

---

**Burundi : défaire la paix**

---

**Thierry Vircoulon,  
Solène Brabant**

*Septembre 2015*

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales.

Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901).

Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares think tanks français à se positionner au cœur même du débat européen.

Les opinions exprimées dans ce texte  
n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

ISBN: 978-2-36567-458-4  
Tous droits réservés © Ifri – 2015

Ifri  
27 rue de la Procession  
75740 Paris Cedex 15 – FRANCE  
Tel : +33 (0)1 40 61 60 00  
Fax : +33 (0)1 40 61 60 60  
Email : [ifri@ifri.org](mailto:ifri@ifri.org)

Ifri-Bruxelles  
Rue Marie-Thérèse, 21  
1000 – Bruxelles – BELGIQUE  
Tel : +32 (0)2 238 51 10  
Fax : +32 (0)2 238 51 15  
Email : [info.bruxelles@ifri.org](mailto:info.bruxelles@ifri.org)

Website : [www.ifri.org](http://www.ifri.org)

## Auteurs

---

Solène Brabant est diplômée en *Conflict Studies* et Action humanitaire et ONG. Ses domaines d'expertises regroupent l'Afrique centrale et la région des Grands Lacs, elle a travaillé pour un *think tank* spécialisé sur l'Afrique centrale.

Thierry Vircoulon est chercheur associé à l'Ifri et spécialiste de la région des Grands Lacs, de l'Afrique du Sud, de la République Démocratique du Congo et du Zimbabwe. Ancien élève de l'École Nationale d'Administration (ENA) et titulaire d'un master en sciences politiques de La Sorbonne, il a travaillé pour le Quai d'Orsay et la Commission européenne notamment en Afrique du Sud et en République Démocratique du Congo. Ses travaux concernent essentiellement la gouvernance et la réforme du secteur de la sécurité (RSS). Il est également membre d'un groupe d'experts de l'OCDE sur la construction étatique et la consolidation de la paix.

# Sommaire

---

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>3</b>
<b>LA CRISE BURUNDAISE : BIEN PLUS QU'UNE QUERELLE ÉLECTORALE ....</b>	<b>4</b>
<b>QUERELLE AUTOUR D'UN ACCORD DE PAIX :</b>	
<b>LES « PRO » ET « ANTI » ARUSHA.....</b>	<b>6</b>
<b>DES MANIFESTATIONS À LA PRÉ-GUÉRILLA.....</b>	<b>9</b>
<b>L'ENGRENAGE DE LA VIOLENCE .....</b>	<b>10</b>
<b>ÉCHOS ET RÉSONANCES EN AFRIQUE .....</b>	<b>13</b>
<b>L'ÉCHEC EXEMPLAIRE DE LA DIPLOMATIE AFRICAINE ET DE L'ONU.....</b>	<b>15</b>
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>17</b>
<b>ENCADRÉ: IMBONERAKURE.....</b>	<b>18</b>

# Introduction

---

Petit pays enclavé et surpeuplé de l'Afrique des Grands Lacs, le Burundi a connu depuis son indépendance en 1962 plusieurs épisodes de guerre civile, la dernière ayant pris fin grâce à l'accord d'Arusha signé en 2000. Le retour progressif de la paix qu'a permis l'accord d'Arusha<sup>1</sup> a été remis en cause depuis l'annonce de la candidature de Pierre Nkurunziza, le 25 avril 2015.

Alors que plus de 190 000 Burundais se sont réfugiés dans les pays voisins, les élections législatives, municipales, présidentielle et collinaires se sont tenues entre juin et août dernier malgré les appels répétés de la communauté internationale pour leur report et les menaces de sanctions. Vu de loin, la crise qui sévit actuellement au Burundi ressemble à l'une de ces querelles électorales auxquelles l'Afrique est habituée : une opposition se dresse contre l'intention d'un président de rester aux affaires au-delà de ce que la décence politique et la légalité constitutionnelle autorisent. Mais vue de près, la crise burundaise est bien plus que cela. La crise électorale provoquée par la volonté du président d'effectuer un troisième mandat ramène le Burundi sur le chemin de la violence et résulte d'une volonté de déconstruire l'accord d'Arusha. Plus généralement, dans l'ambiance actuelle de pré-guérilla, elle interroge la durabilité des accords de paix qui organisent le partage du pouvoir comme système de résolution de conflit et interroge également la légitimité et la dangerosité de leur remise en cause.

