

# Leçons de la crise burundaise : les ratés du *peacebuilding* démocratique



**Thierry VIRCOULON**

Juin 2016

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 : 978-2-36567-596-3

© Tous droits réservés, Ifri, 2016

#### **Comment citer cette publication :**

Thierry Vircoulon, « Leçons de la crise burundaise : les ratés du *peacebuilding* démocratique », *Notes de l’Ifri*, juin 2016.

#### **Ifri**

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : [accueil@ifri.org](mailto:accueil@ifri.org)

#### **Ifri-Bruxelles**

Rue Marie-Thérèse, 21 1000 – Bruxelles – BELGIQUE

Tél. : +32 (0)2 238 51 10 – Fax : +32 (0)2 238 51 15

E-mail : [bruxelles@ifri.org](mailto:bruxelles@ifri.org)

**Site internet :** [ifri.org](http://ifri.org)

# Auteur

**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>4</b>
<b>L'ACCORD D'ARUSHA : UN PROJET DE REFONDATION GLOBALE.....</b>	<b>5</b>
<b>DU BLOCAGE À LA REMISE EN CAUSE.....</b>	<b>8</b>
Des fissures dans le compromis.....	8
Régression démocratique.....	9
<b>L'ÉCHEC ÉCONOMIQUE DU RÉGIME : LA VOIE BURUNDAISE DU NON- DÉVELOPPEMENT .....</b>	<b>15</b>
<b>UNE COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE ENTRE ATTENTISME ET DÉSENGAGEMENT.....</b>	<b>18</b>
Les Africains : l'absentéisme .....	19
L'UE : le dialogue avant tout .....	20
Les Nations unies : le rétrécissement continu .....	21
Timides initiatives de diplomatie préventive .....	24
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>26</b>

# Introduction

Après une phase de contestation non violente du pouvoir d'avril à juillet 2015, le Burundi est entré, depuis la réélection du président Nkurunziza le 27 juillet, dans une phase de confrontation armée qui se poursuit encore à ce jour. Si pour le moment la basse intensité de ce conflit conduit à minimiser sa dangerosité, une escalade avec des effets déstabilisateurs dans la sous-région n'est pas à exclure. En effet, l'enlisement dans la violence radicalise les positions et ravive les démons du temps de la guerre ethnique.

Le retour de la conflictualité au Burundi est une régression préoccupante et paradoxale : d'une part, ce pays était considéré comme un des rares succès de la diplomatie de la paix dans les Grands Lacs depuis la signature de l'accord d'Arusha en 2000 négocié par Nelson Mandela. D'autre part, cette crise a connu une longue maturation pendant le second mandat du président Nkurunziza. Loin de surgir à l'improviste, elle vient conclure la trajectoire autoritaire prise par le régime et dont les signaux se sont multipliés depuis 2010.

À l'agenda de la commission des Nations unies sur le *peacebuilding* depuis 2006 à l'instar d'autres pays (Centrafrique, Guinée-Bissau, Liberia, etc.), le Burundi avait bénéficié d'un considérable effort international en matière de *peacebuilding* et était souvent cité en exemple dans les cercles internationaux quand il n'était pas un cas d'études pour les « *conflict resolution studies* ». Les violences qui se déroulent depuis l'été 2015 en s'amplifiant, remettent en cause cette vision. Démenti factuel de la « *success story* burundaise », elles mettent en évidence les limites de la politique de *peacebuilding* et rendent nécessaire une analyse critique de celle-ci qui permette de comprendre pourquoi et comment le projet d'une démocratie pluriethnique a échoué au Burundi. Afin de comprendre le manque de durabilité de la paix civile au Burundi et d'en tirer des leçons pour d'autres situations, cette note revisite la période de maturation du conflit en soulignant la déconstruction des acquis de l'accord d'Arusha, notamment pendant le second mandat du président (2010-2015), et en analysant les efforts ou le manque d'efforts des sponsors de l'accord pendant cette période critique.

# L'accord d'Arusha : un projet de refondation globale

Le 28 août 2000, l'accord d'Arusha a été signé en présence de nombreux dignitaires étrangers, dont Nelson Mandela qui a conduit la phase finale des négociations. Cet accord de paix n'a alors pas été signé par toutes les parties au conflit et n'a donc pas coïncidé avec la fin immédiate des hostilités. L'accord d'Arusha a été suivi et complété par d'autres négociations qui ont permis de convaincre les groupes armés récalcitrants de rejoindre le processus de paix. Loin d'être gagnée en 2000, la paix ne deviendra une réalité sur le terrain qu'après les accords complémentaires avec le Conseil national pour la défense de la démocratie et Forces pour la défense de la démocratie (CNDD-FDD), créé en 2003 et les Forces Nationales de Libération (FNL) créées en 2006.

Pour les signataires et sponsors de l'accord d'Arusha, la paix partielle du début du siècle signifiait que la construction d'une paix définitive était la priorité dans un pays ravagé par des décennies de violence et de haine. À ce titre, l'accord d'Arusha était conçu comme un programme de construction de la paix. Il visait à mettre fin aux causes du conflit burundais qui étaient analysées dans le protocole 1 de l'accord. Ce diagnostic historique était accompagné de solutions énoncées en termes généraux dans le protocole 1 et détaillées dans les quatre protocoles suivants<sup>1</sup>. Ces solutions étaient résumées par l'article 5-1 du protocole 1 :

« L'instauration d'un nouvel ordre politique, économique, social, culturel et judiciaire au Burundi, dans le cadre d'une nouvelle constitution inspirée des réalités du Burundi et fondée sur les valeurs de justice, de la primauté du droit, de démocratie, de bonne gouvernance, de pluralisme, de respect des droits et libertés fondamentaux des individus, d'unité, de solidarité, d'égalité entre les hommes et les femmes, de compréhension

---

1. L'accord d'Arusha est divisé en 5 protocoles : nature du conflit burundais, problèmes de génocide et d'exclusions et solutions (protocole 1), démocratie et bonne gouvernance (protocole 2), paix et sécurité pour tous (protocole 3), reconstruction et développement (protocole 4) et garanties pour l'application de l'accord (protocole 5).

mutuelle et de tolérance entre les différentes composantes politiques et ethniques du peuple burundais. »

L'accord d'Arusha scellait donc un compromis entre les protagonistes du conflit pour créer un régime démocratique et changer la gouvernance au Burundi. Il ne visait rien moins qu'à refonder le régime politique et incarnait l'espoir d'un changement total. Cette révolution négociée impliquait « une nouvelle organisation des institutions de l'État afin qu'elles soient à même d'intégrer et de rassurer toutes les composantes de la société burundaise » (article 5-2) et, pour ce faire, définissait les principes de la future constitution post-transition<sup>2</sup>. Elle impliquait aussi la lutte contre l'impunité et la réconciliation, la réforme des services de sécurité et la reconstruction et le développement (avec un accent particulier mis sur le sort des victimes du conflit, c'est-à-dire les réfugiés et sinistrés qui avaient perdu leurs propriétés). L'accord d'Arusha contenait donc le plan de travail des partenaires internationaux soucieux de ramener la paix au Burundi. C'est dans cet esprit que le Burundi fut inscrit à l'agenda de la Commission des Nations unies pour le peacebuilding – ce qui est encore le cas aujourd'hui.

