria
Paddy Ashdown
Zainab Bangura
Christoph Bertram
Jorge Castañeda
Alain Destexhe
Marika Fahlen

Stanley Fischer
Malcolm Fraser
Bronislaw Geremek
I.K. Gujral
Max Jakobson
Todung Mulya Lubis
Allan J. MacEachen
Barbara McDougall
Matthew McHugh

George J. Mitchell
(Président émérite)

Surin Pitsuwan
Cyril Ramaphosa
George Robertson
Michel Rocard
Volker Ruehe
Mohamed Sahnoun
Salim A. Salim

William Taylor
Leo Tindemans
Ed van Thijn
Shirley Williams
Grigory Yavlinski
Uta Zapf