---

1. L'accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi signé le 28 août 2000 a mis fin à la guerre civile et défini un système de partage du pouvoir politico-ethnique qui est la base du régime actuel. Mentionné dans le préambule de la Constitution burundaise, il limite le nombre de mandats présidentiels à deux et a nécessité quatre ans de négociations sous l'égide de deux présidents (Julius Nyerere et Nelson Mandela).

# La crise burundaise : bien plus qu'une querelle électorale

---

Après dix ans de présidence, Pierre Nkurunziza a décidé d'être de nouveau candidat à sa propre succession. L'annonce de sa candidature lors du congrès de son parti, le CNDD-FDD<sup>2</sup>, le 25 avril dernier a provoqué une vague de manifestations violentes dans la capitale, Bujumbura. Les manifestations ont été organisées par des organisations de la société civile et de l'opposition réunies au sein du mouvement « Halte au troisième mandat », qui s'auto-désigne comme le « Mouvement Arusha », en référence à l'accord du même nom dont ils se considèrent les défenseurs. Ce mouvement est soutenu par l'Église catholique qui a pris position contre un 3<sup>e</sup> mandat présidentiel. Celle-ci a non seulement claqué les portes des commissions électorales provinciales et communales le 27 mai dernier, mais elle a également intimé le 12 mai à Pierre Nkurunziza de reporter l'élection présidentielle et de permettre aux médias indépendants de reprendre leurs activités. Trois tentatives de médiation internationale et deux sommets de la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) spécialement consacrés au Burundi ont seulement permis de reporter les élections législatives, communales et présidentielle de quelques semaines. Tous ces scrutins ont été remportés par le parti au pouvoir qui a notamment obtenu 77 des 100 sièges de l'Assemblée nationale, alors que 21 sièges ont été obtenus par la coalition *Amizero y'Abarundi*<sup>3</sup> et les 2 derniers par l'Union pour le Progrès National (Uprona)<sup>4</sup>. Le 21 juillet, lors de l'élection présidentielle, Pierre Nkurunziza a été réélu au premier tour avec 69,41 % des suffrages, devant Agathon Rwasa qui a obtenu 18,99 % des voix et Gérard Nduwayo (Uprona) qui a réuni 2,13 % des voix. Pierre Nkurunziza a été investi le 20 août, presque en catimini.

---

2. Le conseil national pour la défense de la démocratie-Forces de défense de la démocratie.

3. Après la cuisante défaite de l'opposition au cours des élections de 2010, Charles Nditije et Agathon Rwasa se sont fait évincer de leurs partis respectifs, l'Uprona et les FNL. En novembre 2014, suivis de leurs militants, les anciens ennemis se sont alliés en vue des élections prévues en 2015 et ont créé la coalition *Amizero y'Abarundi*.

4. Parti de l'indépendance, l'Uprona a été la principale formation politique tutsie depuis 1962.

La prétention controversée de Pierre Nkurunziza à un troisième mandat a été le déclencheur de la crise actuelle et constitue la pomme de discorde entre la coalition de l'opposition et le gouvernement. Le parti au pouvoir soutient qu'un nouveau mandat est constitutionnel en jouant sur l'ambiguïté de la Constitution. La limite de mandats est posée par l'article 96 selon lequel « le Président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois ». Or, en vertu de la disposition exceptionnelle prévue par l'article 302 concernant la première élection présidentielle post-transition, Pierre Nkurunziza a été élu en 2005 au suffrage indirect. Le CNDD-FDD, puis la cour constitutionnelle dans sa décision du 5 mai 2015, estiment que seule la seconde élection de Pierre Nkurunziza au suffrage direct en 2010 doit être prise en compte, lui permettant ainsi de se présenter pour un nouveau mandat. Néanmoins, la fuite du vice-président de la cour constitutionnelle, Sylvère Nimpagaritse, le 4 mai 2015<sup>5</sup>, a révélé les pressions exercées sur les juges et le manque d'impartialité de la cour.

---

5. « Burundi : le vice-président de la Cour constitutionnelle en fuite », RFI, 4 mai 2015.