L'acquis central de l'accord d'Arusha était la mise en place d'un système de partage du pouvoir institutionnalisé entre deux groupes ethniques antagonistes dans un cadre démocratique. Pour mettre fin à un pouvoir mono-ethnique militarisé et organiser une coexistence interethnique pacifique, les parties qui ont négocié de 1996 à 2000 se sont accordées sur un partage du pouvoir d'État grâce à des quotas ethniques entre la majorité Hutu et la minorité Tutsi du pays. Ce partage concerne à la fois le gouvernement, l'Assemblée nationale, l'administration et les services de sécurité. Ces derniers, qui furent au centre des négociations en raison de leur rôle clé dans la politique postcoloniale burundaise, sont censés être composés de manière égale entre Hutus et Tutsis (50-50)<sup>3</sup> – les signataires de l'accord d'Arusha s'accordant sur l'idée d'une correction progressive des déséquilibres ethniques en leur sein par l'intégration des combattants des mouvements rebelles. Les institutions civiles sont censées être organisées selon le principe 60-40 qui permet une surreprésentation de la minorité Tutsi sans remettre en cause le principe majoritaire. Au sommet de l'État cet équilibre entre les deux composantes ethniques du pays est incarné par un triumvirat : un président et deux vice-présidents qui ne sont pas de la même ethnie. Au plan législatif, la minorité politique dispose d'un pouvoir de blocage pour les révisions constitutionnelles et

---

2. Protocole 2, chapitre I.

3. Protocole 3, article 14.

l'adoption des lois organiques<sup>4</sup>. Nelson Mandela a résumé cet accord entre les élites burundaises par une des formules dont il avait le secret : « la démocratie pour les Hutus et la sécurité pour les Tutsis ». Figurent aussi dans l'accord les éléments fondamentaux d'un régime démocratique comme l'État de droit, la séparation des pouvoirs et la suprématie du pouvoir civil sur le pouvoir militaire pour rompre avec la tradition historique d'un présidentielisme militaire répétitif<sup>5</sup>. Dans cet esprit, le principe de la limitation à deux mandats présidentiels figure aussi dans l'accord :

« Il [le président] est élu pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois. Nul ne peut exercer plus de deux mandats présidentiels. »<sup>6</sup>

Tous ces principes furent incorporés dans la constitution de 2005 qui mit fin à la transition burundaise. Ainsi le principe d'équilibre ethnique de l'armée est repris dans l'article 234 de la constitution. Depuis cette date, leur concrétisation dans des politiques et différentes structures a constitué la feuille de route de la construction de la paix au Burundi, incarnée notamment par la stratégie intégrée de consolidation de la paix.

---

4. « La Constitution ne peut être amendée que par une majorité des quatre cinquièmes à l'Assemblée nationale et des deux tiers au Sénat. » (Protocole 2, article 6-5) ; « Les lois organiques ne peuvent être amendées qu'à une majorité des deux tiers à l'Assemblée nationale et avec l'assentiment du Sénat. » (Protocole 2, article 6-6)

5. Du coup d'État de Micombero en 1966 à la fin du régime de Buyoya en 2003, seuls des militaires ont dirigé le Burundi à la suite de putschs successifs. La démocratie est une innovation récente au Burundi.

6. Protocole 2, article 7-3.



# Du blocage à la remise en cause

Le projet d'une démocratie pluriethnique tel que défini par l'accord d'Arusha s'est graduellement heurté au contre-projet de monopolisation du pouvoir. À ce titre, le second mandat du président Nkurunziza a constitué un tournant. La politique de refondation a été remplacée par une politique de ressentiment et d'autoritarisme qui s'est initialement traduite par le blocage de l'application de certaines dispositions de l'accord d'Arusha puis par une remise en cause pure et simple de l'accord. Tout en continuant à se référer officiellement à cet accord, le pouvoir a adopté une stratégie de remise en cause silencieuse jusqu'à ce que les masques tombent avec la tentative de révision constitutionnelle de 2014.

Les fissures apparues dans le pacte d'Arusha se sont transformées en véritable régression démocratique pendant le second mandat, à partir de la crise électorale de 2010, et *via* la capture des institutions et des ressources économiques par les réseaux du pouvoir selon des logiques néopatrimoniales. Durant la période 2010-2015, le pouvoir a malmené la minorité politique et la règle de droit, deux principes essentiels à la démocratie, et démontré sa volonté d'étouffer toute contestation par des voies légales et illégales, préparant ainsi le terrain pour la crise électorale de 2015.

La remise en cause des acquis d'Arusha n'est pas un accident de l'Histoire mais une intentionnalité politique affirmée de longue date. Le CNDD-FDD n'a jamais fait mystère du fait qu'il ne se sentait pas lié par Arusha et ses principes de dialogue et de consensus. À l'instar des FNL, le CNDD-FDD n'a pas participé aux négociations d'Arusha et n'a jamais adhéré à l'idée de partage du pouvoir. Au contraire, il met toujours en avant le principe de la démocratie majoritaire.

## Des fissures dans le compromis

La première fissure dans le compromis d'Arusha a été acceptée en silence au Burundi car elle reposait sur un consensus aussi discret qu'inavouable au sein de l'élite burundaise : la non mise en œuvre de la justice transitionnelle. L'accord d'Arusha faisait la part belle à la lutte contre l'impunité en prévoyant notamment la création d'une commission

d'enquête pour déterminer s'il y avait eu des crimes de guerre, des actes de génocide ou des crimes contre l'humanité et, éventuellement, la création d'un tribunal pénal international. Du fait de divergences profondes entre les Nations unies et le gouvernement<sup>7</sup>, les deux parties ont décidé d'organiser des consultations populaires sur les mécanismes de justice. Cette initiative procédait de la volonté de demander l'avis du peuple et, ce faisant, de légitimer les mécanismes qui seraient retenus. Pilotées par un *triumvirat* gouvernement – Nations unies – société civile, les consultations populaires ont eu lieu en 2009 et 2010 et le rapport de ces travaux a été remis au chef de l'État le 7 décembre 2010 en recommandant notamment la création d'une commission vérité et réconciliation (CVR) et d'un tribunal spécial. Après sa réélection en 2010, le président a fait de la commission une priorité mais a récusé l'idée du tribunal spécial, privilégiant le pardon sur la justice et faisant ainsi fi du caractère imprescriptible des crimes de génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre. Au terme d'un processus de sélection contesté par l'opposition, une commission vérité et réconciliation a été formée mais n'a pas encore commencé ses travaux et est considérée comme étant aux ordres du pouvoir. Compte tenu des divergences politiques sur le processus, les Nations unies ont pris leur distance avec cette initiative. Les dispositions sur la justice post-conflit dans l'accord d'Arusha ont été vidées de leur contenu, la CVR étant créée de manière non consensuelle et le tribunal spécial étant tombé dans les oubliettes du pouvoir malgré les rappels et insistances des spécialistes de la justice transitionnelle.

## Régression démocratique

La régression démocratique a été la caractéristique majeure du second mandat de Pierre Nkurunziza. En effet, le boycott par l'opposition des élections de 2010 a été un tournant majeur en aboutissant à une impasse politique et en prenant à contre-pied le système institutionnel consociatif. Après leur défaite aux élections communales et contre l'avis de la communauté internationale, la plupart des partis d'opposition se sont retirés des élections législatives, présidentielles et collinaires, ce qui a conduit à un monopartisme de fait. Ainsi, à partir de 2010, la configuration politique et la configuration institutionnelle ont été déphasées. En abandonnant l'espace parlementaire, l'opposition a rendu caduc le système

---

7. Le CNDD-FDD considérait notamment que la commission vérité et réconciliation devait être la seule compétente pour saisir le tribunal spécial et déterminer les crimes qu'il devrait juger. Memorandum du parti CNDD-FDD sur la commission vérité et réconciliation et le tribunal spécial pour le Burundi, Bujumbura, 5 mai 2007.

de partage du pouvoir et ouvert la porte à des velléités de monopolisation du pouvoir déjà présentes.

Après le cycle électoral de 2010, le monopartisme de fait s'est traduit par une dérive autoritaire, la fuite des principaux leaders de l'opposition et une bipolarisation grandissante de la scène politique burundaise. La mainmise du parti au pouvoir sur toutes les institutions en l'absence d'opposition véritable a vidé de sa substance le modèle consociatif défini à Arusha et a créé une situation de fait où seuls les médias et la société civile jouent le rôle de contre-pouvoirs. L'intolérance politique n'a cessé de progresser jusqu'au bref retour négocié des opposants en 2014 tandis que tous les éléments de l'État de droit démocratique post-Arusha (respect des libertés publiques, de la minorité politique, de la société civile, etc.) étaient remis en cause. À la résurgence des groupes armés et aux critiques de la société civile, le gouvernement a répondu par la répression et l'intimidation.

### ***Le retour de la violence politique***

L'après élection s'est accompagnée d'une chasse aux opposants surtout dirigée contre la formation qui est apparue comme la principale force d'opposition lors du scrutin communal, les FNL, mouvement d'obédience hutu. Son dirigeant, Agathon Rwasa, a quitté le pays tandis qu'une véritable campagne de démantèlement de ses structures militantes (l'opération Safisha, « nettoyage ») était orchestrée par la police, les services de renseignement (grâce au retournement de certains cadres des FNL) et les *Imbonerakure* qui sont rapidement devenus un pouvoir parallèle en zone rurale. Durant cette campagne d'exécutions extrajudiciaires contre l'opposition qui a duré environ un an (fin 2010 à fin 2011<sup>8</sup>), les FNL ont payé le plus lourd tribut<sup>9</sup>. En réaction, cette chasse aux opposants a suscité la création de nouveaux groupes armés à l'existence éphémère et aux capacités d'action limitées qui se résumaient, dans la terminologie gouvernementale, à des « bandits armés<sup>10</sup> ». La lutte entre les FNL et le pouvoir s'est déplacée de l'autre côté de la frontière congolaise (RDC), au Sud-Kivu, où les FNL bénéficiaient de complicités et avaient encore une logistique de combat. Les groupes armés qui sont apparus n'ont pas réussi à former une rébellion et cet affrontement a tourné en faveur du pouvoir : dès le début 2012, le ministre de l'Intérieur disait en privé à qui voulait l'entendre que le combat était terminé.

---

8. « La loi du talion », Iwacu, 15 avril 2011.

9. Des militants d'autres partis ont aussi été tués, notamment du MSD.

10. Le Front national pour la libération du Burundi (FRONABU).

Les pratiques mafieuses du régime, l'affermissement de l'emprise des *Imbonerakure* dans les provinces et le développement de la violence d'État se sont vite confondus et ont constitué l'envers de la soi-disant démocratie burundaise de 2010 à 2015. Les assassinats n'ont pas seulement ciblé des opposants (ces derniers étant souvent retrouvés morts après avoir été arrêtés ou enlevés par les services de sécurité) mais aussi des individus qui en savaient trop sur les coulisses du pouvoir comme Ernest Manirumva, président de l'OLUCOME<sup>11</sup>, et les trois sœurs italiennes tuées en 2014 à Kamenge<sup>12</sup>. La tuerie de Gatumba en 2011 restera aussi mystérieuse. Cette campagne d'exécutions a créé une ambiance de terreur, notamment en zone rurale où les gens n'osaient même plus faire le deuil des militants FNL exécutés de peur d'être assimilés à des opposants<sup>13</sup>.

### ***La manipulation des institutions***

Après 2010, l'emprise renforcée du pouvoir sur les institutions a conduit à une gestion partisane de l'appareil d'État. Tandis que les méthodes illégales de répression mises en œuvre par les services de renseignement et la police révélaient l'existence d'une chaîne de commandement parallèle reposant sur des vétérans de la branche militaire du CNDD-FDD, le ministère de l'Intérieur était chargé de la répression légale.

Deux lois liberticides ont été concoctées en son sein (avec l'appui d'autres ministères) et il a joué un rôle clé dans la « nyakurisation<sup>14</sup> » de l'opposition. Cette tactique politicienne a consisté à soudoyer certains politiciens d'opposition pour créer des scissions au sein de leur parti et remettre en cause l'existence légale de ces partis au profit de nouvelles formations. Il s'agissait donc de créer une opposition de façade qui permette à la fois d'affaiblir l'opposition réelle et de maintenir les apparences d'un système politique pluraliste. Le ministère de l'Intérieur délivrant les autorisations pour les partis politiques et les associations, il a été le maître d'œuvre de cette tactique de neutralisation de l'opposition. Des ailes dissidentes ont ainsi été créées dans les FNL, l'UPD et même l'UPRONA (parti historique car ayant été le parti de l'indépendance) puis reconnues par le ministère de l'Intérieur, ce qui provoqua une crise

---

11. Observatoire de la lutte contre la corruption et les malversations économiques.

12. « Burundi : assassinat et viol de trois religieuses italiennes à Kamenge », Jeune Afrique, 9 septembre 2014.

13. « Le deuil joyeux », Iwacu, 14 octobre 2011.