## Querelle autour d'un accord de paix : les « pro » et « anti » Arusha

---

La question du troisième mandat est l'arbre qui cache la forêt. L'enjeu de cette crise n'est pas la présidence mais la remise en cause de l'accord d'Arusha. Ratifié en 2000, l'accord a permis de mettre fin progressivement à une guerre civile ayant fait plus de 300 000 morts et de remplacer une dictature ethnique par un régime démocratique consociatif<sup>6</sup>. Outre la limitation des mandats présidentiels au nombre de deux, l'accord d'Arusha pose le principe du partage du pouvoir politique selon le critère ethnique (entre la majorité Hutu, qui constitue 85 % de la population burundaise, et la minorité Tutsi). Ce principe se traduit dans la Constitution par la désignation de deux vice-présidents issus d'ethnies différentes, par la composition réglementée du gouvernement et de l'Assemblée nationale (maximum 60 % de Hutus et 40 % de Tutsis), du Sénat (à raison de deux délégués par province issus d'ethnies différentes) et de l'administration (maximum 60 % de Hutus et 40 % de Tutsis). Le partage du pouvoir entre les deux ethnies concerne aussi les services de sécurité, un des points les plus importants et les plus difficiles durant les négociations d'Arusha.

Pour beaucoup de Burundais, la candidature du président Nkurunziza pour un troisième mandat a été celle de trop. En effet, cette candidature est en parfaite contradiction avec l'accord d'Arusha<sup>7</sup> et elle est donc perçue par plusieurs segments importants de la société burundaise comme la révélation de son intention de remettre en cause le système de partage du pouvoir.

L'opposition de Pierre Nkurunziza et de son parti à l'accord d'Arusha ne date pas d'hier. Depuis qu'il est au pouvoir, il y a eu plusieurs atteintes à la lettre et surtout à l'esprit de l'accord. Prévue par ce dernier, la politique de restitution des biens spoliés durant la guerre civile a été modifiée de manière non consensuelle en 2013. Au lieu de chercher à concilier les intérêts des actuels et anciens propriétaires, les autorités ont favorisé une approche plus legaliste mais en même temps beaucoup plus complexe et problématique<sup>8</sup>. La

---

6. Stef Vandeginste, « Théorie consociative et partage du pouvoir au Burundi », *Cahier*, Institute of Development Policy and Management, 2 février 2006.

7. Accord d'Arusha, Protocole II, article 7.

8. « Les terres de la discorde (II) : restitution et réconciliation au Burundi », *Rapport Afrique* N°214, International Crisis Group, 17 février 2014.



mise en place en décembre dernier de la Commission Vérité et Réconciliation (CVR) – l'un des aspects fondamentaux de l'accord d'Arusha – s'est faite avec un retard de douze ans. Ce retard est largement dû à la mauvaise volonté du parti au pouvoir qui a une lecture sélective des dispositions de l'accord d'Arusha relatives à la justice transitionnelle : il a créé la CVR – qui n'a pas entamé ses travaux avant les élections mais est encouragée à le faire maintenant par le président lui-même<sup>9</sup> – cependant il a rejeté l'idée de créer un tribunal spécial mixte comme prévu par l'accord. La plus importante offensive contre l'accord d'Arusha remonte au 21 mars 2014 bien que la tentative de révision de la Constitution par le gouvernement a été rejetée ce jour-là par le parlement à une voix près. Le texte prévoyait un exécutif renforcé et supprimait la limite des mandats présidentiels. Il effaçait toute référence à l'accord d'Arusha dans le préambule et remettait en question l'équilibre politico-ethnique issu de l'accord de 2000, en remplaçant les deux postes de vice-présidents issus d'ethnies différentes par un premier ministre fort et un vice-président honorifique, tandis que la majorité simple remplaçait la majorité des deux tiers au parlement. En résumé, si cette tentative de révision constitutionnelle avait abouti, le régime burundais ne serait plus aujourd'hui basé sur l'accord d'Arusha. Récemment, la suppression dans le nouveau règlement d'ordre intérieur des dispositions sur les équilibres ethniques et de genre dans la composition du bureau de l'Assemblée nationale est une nouvelle entorse faite à l'esprit d'Arusha. Mais le plus alarmant est l'intention déclarée lors du discours d'investiture de Pierre Nkurunziza de modifier l'article 129 de la Constitution, relatif à la composition du gouvernement et aux quotas ethniques. Le gouvernement issu des élections de l'été 2015 est un gouvernement dominé par les partis hutus (CNDD-FDD et FNL<sup>10</sup>), les représentants de l'Uprona ne pouvant plus prétendre à un rôle de partenaire gouvernemental comme cela était le cas après les élections de 2005 et 2010. En effet, les représentants des deux branches de l'Uprona, Charles Nditije et Gérard Nduwayo ont respectivement boycotté le scrutin (pour le premier) et fait un mauvais score (pour le second). Par conséquent, même si l'équilibre ethnique dans la formation du gouvernement est respecté, l'équilibre politique est aujourd'hui bouleversé.