14. En kirundi, « nyakura » signifie « véritable » et est un terme qui accompagne le nom de certains partis politiques. La nyakurisation consiste à provoquer une scission dans un parti politique pour l'affaiblir. Voir Bye bye Arusha, International Crisis Group, 25 octobre 2012.

gouvernementale dans le cas de l'UPRONA<sup>15</sup>. Suite à cette manœuvre, Agathon Rwasa a ainsi perdu la direction légale des FNL au profit d'éléments proches du pouvoir. Le ministère de l'Intérieur s'est aussi illustré en supprimant l'agrément de certaines associations trop critiques (par exemple, le FORSC<sup>16</sup>).

Le ministère de l'Intérieur a aussi préparé des lois pour légaliser la restriction des libertés : un projet de loi sur la presse renforçait le régime de sanctions à l'égard des médias et mettait en cause la protection des sources ; un projet de loi sur les manifestations publiques traduisait une claire volonté de restreindre cette liberté en conférant aux autorités administratives un pouvoir d'appréciation sans contrôle. En l'absence d'une opposition parlementaire, ces deux projets de loi ont opposé le gouvernement à la société civile – celle-ci tentant de recourir à l'arbitrage de la sous-région pour la loi sur la presse. La combinaison du lobbying des journalistes burundais et des pressions internationales a conduit à l'adoption d'une loi dont les dispositions les plus problématiques ont été atténuées.

La justice n'a jamais pu se constituer en contre-pouvoir et est restée un auxiliaire fidèle du pouvoir, au moins en ce qui concerne les tribunaux les plus importants. Face à la multiplication des affaires criminelles et de corruption, l'expression « *Baracabitohoza* » (« les enquêtes suivent leur cours » en kirundi) est devenue proverbiale au Burundi. Le pouvoir a pris l'habitude de réagir aux multiples scandales en créant des commissions d'enquête qui servent à enterrer les affaires.

Alors que les services de sécurité avaient été au centre des négociations d'Arusha, leur réforme soutenue par un groupe de bailleurs conduit par les Pays-Bas était insidieusement contrecarrée et les principes d'Arusha d'apolitisme et d'équilibre ethnique étaient silencieusement remis en cause par la pratique gouvernementale. D'une part, les services de renseignement étaient hors du champ de la réforme du secteur de la sécurité et étaient dirigés par le numéro n° 2 du régime ; d'autre part, si les équilibres entre le CNDD-FDD et le personnel issu de l'ancien régime étaient maintenus dans l'armée, il n'en était pas de même dans la police qui était largement investie par des vétérans du CNDD-FDD ; enfin, des

---

15. La reconnaissance par le ministre de l'Intérieur d'une aile dissidente de l'UPRONA le 29 janvier 2014 conduisit le vice-président de la République issu de l'UPRONA à annuler l'acte du ministre de l'Intérieur, ce qui lui valu d'être forcé à la démission par le président. Les ministres upronistes dans le gouvernement démissionnèrent par solidarité et furent remplacés par des Upronistes de l'aide pro-gouvernementale. C'est cette dissidence qui a représenté l'UPRONA lors des élections de 2015.

16. Forum pour le Renforcement de la Société Civile au Burundi.

commandements parallèles fondés sur les affiliations partisans doublaient les commandements officiels aussi bien dans la police que dans l'armée. Une réforme du secteur de la sécurité en trompe-l'œil a été mise en œuvre et l'intégration harmonieuse des ennemis d'hier dans ces corps n'a pas abouti à leur unification et ni à leur dépolitisation comme le recommandait l'accord d'Arusha :

« Les conditions préalables à l'établissement et au maintien de la paix et de la sécurité sont :

- a) L'unité au sein des corps de défense et de sécurité ;
- b) La neutralité politique des corps de défense et de sécurité. »<sup>17</sup>

De fait, depuis le début du conflit, les équilibres ethniques ne sont plus respectés dans le commandement des corps de défense et de sécurité.

### ***L'épreuve de force avec la société civile***

La formation d'une coalition d'opposition consécutivement aux élections de 2010 – l'Alliance démocratique pour le changement (ADC-Ikibiri) – n'a pas compensé le départ en exil des principaux dirigeants de l'opposition et l'absence d'opposition parlementaire. De ce fait, le vide d'opposition a été comblé par les organisations de la société civile. Devenues les principales structures pouvant exprimer la contestation interne, elles sont rapidement devenues la bête noire du régime pendant le second mandat de Pierre Nkurunziza. En lieu et place d'une opposition parlementaire absente, ces organisations se sont opposées aux projets de lois liberticides du gouvernement – loi sur les médias et loi sur les manifestations et réunions publiques – et ont critiqué l'action gouvernementale. Parallèlement, certains médias indépendants menaient des investigations dérangeantes pour certains dignitaires du régime – qu'il s'agisse d'affaires de corruption ou de l'entraînement militaire des *Imbonerakure* au Sud-Kivu.

Le pouvoir a réagi en contestant le droit à la critique de la société civile, en créant ex-nihilo une contre-société civile (« la nouvelle société civile », une plate-forme d'associations qui reprennent à leur compte les positions du gouvernement et critiquent les autres ONG) et en intimidant ces leaders et journalistes (convocations par la justice, arrestations, suppression de l'autorisation administrative, etc.). Les efforts du gouvernement pour museler la presse et les activistes des droits de l'homme ont fortement déplu dans les cercles internationaux et déclenché

---

17. Protocole 3, article 1-6.

des campagnes de soutien<sup>18</sup>. Les radicaux du CNDD-FDD estiment que la société civile est dominée par les Tutsi et, de ce fait, est la caisse de résonance des nostalgiques de la domination tutsie. La presse indépendante et les associations de défense des droits de l'homme ont été particulièrement visées par les menées répressives du pouvoir, l'épreuve de force culminant avec la crise électorale dont les conséquences sont dévastatrices pour la société civile burundaise.

En effet, de nombreuses associations se sont coalisées dans le cadre de la campagne « non au troisième mandat » et en paient le prix. À l'instar des opposants politiques, les leaders de la société civile sont dans un exil forcé, leurs associations incapables de fonctionner et les médias indépendants n'existent plus au Burundi – à l'exception du journal *Iwacu*.

### ***Le masque tombe : la révision constitutionnelle***

Mais c'est avec la tentative de révision constitutionnelle au début de 2014 que les masques sont définitivement tombés. Cette dernière a été précédée d'une consultation à la fin de l'année 2013 avant d'être soumise à l'approbation des parlementaires. Elle a illustré la volonté de remettre en cause les fondamentaux de l'accord d'Arusha. En effet, d'une part, les opinions de la société civile et de l'opposition lors de la consultation n'ont pas été prises en compte et, d'autre part, les amendements constitutionnels modifiaient le système de partage du pouvoir et les obligations de consensus. Le projet prévoyait de créer un poste de Premier ministre, de n'avoir qu'un seul vice-président, de réduire le seuil des votes pour l'adoption des lois organiques et de revenir sur la règle qui permet aux partis ayant plus de 5 % des voix d'avoir un ministre au gouvernement. Outre la suppression de toute référence à l'accord d'Arusha, le document soumis aux députés prévoyait aussi de revisiter l'article 302 de la constitution qui empêchait, jusqu'ici, le président Nkurunziza de briguer un nouveau mandat en 2015. En réaction, des organisations de la société civile lancèrent une campagne « Touche pas à l'accord d'Arusha » et le projet de révision constitutionnelle fut retoqué à une voix près le 21 mars 2014.