De plus, le parti au pouvoir n'a jamais fait mystère de ses critiques contre l'accord d'Arusha. Il le jugeait à la fois trop protecteur des intérêts des Tutsis et dépassé par la situation politique du pays. Ces dernières années, le CNDD-FDD a souvent critiqué le monopole des Tutsis sur certains secteurs de la société (le monde associatif, les médias, la magistrature, etc.). Par ailleurs, il estimait que plus de dix ans après la signature de l'accord d'Arusha, le système de majorité simple devait s'imposer dans les institutions. Dans le

---

9. Discours d'investiture à la présidence de Pierre Nkurunziza, Bujumbura, 20 août 2015.

10. Forces Nationales de Libération, mouvement rebelle devenu parti politique.

contexte de crise actuelle et après le putsch manqué, l'équilibre ethnique dans le commandement des forces armées est remis en cause (plusieurs officiers tutsis ont été arrêtés) tandis que des médias pro-gouvernementaux et certains acteurs du parti au pouvoir développent une rhétorique de méfiance et de rancœur ethniques.

Si la question du 3<sup>e</sup> mandat a été si mobilisatrice et si clivante dans la société burundaise, c'est parce que tous les Burundais ont conscience qu'elle ouvre la voie à une déconstruction des équilibres issus des accords d'Arusha. Cette querelle met en évidence la bipolarisation de la scène politique burundaise et démontre que les fractures du passé sont encore vives. Ces fractures sont ethniques, politiques mais aussi sociales et sécuritaires. L'armée s'est dans un premier temps interposée entre la police et les manifestants avant d'être reprise en main. Elle est néanmoins toujours traversée par de profondes dissensions internes révélées par la tentative de coup d'État du 13 mai, l'arrestation de militaires dans le cadre de l'enquête sur l'assassinat du général Adolphe Nshimirimana et la tentative d'assassinat du chef d'état-major le 11 septembre.

## Des manifestations à la pré-guérilla

---

Dans le sillage du « Mouvement Arusha », des partis d'opposition et des organisations de la société civile, mais également les anciens présidents Sylvestre Ntibantunganya et Domitien Ndayizeye, des personnalités du CNDD-FDD en exil et des militaires, se sont réunis à Addis-Abeba le 31 juillet dernier pour officialiser la création d'un Conseil national pour le Respect de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi et la restauration de l'État de droit (CNARED), présidé par Léonard Nyangoma, dirigeant du CNDD qui avait fui le pays après les élections de 2010. Une délégation du CNARED a été reçue dans la foulée au siège de l'Union Africaine (UA). La composition du CNARED reflète l'élargissement de l'opposition au fil des derniers mois. Cette coalition dépasse le périmètre de l'opposition formée après les élections de 2010 et réunit aussi certaines personnalités qui avaient quitté (de gré ou de force) la scène politique burundaise et d'autres qui ont occupé des fonctions de premier plan au sein du CNDD-FDD.

Néanmoins, il manque à cette coalition un acteur important. Après l'élection présidentielle, Agathon Rwasa a décidé de siéger à l'Assemblée nationale, entraînant avec lui les membres également élus de son parti, les FNL. Il siège comme vice-président du bureau nouvellement élu de l'Assemblée nationale aux côtés de deux représentants du CNDD-FDD, Pascal Nyabenda, président, et Edouard Nduwimana, ancien ministre de l'Intérieur et désormais deuxième vice-président de l'Assemblée nationale. Conformément à la constitution, des membres des FNL ont également été nommés à cinq postes ministériels sur vingt (ministères de la Bonne gouvernance et du plan, du Commerce, de l'industrie et du tourisme, de la Fonction publique du travail et de l'emploi, du Développement communal, de la Jeunesse, des sports et de la culture) mais la surprise vient du fait qu'ils aient accepté. En effet, la décision d'Agathon Rwasa d'accepter de participer à ce gouvernement est incohérente avec le fait qu'il ait boycotté les élections et en ait dénoncé les résultats. Ses militants qui sont aussi victimes de la répression du pouvoir<sup>11</sup> sont également pris au dépourvu par ce qui ressemble fort à un ralliement opportuniste.

---

11. Le 22 août dernier, Pontien Barutwanayo, seul administrateur de commune issu des FNL sur les 129 que compte le pays, a été assassiné.

## L'engrenage de la violence

---

Alors que la répression policière s'est considérablement durcie, la contestation populaire du printemps s'est transformée en guérilla de basse intensité dans certains quartiers de la capitale, et la récente nomination du commissaire de police Alain Guillaume Bunyoni comme ministre de la Sécurité publique n'augure pas d'assouplissement de la politique répressive. Dès le début des manifestations, après l'annonce de la candidature de Pierre Nkurunziza, les autorités burundaises ont qualifié les mobilisations populaires anti 3<sup>e</sup> mandat d'« insurrection » et les forces de police ont procédé à de nombreuses arrestations arbitraires. De plus, la tentative échouée de coup d'État du 13 mai a conduit à une intensification de la répression, les unités de police tirant à balles réelles sur les manifestants. L'assassinat de Zedi Feruzi, président du parti d'opposition l'Union pour la paix et la démocratie (UPD), le 23 mai, par des hommes de l'Appui pour la Protection des Institutions (API) – un corps des forces de sécurité burundaises – a été le premier assassinat politique d'une série qui continue jusqu'à présent<sup>12</sup>. Bien qu'un calme précaire ait été observé par la suite entre les élections législatives et présidentielle, l'assassinat du numéro deux officieux du régime, le général Adolphe Nshimirimana, artisan de la répression et chef des Imborenakure<sup>13</sup>, le 2 août dernier a de nouveau fait monter d'un cran la violence. La réplique ne s'est pas faite attendre avec une tentative d'assassinat de Pierre Claver Mbonimpa, activiste renommé des droits de l'homme, ainsi que le meurtre du colonel Jean Bikomagu, ancien chef d'état-major et symbole de l'ancienne institution militaire en tant qu'officier tutsi. Patrice Gahungu, porte-parole de l'UPD, a été assassiné le 7 septembre et le chef d'état-major a échappé de justesse à une embuscade le 11 septembre. Les deux camps sont entrés dans une logique d'assassinats ciblés.

Bien que les journées à Bujumbura semblent avoir retrouvé leur cours normal avec la reprise des activités économiques, les nuits sont ponctuées de tirs et d'explosions de grenades. Les fouilles et perquisitions se multiplient dans certains quartiers de la capitale perçus comme les bastions de la contestation (Jabe, Nyakabiga, Musaga, Cibitoke, Kinanira...), accompagnées de multiples

---

12. « Braving bullets. Excessive Force in Policing Demonstrations in Burundi », Amnesty International, 23 juillet 2015.

13. Voir encadré en fin de note, p. 18.

arrestations tandis que chaque matin livre son lot de cadavres portant des traces de torture. Les quartiers contestataires de Bujumbura sont bouclés à chaque accrochage, les violations des droits de l'homme sont quotidiennes et l'utilisation de la torture se généralise<sup>14</sup>. Les journalistes font l'objet de menaces et de violences de la part des forces de l'ordre, et l'arrestation puis le passage à tabac du correspondant RFI/AFP quelques heures après l'assassinat de Nshiriminama était un message à toute la profession. De même, des avocats se voient refuser l'accès à leurs clients détenus de façon arbitraire et font l'objet de pressions de la part des membres des forces de police. Le 2 septembre, un avocat du Barreau de Bujumbura qui assiste régulièrement les détenus de la Brigade spéciale de recherche de Bujumbura a été violenté et placé en détention sans charge pendant plus de 24 heures avant d'être libéré suite à l'intervention du Barreau de Bujumbura auprès des autorités<sup>15</sup>.

En province, les incidents violents sont de plus en plus récurrents et l'armée régulière est épisodiquement confrontée à des groupes armés non identifiés. Une première confrontation a eu lieu dans la province nord de Kayanza à la mi-juillet. Selon les sources officielles, celle-ci se serait soldée par l'arrestation de 170 combattants et la mort de 31 autres après trois jours d'affrontements. Dans la mesure où les membres de ce groupe seraient venus du Rwanda, les zones frontalières et les mouvements de la population sont particulièrement surveillés et le Rwanda est accusé de subversion à demi-mots par les autorités burundaises. Depuis le début du mois de septembre, plusieurs positions militaires ont été attaquées par des groupes armés ou des individus armés non identifiés. En zone rurale, un réseau d'organisations de la société civile burundaise qui recense l'état des violences à travers le pays note une dégradation notable au cours de ces derniers mois avec une multiplication d'attaques, de passages à tabac, de fouilles et de perquisitions, d'assassinats et d'incarcérations arbitraires. Par ailleurs, les soupçons d'organisation de groupes rebelles dans les pays voisins conduisent les *Imbonerakure* et les services de sécurité à viser plus particulièrement les personnes qui tentent de fuir le pays ou qui y reviennent. Récemment, une centaine d'hommes ont été arrêtés dans la province de Gitega à leur retour de l'étranger<sup>16</sup>.