---

18. On peut notamment mentionner l'affaire Hassan Ruvakuki, un journaliste condamné à perpétuité pour avoir enquêté sur un mouvement rebelle (il sera finalement libéré en 2013) et l'affaire Pierre-Claver Mbonimpa, dirigeant de l'APRODH.

Loin de renoncer à changer le système institutionnel, lors de son discours d'investiture en août 2015, Pierre Nkurunziza a explicitement affiché son intention de faire une révision constitutionnelle.

## L'échec économique du régime : la voie burundaise du non-développement

Tel que défini par le protocole 4 de l'accord d'Arusha, l'autre grand chantier de la période post-conflit devait être le développement. Dans un pays où l'économie est exsangue après une longue guerre civile mais où la démographie explose, le rôle du développement dans la construction de la paix faisait consensus. En effet, le Burundi cumule de nombreux handicaps structurels (territoire enclavé, système agricole peu efficace, marché limité, manque d'infrastructures et d'électricité<sup>19</sup>, maigres ressources naturelles, manque de capital humain, etc.) dont le plus problématique est d'être assis sur une bombe démographique. La population a augmenté de 1,2 à 9 millions d'habitants de 1930 à 2013 et, surtout, cette croissance se poursuit avec un indice de fécondité de 6 enfants par femme. Cette croissance démographique accentue des densités déjà considérables, mettant ainsi sous tension une économie rurale qui est pour l'essentiel une économie de subsistance (les seules productions de rente sont le café et le thé). Après le Rwanda, le Burundi a la plus forte densité de population en Afrique (408 hab/km<sup>2</sup>, soit une augmentation de 269 % depuis l'indépendance). Dans certaines provinces, la densité dépasse ce chiffre (elle atteint 595 hab/km<sup>2</sup> dans la province de Kayanza<sup>20</sup>). Cette densité sature le système agraire, conduit à une malnutrition chronique<sup>21</sup> et alimente une insatisfaction socio-économique profonde qui explique un degré élevé de violence liée aux querelles de patrimoine et de succession. Les conflits fonciers constituent la majorité des affaires portées devant les tribunaux et motivent probablement la majorité des crimes de sang dans le monde rural (en zone rurale, la grenade est un mode fréquent de règlement des conflits fonciers intrafamiliaux<sup>22</sup>). Par ailleurs, le problème démographique n'est absolument pas une priorité du gouvernement. À l'instar d'autres pays d'Afrique, le gouvernement burundais ne souhaite pas

---

19. Moins de 3 % des ménages ont accès à l'électricité selon l'UE. Pour en savoir plus : <<http://eeas.europa.eu>>.

20. « Kayanza sent les conséquences de la surpopulation », Info Grands Lacs, 13 juillet 2015, disponible sur : <<http://perspective.usherbrooke.ca>>.

21. 58 % des enfants de moins de 5 ans souffrent de malnutrition (source : « 2015 Nutrition country profile », IFPRI, 2015).

22. Dominik Kohlhaagen, « Burundi : la justice en milieu rural », *RCN Justice & Démocratie*, Bujumbura, décembre 2009. Disponible sur : <[www.rcn-ong.be](http://www.rcn-ong.be)>.



aller à l'encontre du modèle familial culturellement valorisé, celui de la famille nombreuse.

La multiplication des diagnostics sur les problèmes de développement du Burundi par les bailleurs et les réformes qu'ils ont soutenues n'ont pas permis d'inverser la tendance et de faire de la relance économique un facteur de consolidation de la paix. Ces efforts ont été contredits par la vision présidentielle du développement et par la généralisation de la corruption dans le secteur public. Si l'objectif d'attirer des investissements étrangers importants au Burundi est largement illusoire (l'indicateur Doing Business classait le Burundi au 169<sup>e</sup> rang sur 183 pays en 2012), l'objectif d'une gouvernance économique saine ne l'est pas. Malheureusement, cet objectif n'a pas été atteint.

Alors que pendant longtemps, dans le cadre de la sous-région, l'administration burundaise était vantée pour son intégrité, elle est maintenant décriée pour sa corruption<sup>23</sup>. Les décisions économiques du gouvernement sont confuses et répondent à des impératifs opaques, notamment pour les privatisations, l'attribution de crédits bancaires et d'exemptions fiscales. Les « affaires » se sont accumulées durant la présidence de Pierre Nkurunziza sans jamais voir aboutir les procédures judiciaires (vente de l'avion présidentiel Falcon 50, contrat d'équipement de communication avec AAE System, fermeture du COTEBU, dossier Interpetrol, attribution frauduleuse de marchés publics, trafic de ressources naturelles et détournement des fonds pour le contingent burundais de l'AMISOM). Les nouvelles constructions des quartiers chics de Bujumbura (Sororezo par exemple) dénotent que le niveau de vie de certains dignitaires du pays est déconnecté de leur rémunération officielle. Les mécanismes institutionnels de lutte contre la corruption créés récemment (Cour des comptes, inspection des finances, brigade anti-fraude, etc.) ont été neutralisés par les multiples formes que prend leur dépendance vis-à-vis de l'exécutif. Dans un contexte d'augmentation du coût de la vie, ces enrichissements manifestes ne sont pas passés inaperçus et n'ont cessé d'alimenter le mécontentement populaire à Bujumbura et les critiques de la société civile. Une ONG burundaise, l'OLUCOME, s'est singularisée en faisant de la lutte contre la corruption son cheval de bataille, ce qui lui a valu d'être indexée par le pouvoir et a coûté la vie à l'un de ses présidents.

---

23. Chaque année, le Burundi se retrouve parmi les mauvais élèves dans le classement de Transparency International et est le pays avec le plus mauvais indice de perception de la corruption dans l'East African Community (source : <[www.transparency.org](http://www.transparency.org)>).