À la phase contestataire (les manifestations d'avril à juin) a succédé une phase de pré-guérilla où répression policière et assassinats ciblés vont de pair. Récemment, le Secrétaire général adjoint des Nations Unies pour les droits de l'homme a fait état d'au moins 90 tués, 600 arrêtés et emprisonnés et 40 cas de torture

---

14. « Just tell me what to confess to torture and other ill-treatment by Burundi service since April 2015 », Amnesty International, 24 août 2015.

15. « Atteintes aux droits de la défense au Burundi », Avocats sans frontières, 5 septembre 2015

16. « Over 100 Arrested in One Province Amid Rebel Fears », Wral, 16 septembre 2015.

depuis le début des manifestations mi-avril, spécifiant que les chiffres sont certainement bien plus élevés mais que le travail d'enquête a largement été entravé par les autorités nationales<sup>17</sup>.

---

17. Intervention du secrétaire général adjoint des Nations unies pour les droits de l'homme, Ivan Simonovic, lors d'une session d'urgence du Conseil de Sécurité sur le Burundi le 10 août 2015.

## Échos et résonances en Afrique

---

La crise burundaise relance la question de la démocratisation des régimes africains. Pierre Nkurunziza n'est ni le premier, ni sans doute le dernier dirigeant africain qui s'accroche au pouvoir. Certains présidents battent des records de longévité à la tête du pays parmi lesquels Robert Mugabe au Zimbabwe (35 ans), Paul Biya au Cameroun (32 ans) et Yoweri Museveni en Ouganda (29 ans). Cependant, au cours des dernières années, les contestations populaires se sont multipliées dans les pays africains contre des chefs d'État bien décidés à mourir au pouvoir. Le Burkina Faso est devenu l'exemple de la volonté populaire d'alternance démocratique. Le 31 octobre 2014, Blaise Compaoré a été forcé de fuir le pays face à l'ampleur de la mobilisation de la rue appuyée par l'armée. Au Sénégal, en 2011 l'ancien président Abdoulaye Wade âgé de 85 ans a perdu les élections en raison notamment de la mobilisation de la société civile contre ses velléités de rester au pouvoir. Dans ces deux pays, le cas du Burkina Faso comme celui du Sénégal, la mobilisation de la société civile et de l'opposition fut suffisamment importante et durable pour contrecarrer l'initiative présidentielle. Si la problématique entre ces deux pays et le Burundi est la même, il manque à ce dernier un consensus populaire contre le 3<sup>e</sup> mandat et des forces de sécurité détachées du régime. Sans cela, le rapport de force ne peut qu'être défavorable au mouvement démocratique.

Les récents développements au Burundi sont particulièrement importants dans un contexte régional où des élections présidentielles sont attendues en 2016 et 2017. Au Congo Brazzaville, Denis Sassou Nguesso ne cache pas sa volonté de rester au pouvoir. Il a annoncé mardi 22 septembre la tenue d'un référendum sur une révision de la Constitution en vue de briguer un troisième mandat lors des élections présidentielles de 2016. De plus, deux ministres dissonants ont été récemment remerciés. Le président de la République Démocratique du Congo (RDC), Joseph Kabila, a fait face en janvier dernier à une forte vague de mobilisation populaire le contraignant à retirer le projet de loi électorale qui prévoyait le recensement de la population avant la prochaine élection présidentielle, ce qui aurait entraîné le report de l'élection. Bien que Joseph Kabila n'ait pour le moment pas affiché de volonté claire de se présenter pour un troisième mandat, les consultations nationales engagées récemment et les élections provinciales et locales sont utilisées pour retarder l'élection présidentielle de 2016. En Ouganda, la situation électorale s'annonce tout aussi peu démocratique : Yoweri Museveni, au pouvoir depuis 1986, a annoncé sa volonté de briguer un 4<sup>e</sup> mandat