Alors que les handicaps structurels de l'économie burundaise nécessitent des politiques de longue durée, la vision présidentielle du développement est court termiste et étroitement ruraliste. Dès son arrivée au pouvoir, le président a promis les soins de santé gratuits pour les enfants et la généralisation de la scolarisation – promesses en direction de la population rurale. Construire des écoles et des centres de santé en zone rurale grâce à des travaux communautaires est devenu sa marque de fabrique (tous les samedis matins il effectue des travaux communautaires en jogging). Cette vision à la fois populiste et basique du développement rural n'a pas amélioré les conditions de vie des populations rurales qui vivent dans une grande pauvreté. L'absence de crédit agricole et la surpopulation des collines sont deux des blocages de l'économie rurale auxquels aucune solution n'a été apportée. Les conflits fonciers sont voués à s'exacerber sous l'effet de l'accroissement de la densité de population (celle-ci devrait atteindre 445 personnes au km<sup>2</sup> en 2017<sup>24</sup>). Le parti pris rural de la vision présidentielle du développement n'a pas permis d'améliorer la situation de la paysannerie et a abouti à laisser de côté les villes. Or, non seulement ces dernières subissent un fort exode rural et voient leurs problèmes s'accroître mais leur capacité d'entraînement sur l'économie rurale est complètement négligée.

Aux handicaps structurels de l'économie burundaise s'ajoute donc la mauvaise gestion du gouvernement. Tous ces facteurs cumulés expliquent que beaucoup d'investisseurs n'aient fait qu'un seul aller-retour à Bujumbura (Kenyans, Sud-Africains, etc.).

---

24. Source : <<http://perspective.usherbrooke.ca>>.

# Une communauté internationale entre attentisme et désengagement

La dérive autoritaire régulière du régime et sa distanciation par rapport à l'accord d'Arusha qui sont à l'origine du conflit actuel n'ont pas rencontré de résistance significative de la part de la communauté internationale. Le contraste est frappant entre le rôle clé qu'elle a joué à la fin des années 1990 pour mettre fin au conflit burundais et son absence de réaction pendant la période de maturation du conflit burundais (2010-2015). Ce contraste est d'autant plus frappant que les principaux acteurs de la communauté internationale sont les garants de l'accord d'Arusha. En effet, d'une part, cet accord a été cosigné par le secrétaire général des Nations unies (à cette époque Kofi Annan), de l'Organisation de l'unité africaine (Salim Ahmed Salim), par les présidents de l'Afrique du Sud, de la Tanzanie, de l'Ouganda et du Kenya et par la France en la personne du ministre de la Coopération de l'époque, Charles Josselin. D'autre part, les articles d'application de l'accord confèrent un rôle clé à la communauté internationale définie en son sens le plus large :

« L'implication de la communauté internationale dans l'application de l'Accord est nécessaire, autant à titre de garantie morale et diplomatique que par l'apport d'une assistance technique, matérielle et financière.

À cet égard, immédiatement après la signature de l'Accord, le Gouvernement burundais envoie des demandes officielles aux pays et organisations convenus par les signataires pour les inviter à participer à l'application de l'Accord et à apporter un appui financier, technique et matériel à cette fin, conformément aux dispositions pertinentes du présent Protocole et des Protocoles I, II, III et IV. »<sup>25</sup>

Les sponsors de l'accord d'Arusha ont assumé leur rôle pendant la période de la transition, l'ONU et l'UA ayant été essentiels pour le maintien de la paix, les négociations avec les groupes armés qui n'avaient pas signé l'accord et plus tard la démobilisation des combattants et l'instauration de mesures de confiance. Cet investissement fort s'est transformé en

---

25. Article 7 du protocole 5 qui s'intitule « garanties pour l'application de l'accord ».

accompagnement pendant le premier mandat du président Nkurunziza (2005-2010) puis par un désengagement motivé par la surestimation des progrès accomplis et le désintérêt pendant le second mandat. D'évidence, les sponsors de l'accord d'Arusha ont sous-évalué l'impasse politique de 2010, n'ont pas pris au sérieux l'intolérance grandissante des gouvernants et, pour certains, ont été tout simplement incapables de voir ce qu'ils avaient sous les yeux : la gestation d'un nouveau conflit.

## Les Africains : l'absentéisme

Face à la dérive des années 2010-2015, les partenaires du Burundi ont adopté trois types de posture : l'inaction, le désengagement et enfin quelques initiatives de diplomatie préventive. Les États de la région et l'Afrique du Sud ont opté pour l'inaction, voire le déni pendant cette période critique. Si l'East African Community (EAC) a tenté une médiation durant les élections de 2010 pour convaincre l'opposition de ne pas boycotter les scrutins, elle s'est ensuite abstenue de la moindre intervention jusqu'au déclenchement de la crise en 2015<sup>26</sup>. Considérant que la situation burundaise se normalisait, les États voisins et l'Afrique du Sud ont adopté une ligne diplomatique de non-ingérence et déclaré que les développements sécuritaires et politiques relevaient du « *business as usual* ». Soucieux de fermer ses camps de réfugiés et d'expulser les étrangers irréguliers<sup>27</sup>, le gouvernement tanzanien avait particulièrement à cœur la thèse de la normalisation pour justifier son action. Par conséquent, l'EAC n'a pas joué le rôle de prévention et de détection de la crise avant qu'elle n'arrive, rôle qui lui est confié dans le cadre de l'architecture de paix et de sécurité. L'Afrique du Sud qui a été l'acteur clé des négociations d'Arusha avec Nelson Mandela a suivi la même ligne diplomatique. Sa dernière initiative significative concernant le Burundi fut le lancement d'un Partenariat pour la paix en 2009. En 2011, en pleine période de répression postélectorale, Jacob Zuma a effectué une visite d'État au Burundi sans évoquer l'impasse politique ni les violences en cours. Cette attitude de déni n'a pas changé jusqu'à la crise de 2015 et se poursuit même maintenant, Pretoria minimisant la dangerosité du conflit en cours. Pour certains, le régime sud-africain en général et Jacob Zuma en particulier manquent à leur engagement politique et moral envers le Burundi en adoptant une attitude d'attente.

---

26. Deux sommets de l'EAC ont été consacrés à la crise burundaise cette année-là.

27. « Why Tanzania deported thousands to Rwanda », BBC, 2 septembre 2013 ; « Tanzania Government Justifies the Expulsion of Foreigners », KTN News, disponible sur : <[www.standardmedia.co.ke](http://www.standardmedia.co.ke)>.

Après avoir joué un rôle clé durant la transition, l'UA n'a cessé de réduire son action au Burundi. Dirigé jusqu'à son décès par l'ambassadeur Bah, le bureau de l'UA à Bujumbura a vu sa dotation de fonctionnement se réduire au fil des ans tandis que le Burundi disparaissait de l'agenda du Conseil de paix et de sécurité de l'UA. L'oubli progressif du Burundi par l'UA n'a cessé qu'avec la préparation des élections de 2015.