présidentiel en 2016 et a déjà fait arrêter deux potentiels rivaux (Kizza Besigye, candidat pour le compte du FDC<sup>18</sup>, et Amama Mbabazi, ex-chef du gouvernement tombé en disgrâce). Le cas du président rwandais, Paul Kagame, se démarque des précédents, du moins en apparence. Il s'est inscrit en porte-à-faux vis-à-vis de Pierre Nkurunziza en lui demandant de retirer sa candidature, arguant que nul ne pouvait aller contre la volonté de son peuple<sup>19</sup>. Le parlement rwandais s'est récemment prononcé en faveur d'un amendement de la Constitution après avoir mené des consultations nationales à l'issue desquelles seuls dix citoyens Rwandais y ayant participé se seraient prononcés contre un 3<sup>e</sup> mandat de Paul Kagamé. La question des troisièmes mandats vient même d'être soulevée en Afrique de l'Ouest : soupçonné d'envisager ce scénario, le président du Bénin, Boni Yayi, a balayé les rumeurs en disant qu'il ne serait pas candidat à sa succession. Le Forum de la société civile de l'Afrique de l'ouest (FOSCAO) a lancé le 10 septembre à Dakar un appel aux chefs d'États membres de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) les invitant à adopter le protocole additionnel sur la limitation de leur mandat<sup>20</sup>. Même s'il n'y a pas de « printemps africain », de nouveaux mouvements démocratiques s'opposent aux velléités de pouvoir à vie de certains présidents africains et cette résistance peut provoquer des crises internes comme au Burundi.

---

18. Forum for Democratic Change.

19. Réponse à une question sur la situation actuelle au Burundi du président Paul Kagamé lors d'un symposium international organisé à l'Université de St. Gall en Suisse.

20. « Les chefs d'État de la CEDEAO invités à la limitation de leurs mandats », APA, 10 septembre 2015.



# L'échec exemplaire de la diplomatie africaine et de l'ONU

---

La crise burundaise laisse planer l'impression d'une impuissance généralisée des parrains et garants de l'accord d'Arusha. Une fois de plus, la diplomatie préventive semble être un concept vide.

Face à ces contestations, les organisations régionales africaines peinent à appliquer une politique cohérente et penchent en faveur d'une position de compromis favorables au pouvoir en place. La prise de position de Mme Dlamini-Zuma, présidente de la commission de l'Union africaine, contre le troisième mandat au Burundi paraît aujourd'hui aussi courageuse qu'isolée<sup>21</sup>. La Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) et la Conférence Internationale de la Région des Grands Lacs (CIRGL) ont mis de côté cette question cruciale pour se contenter de demander en juin un glissement du calendrier électoral et la création d'un environnement propice aux élections. L'envoyé spécial des Nations unies a adopté la même démarche concernant le dialogue entre le gouvernement et l'opposition à Bujumbura. Dans le cadre d'une diplomatie de persuasion, tous les envoyés spéciaux dépêchés à Bujumbura par l'UA, la COMESA<sup>22</sup> et la CAE se sont ralliés à cette position qui n'est bien sûr pas la solution à la crise burundaise puisqu'elle ignore la principale revendication de l'opposition. De ce fait, cette dernière, ainsi que la société civile, ont désavoué les deux envoyés spéciaux successifs de l'ONU, Saïd Djinnit et Abdoulaye Bathily. Face au blocage et compte-tenu de la position non-interventionniste de l'Afrique du Sud, la CAE a paradoxalement désigné le président ougandais, Yoweri Museveni au pouvoir depuis près de 30 ans, comme médiateur. Aussitôt rejeté par une partie de l'opposition et non informé par la présidence du changement anticipé de date de l'investiture en raison de la situation sécuritaire délétère, il reste officiellement en charge à ce jour mais n'a pas relancé le dialogue politique. Il est vrai que le jeu régional autour de la crise burundaise est marqué par des divisions aussi bien personnelles que politiques. Les principaux voisins du Burundi (Rwanda et Tanzanie) ont pris des positions diamétralement opposées tandis que le Kenya se désintéresse du dossier. Le manque de crédibilité de la médiation

---

21. Entretien de Nkosazana Dlamini-Zuma accordé à la chaîne de télévision CCTV le 7 mai 2015.

22. Common Market for Eastern and Southern Africa.

ougandaise, les divisions de la CAE, l'engrenage de la violence et la réélection de Pierre Nkurunziza réduisent la probabilité d'un dialogue constructif.