## L'UE : le dialogue avant tout

Premier bailleur du Burundi, l'UE a fait preuve de plus de lucidité que les partenaires africains en engageant un dialogue politique avec les autorités burundaises. Informée des dérives autoritaires et de leurs conséquences en matière de droits de l'homme, l'UE a joué la carte du dialogue jusqu'à la fin de l'année 2015 pour s'assurer du respect des éléments essentiels de son partenariat avec la République du Burundi. Ce dialogue prévu par l'article 8 de l'accord de Cotonou consistait en des réunions périodiques entre les ambassadeurs européens et les autorités burundaises au niveau ministériel. Il a permis d'évoquer les questions de droits de l'homme, de liberté de la presse, d'indépendance de la justice mais, face à l'absence de changement, l'UE a intensifié le dialogue. Ainsi, dès la fin 2014, l'UE a fait évoluer son dialogue politique article 8 vers un dialogue politique article 8 « renforcé » portant principalement sur le processus électoral. En 2014, l'arrestation d'un des activistes des droits de l'homme les plus connus du pays (Pierre-Claver Mbonimpa<sup>28</sup>) a conduit à un durcissement de la relation, le Parlement européen lançant un avertissement très clair au régime burundais. Une ultime réunion, sans progrès, le 8 décembre 2015, est venue clôturer deux ans de discussions infructueuses. L'UE considérant que le gouvernement burundais ne respecte pas l'accord de Cotonou, la procédure de dialogue a abouti à une procédure de suspension de l'aide telle que prévue par l'article 96 de ce même accord<sup>29</sup>.

Toutefois, la cohérence de l'UE pendant le second mandat de Pierre Nkurunziza n'a pas été complète. En octobre 2014, alors que le processus électoral était déjà très mal engagé et que le dialogue politique piétinait,

---

28. Le 15 mai 2014, Pierre Claver Mbonimpa a été arrêté avec comme chef d'accusation d'avoir mis en danger la sécurité interne et externe de l'État et utiliser de faux documents. Le parquet lui reproche des commentaires sur une radio locale concernant l'armement allégué de membres des Imbonerakure. Libéré après une campagne de soutien internationale, en 2015 Pierre-Claver Mbonimpa a été victime d'une tentative d'assassinat et un de ses fils a été exécuté – très probablement par la police.

29. Consultation de l'UE – République du Burundi au titre de l'article 96 de l'accord de Cotonou, communiqué de presse, Conseil de l'Union européenne, 8 décembre 2015. Les mesures de suspension devraient être officiellement annoncées en février 2016.

l'UE a doublé son aide au Burundi (du 10<sup>e</sup> au 11<sup>e</sup> FED) et envoyé un signal contradictoire aux autorités burundaises<sup>30</sup>.

## Les Nations unies : le rétrécissement continu

Depuis la fin de la transition en 2005, les Nations unies se sont progressivement désengagées du Burundi tout en étant conscientes de l'inachèvement de la construction de la paix et des dérives du second mandat. La conséquence actuelle est que les Nations unies peinent à redevenir un acteur politique à part entière dans le conflit burundais.

La succession des missions onusiennes reflète cette évolution en peau de chagrin des Nations unies au Burundi, chaque mission ayant un mandat et un personnel plus réduit que la précédente<sup>31</sup>. Après la clôture de l'ONUB (Opération des Nations Unies au Burundi 2004-2006), les Nations unies ont décidé de prolonger leur présence pour accompagner la consolidation du processus de paix, en établissant le Bureau intégré des Nations Unies au Burundi (BINUB, 2007-2010). Le BINUB devait veiller au bon déroulement de la réforme dans les domaines politique et administratif du pays ainsi qu'à l'application et au maintien de l'accord global de cessez-le-feu signé le 7 septembre 2006. Le BINUB a accompagné la préparation des élections générales de 2010 et a été remplacé le lendemain par le Bureau des Nations Unies au Burundi (BNUB, 2011-2014) dont on mesure maintenant pleinement l'échec. En effet, le BNUB avait pour mandat d'appuyer le gouvernement burundais afin de renforcer les institutions nationales, de promouvoir et faciliter un dialogue national et une large participation à la vie politique, de lutter contre l'impunité, de promouvoir et protéger les droits humains et d'élaborer des politiques économiques mettant l'accent sur la consolidation de la paix. Tous ces problèmes s'approfondiront au lieu de s'améliorer pendant la période du BNUB. À ce bureau a succédé une Mission d'observation électorale des Nations Unies (MENUM) qui a pris fin en décembre 2015, clôturant ainsi dix ans de missions onusiennes au Burundi. Paradoxalement, alors que la conflictualité refait surface au Burundi, les Nations unies normalisent leur présence en adoptant la configuration classique de « l'équipe pays ».

---

30. Il est à noter que les Pays-Bas ont fait de même en renouvelant leur programme de réforme du secteur de la sécurité en 2014 malgré les exécutions extrajudiciaires et le système de commandement parallèle.

31. Les effectifs de la mission onusienne sont passés de 450 à 134 lors de la transition du BINUB au BNUB.

L'autre vecteur d'intervention des Nations unies au Burundi (la *peacebuilding commission*) a connu le même sort que les missions pays. Après une phase de confiance dans l'action du gouvernement, la commission a pris conscience de certaines dérives dès 2009 mais a réduit son champ d'intervention au lieu d'intensifier ses échanges avec le pouvoir. Paradoxalement, alors que l'autoritarisme du pouvoir se manifestait, la commission adoptait une logique d'effacement et de « *business as usual* » en passant la main aux acteurs de la sous-région et aux mécanismes traditionnels des bailleurs. Présidés par la Suisse, les travaux de la commission sur le Burundi ont officiellement débuté en 2006 autour de trois axes : la bonne gouvernance, l'État de droit et le secteur de la sécurité, le redressement communautaire. En 2007 la commission a adopté une stratégie intégrée de consolidation de la paix très ambitieuse en fixant les orientations de travail suivantes<sup>32</sup> :

- ▀ bonne gouvernance ;
- ▀ accord global de cessez-le-feu entre le gouvernement et les FNL ;
- ▀ secteur sécuritaire ;
- ▀ justice et promotion des droits de l'homme, lutte contre l'impunité ;
- ▀ question foncière et relèvement socio-économique ;
- ▀ mobilisation et coordination de l'aide internationale ;
- ▀ dimension sous-régionale ;
- ▀ dimension genre.

La commission a vu d'abord dans la légitimité du gouvernement, du parlement et des élus locaux (via les élections) une fondation solide mais a mis l'accent sur le besoin de réforme profonde de l'administration publique gangrenée par la mauvaise gestion, la corruption et la politisation. D'une part, elle a félicité le gouvernement pour l'accord de cessez-le-feu concrétisé avec les FNL, la réforme du secteur de la sécurité (surtout l'armée), l'implication de la sous-région dans la poursuite du maintien de la paix. D'autre part, elle a épinglé les lacunes du système juridique, le manque d'indépendance du secteur de la justice et le peu d'effets de la lutte contre l'impunité, les violations des droits de l'homme, le peu de prise en compte de la dimension genre, le manque de dialogue politique au sein des

---

32. Cadre stratégique pour la consolidation de la paix, Commission de consolidation de la paix, 22 juin 2007, PBC/1/BDI/4.

partis et entre différents partis, la lenteur des réformes économiques et foncières, la fragilité de la situation budgétaire et la corruption. La commission s'est inquiétée dès la préparation des élections de 2010 de certaines dérives (droit de réunion entravé, dialogue politique insuffisant et doutes sur la neutralité de la commission électorale). Malgré cela, la commission s'est employée à mobiliser les ressources techniques et financières nécessaires pour les élections de 2010.