Fidèle à la doctrine de l'architecture de paix et de sécurité, l'UA laisse officiellement la CAE gérer la crise burundaise. Elle souhaite éviter la répétition des divergences qui se manifestent systématiquement entre elle et les organisations régionales dans le cadre des gestions de crise (divergences entre l'UA et la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC) au sujet de la crise malgache, entre l'UA et la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) au sujet de la crise ivoirienne, entre l'UA et la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC) au sujet de la crise centrafricaine, etc.). Mais en même temps, l'UA se distingue des autres organisations régionales par son audace puisqu'elle a décidé d'envoyer 70 observateurs des droits de l'homme et des experts militaires pour le désarmement de la population au Burundi (ils seraient aujourd'hui une vingtaine à avoir été déployés et attendraient l'accord des autorités pour commencer leur travail). Elle a aussi engagé une planification d'urgence au cas où la crise burundaise prendrait un tour dramatique. Dans la mesure où l'UA a fait ses premières armes au Burundi, cette crise prend la dimension d'une remise en cause de son premier succès, ce qui explique sans doute la position inédite de Mme Dlamini-Zuma.

Après l'échec de ses médiations, l'ONU en est réduit à une diplomatie déclamatoire. Les divisions du Conseil de sécurité l'empêchent en effet de prendre une position claire et tranchée. Quant à l'Union européenne, le principal bailleur du Burundi, elle semble perdue dans un jeu régional dont elle ne maîtrise pas les subtilités. Ses États membres actifs au Burundi ont pris des mesures de suspension de leur aide tandis que l'UE hésite encore à faire de même et semble miser sur l'hypothétique reprise du dialogue.

## Conclusion

---

La crise électorale au Burundi est d'autant plus sensible que ses enjeux sont bien plus importants que le choix d'un nouveau dirigeant. La question du troisième mandat est la partie émergée de l'iceberg : ce qui est en jeu c'est la nature même du régime burundais. Celui-ci doit-il ou non continuer à être un système de partage du pouvoir ? Cette crise aurait pu être évitée si une discussion collective et ouverte avait eu lieu sur la pertinence de maintenir l'accord d'Arusha, 15 ans après sa signature, comme fondement du régime. Après l'échec de la révision constitutionnelle, le parti au pouvoir a préféré le passage en force plutôt que le débat, révélant ainsi son appétence pour la répression. La remise en cause de l'accord d'Arusha menace de faire s'écrouler le fragile édifice de la paix au Burundi et risque d'entraîner des conséquences dramatiques qui dépasseront les frontières de ce petit pays des Grands Lacs. Jusqu'à présent, les garants de l'accord d'Arusha (les Nations unies, l'Union africaine, la région, l'Union européenne, l'Afrique du Sud, les États-Unis, la France, la Belgique, etc.) se sont révélés pour certains incapables de le préserver et pour d'autres peu intéressés à le préserver.

## Imbonerakure

*Imbonerakure* signifie en kirundi « ceux qui voient loin ». Jeunesse du parti présidentiel – le CNDD-FDD – présidée par Denis Karera, elle regroupe des jeunes de moins de 35 ans aux profils variés, majoritairement hutus, mais également tutsis. Aujourd'hui, les plus éduqués sont allés à l'université mais sont victimes du chômage. D'autres qui ont rejoint le groupe à sa création en 2010 sont en réalité des vétérans qui ont combattu au sein du CNDD-FDD durant la guerre civile. Considéré comme une milice armée par de nombreux acteurs de la société civile burundaise et de la scène internationale, le mouvement était, dans les faits, dirigé par Adolphe Nshimirimana, figure de la répression au Burundi et assassiné le 2 août dernier. La direction des *Imbonerakure* reste très floue tout comme ses effectifs (ils seraient officiellement 5 000). Peu présent dans la capitale, le mouvement est surtout implanté dans le monde rural.

Avant la crise actuelle, les *Imbonerakure* apparaissaient comme un pouvoir parallèle qui permettait au CNDD-FDD d'affirmer son emprise dans les zones rurales. Jouissant d'une totale impunité, ils n'hésitaient pas à s'opposer aux administrateurs locaux et intimidaient la population, notamment lors des périodes électorales. Depuis le début de la crise burundaise, les *Imbonerakure* sont accusés par des organisations des droits de l'homme, l'opposition burundaise et les Burundais ayant fui le pays d'être armés par le parti au pouvoir et de jouer le rôle d'auxiliaire de répression. Déjà impliqués dans les violences électorales en 2010, de nombreux témoignages mettent en exergue la collaboration entre cette milice du président et les forces de sécurité nationales lors des répressions des manifestations le printemps passé. Ils dénoncent notamment la présence d'*Imbonerakure* vêtus d'uniformes de la police et de l'armée parmi les forces de sécurité. Alors que les dirigeants de la Communauté des États d'Afrique de l'est, les Nations unies et l'opposition burundaise ont appelé à de nombreuses reprises au désarmement des *Imbonerakure*, le gouvernement continue de nier le caractère violent de ce mouvement.