Alors que les instruments programmatiques des bailleurs se mettaient en place (notamment le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté, CSLP), la commission prenait conscience de la difficulté de faire du cadre stratégique de consolidation de la paix un outil de dialogue politique et de coordination des partenaires internationaux. En 2010, le problème de la duplication des stratégies a conduit à la fusion progressive du cadre stratégique pour la consolidation de la paix avec le CSLP. Cela a permis une amélioration de la participation de la société civile qui était beaucoup plus impliquée dans le CSLP que dans le cadre stratégique pour la consolidation de la paix. En 2012, le cadre de consolidation de la paix est passé définitivement dans le cadre du suivi et d'évaluation stratégique pour la réduction de la pauvreté.

Après les élections de 2010, le rôle de la commission a été de dispenser des conseils, de mobiliser des ressources et d'encourager les partenariats. Elle s'est concentrée sur des missions d'appui, de facilitation de partenariats et de coordination (notamment entre le Burundi et les acteurs étrangers).

D'abord ambitieuse et confiante dans le nouveau gouvernement burundais, la commission semble en avoir rapidement constaté les limites. Incapable de devenir le principal forum de dialogue entre les partenaires au développement et le gouvernement burundais et de s'imposer comme un bailleur significatif<sup>33</sup>, elle a alors progressivement réduit son champ d'action, mettant l'accent sur la communication et la coordination entre le Burundi et les acteurs étrangers. Cet effacement se constate également à travers le nombre de rapports publiés annuellement, en baisse depuis 2009, jusqu'à n'en avoir plus qu'un en 2012. La commission est devenue un cadre de discussion de la situation burundaise plus qu'un cadre d'action. Elle a été réactivée sous l'effet de la crise et a tenu quelques tables rondes et une série de réunions informelles, la dernière en date ayant eu lieu le 18 novembre 2015.

---

33. Son budget d'intervention pour le Burundi n'a pas dépassé 40 millions de dollars.



Le désengagement progressif des Nations unies s'est effectué à contre-courant de l'évolution politico-sécuritaire du pays et résulte à la fois des pressions constantes du gouvernement, des divisions du Conseil de sécurité et de l'incapacité de l'organisation onusienne de s'imposer comme le coordinateur des partenaires extérieurs du Burundi. D'une part, le gouvernement burundais a discrètement demandé (et obtenu) le départ d'au moins deux représentants spéciaux du Secrétaire général des Nations unies et a constamment voulu réduire le champ du cadre de coopération avec les Nations unies ; d'autre part, certains membres du Conseil de sécurité étaient sensibles au discours de souveraineté du gouvernement burundais qui considérait que la construction de la paix était achevée ! Il convient de noter que le désengagement onusien s'est aussi effectué malgré les avertissements lancés de l'intérieur des Nations unies par le Haut Commissariat pour les droits de l'Homme et certains cadres des Nations unies.

## **Timides initiatives de diplomatie préventive**

Si certains acteurs internationaux ont tiré publiquement la sonnette d'alarme dès 2014, deux autres ont joué la carte discrète de la diplomatie préventive. En avril 2014, Samantha Power, l'ambassadrice des États-Unis aux Nations unies, et Mark Simmonds, le ministre britannique en charge de l'Afrique, ont pris publiquement position contre la révision constitutionnelle et souligné les risques d'une radicalisation du régime. Beaucoup plus discrètement, les Nations unies et la Suisse sont intervenues en coulisses pour négocier le retour au pays des principaux opposants dans la perspective des élections de 2015. Ainsi, à l'instigation de l'organisation non gouvernementale suisse Initiatives et Changement, les bases du dialogue entre opposition et parti au pouvoir ont été posées au cours d'une rencontre à Caux en Suisse du 28 mai au 2 juin 2012 avec la participation de la plupart des partis d'opposition, diverses personnalités du monde politique et de la société civile et de deux parlementaires du parti au pouvoir. Le succès de cette médiation en coulisses et le retour des politiciens en exil ont constitué une (trop) brève détente entre le gouvernement et l'opposition (de mi-2013 à mi-2014) qui, à ce moment-là, permettait d'envisager des élections consensuelles en 2015. Dans son sillage, les Nations unies ont organisé en 2014 la rencontre de Kayanza au Burundi qui visait à trouver un accord sur les principes de l'organisation du processus électoral entre l'opposition et le gouvernement. Au cours des préparatifs électoraux, les Nations unies ont joué un rôle de trait d'union entre les autorités et les partis d'opposition, multipliant les réunions mais sans parvenir à forcer le consensus entre les parties prenantes et à éviter la

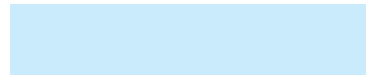
rupture à la fin de l'année 2014. Les timides et solitaires initiatives de diplomatie préventive de la Suisse et des Nations unies n'ont *in fine* pas permis d'éviter ce qu'elles craignaient : une élection sans opposition en 2015.

# Conclusion

Le Burundi paie aujourd'hui les graves erreurs d'appréciation de ses partenaires internationaux et la volonté de désengagement de certains d'entre eux. Si la construction de la paix au Burundi a été surestimée par certains acteurs internationaux, d'autres ont préféré sciemment fermer les yeux et minimiser les risques pour justifier leur désengagement politique. En privilégiant la stabilité sur la démocratisation du régime, ils ont ainsi fait le jeu des dirigeants burundais qui n'ont jamais adhéré au projet d'une démocratie pluriethnique telle que définie à Arusha. La construction de la paix et la démocratisation nécessitent un engagement de long terme que la communauté internationale n'a pas été capable d'assumer dans le cas du Burundi. Ce manque d'engagement politique dans la durée est un des facteurs explicatifs de la thèse selon laquelle les pays post-conflit ont une forte probabilité de rechuter dans la conflictualité<sup>34</sup>. Malheureusement, le Burundi d'aujourd'hui vient conforter cette thèse et, à défaut d'avoir voulu faire de la diplomatie préventive, la communauté internationale essaie maintenant d'éteindre l'incendie qui couvait depuis longtemps.

---

34. Sur les 103 pays qui ont connu une guerre civile entre 1945 et 2009, seuls 44 n'ont pas rechuté dans la conflictualité. Sur le problème du manque de durabilité de la paix, lire Barbara F. Walter, « Conflict Relapse and the Sustainability of Post-Conflict Peace », World Development Report 2011, 23 septembre 2010.



**ifri**

institut français  
des relations  
internationales

