Policy Briefing

Briefing Afrique N°63
Nairobi/Bruxelles, 30 juillet 2009

International Crisis Group
WORKING TO PREVENT CONFLICT WORLDWIDE

Burundi : réussir l'intégration des FNL

I. RESUME

Le processus de paix burundais a fait ces derniers mois des progrès considérables. La dernière rébellion en armes, le Parti pour la libération du peuple hutu – Forces nationales de libération (Palipehutu-FNL), a été enfin agréé comme parti politique après avoir renoncé à la lutte armée et s'être conformée à l'interdiction de porter un nom à consonance ethnique. Elle est devenue « Forces nationales de libération » (FNL). Une partie de ses combattants a été intégrée dans les forces de sécurité et plusieurs de ses cadres nommés à des positions dans la haute fonction publique. Cependant, les FNL n'ont pas rendu toutes leurs armes. A l'instar du parti au pouvoir, le Conseil national pour la défense de la démocratie – Forces pour la défense de la démocratie (CNDD-FDD), elles semblent aussi prêtes à utiliser tous les moyens, dont la force, pour gagner les élections prévues pour l'été 2010.
Le partenariat pour la paix au Burundi, nouvelle instance internationale de soutien au processus de paix, devrait s'impliquer dans une surveillance étroite du comportement des acteurs politiques et le cas échéant prendre des mesures dissuasives à leur encontre pour éviter de nouveaux dérapages.

Les développements positifs récents du processus de paix sont en grande partie liés à l'implication de la sous-région et de la communauté internationale. C'est à l'issue d'un sommet régional sur le Burundi en décembre 2008 que le Palipehutu-FNL s'est résolu à changer de nom et à procéder au cantonnement de ses combattants. Cette réunion est aussi à l'origine de la décision du gouvernement de procéder à la libération de 247 prisonniers membres du mouvement rebelle au début du mois de janvier 2009. Dans le même temps, la rébellion a officialisé son changement de nom et a levé ainsi l'un des principaux points de blocage dans la mise en œuvre de l'accord de cessez-le-feu du 7 septembre 2006.

Par la suite, au cours d'une réunion du directoire politique de la facilitation internationale du 8 avril 2009 à Pretoria, en Afrique du Sud, il a été décidé que 3 500 combattants des FNL seraient intégrés dans les forces de sécurité et 5 000 autres démobilisés. La même réunion a engagé le gouvernement à accélérer la libération des prisonniers de guerre membres des FNL et à procéder à l'agrément immédiat du mouvement rebelle et aux nominations aux 33 postes prévus pour les cadres de la rébellion, dès que la facilitation aurait confirmé son désarmement.

Suite à cette réunion, les combattants ont commencé leur processus de démobilisation et d'intégration dans les forces de sécurité. Le 18 avril, Agathon Rwasa, le président du mouvement rebelle, a été le premier combattant à être officiellement démobilisé. Le 20 mai, le Sénat a approuvé la nomination d'ambassadeurs et de gouverneurs de province en provenance de l'ancienne rébellion. A partir du même jour cent treize autres prisonniers de guerre membres des FNL ont été libérés. Le 4 juin, le président de la République Nkurunziza a signé plusieurs décrets nommant à divers postes des responsables des FNL.

En dépit des progrès enregistrés au niveau du processus de paix, les sources de préoccupation ne manquent cependant pas. L'ancien mouvement rebelle n'a pas totalement désarmé, et n'a rendu que 633 armes – fusils, mortiers et mitrailleuses – au cours de la cérémonie officielle de remise de son arsenal militaire à la Force de défense nationale (FDN) le 30 avril 2009. Les FNL reprochent régulièrement au gouvernement de continuer à arrêter et persécuter leurs militants. De leur part, les autorités burundaises accusent l'ancienne rébellion d'exactions contre les populations.
De surcroît, dans les deux camps, qui sont l'un comme l'autre principalement hutu, la perspective des prochaines élections crispe les acteurs et ravive les tensions. Le CNDD-FDD s'inquiète de l'irruption des FNL sur la scène politique. Il les considère comme l'un de ses principaux rivaux. Le parti au pouvoir redoute de voir se créer une coalition de partis politiques d'obédience hutu autour des FNL en vue des échéances électorales. Une perspective qui pourrait compromettre ses chances de succès.

Pour favoriser la transformation des FNL en un parti politique et leur pleine intégration dans les institutions civiles et sécuritaires et éviter tout dérapage dans l'achèvement du processus de paix, la facilitation internationale, qui est présidée par l'Afrique du Sud, a mis en place un partenariat pour la paix au Burundi

en place un partenariat pour la paix au Burundi qui inclut des représentants des Nations unies, de l'Union africaine, de l'Afrique du Sud, de l'Ouganda et de la Tanzanie. Ce partenariat est un organe qui pourrait jouer un rôle clef dans la consolidation du processus de paix. Il lui incomberait de mobiliser en urgence la sous-région et la communauté internationale en cas de menaces et problèmes majeurs tout en suggérant des mesures et des sanctions pour les éviter ou les atténuer. Afin d'assurer la consolidation du processus de paix et d'éviter tout retour en arrière, le gouvernement, les FNL et le partenariat pour la paix devraient prendre les mesures suivantes :

- Le gouvernement et les autorités locales doivent mettre un terme aux arrestations arbitraires, détentions prolongées et mauvais traitements contre des sympathisants et/ou militants des FNL sous couvert de leur implication dans des actions de propagande politique ou de la perturbation de l'ordre et de la sécurité publics, et mettre fin à la violence et répression politique contre les partisans des FNL tout en instruisant le parquet burundais de faire la lumière sur les responsabilités dans les assassinats récents ayant ciblé des membres des FNL.
- Les FNL doivent cesser au plus vite la perception de taxes et cotisations forcées et les mauvais traitements contre les populations civiles, les violences contre les responsables locaux, et les interférences et l'usage de la violence dans la gestion des conflits fonciers de voisinage.
- Les membres du partenariat pour la paix au Burundi devraient commander à un pool d'ONG locales et internationales de défense des droits de l'Homme une enquête sur l'existence éventuelle de milices armées et, le cas échéant, exiger leur démantèlement. Ils devraient également maintenir un dialogue permanent avec les partis et personnalités politiques qui pourraient être tentés de recourir à la violence en prévision des élections, et prévoir un régime de sanctions à l'encontre des leaders et formations politiques qui s'adonneraient à la violence.
  Un groupe de travail destiné à inventorier et documenter toutes les violations des engagements pris par les parties dans l'accord de cessez-le-feu du 7 septembre 2006 devrait être mis en place, et chargé de proposer un régime de sanctions graduelles pour y faire face. Enfin, les membres du partenariat devraient soutenir la transformation de l'ancienne rébellion en parti politique et solliciter les pays donateurs pour financer l'organisation de formations au leadership, management, gestion et résolution pacifique des conflits, au bénéfice des cadres nationaux et locaux des FNL et du CNDD-FDD.
- Les membres du partenariat pour la paix au Burundi devraient enfin s'assurer de la mise en œuvre de stratégies appropriées pour la réintégration socio-économique des démobilisés FNL et de la mobilisation de fonds importants pour ce programme auprès des donateurs du Burundi pour notamment permettre d'éviter les risques de manipulation et d'instrumentalisation de groupes importants d'anciens combattants.

II. UN PROCESSUS LONGTEMPS BLOQUE[1]

Le succès du processus électoral de 2005[2] et l'intégration réussie des anciennes rébellions, principalement le CNDD-FDD, dans les forces de sécurité ont constitué des avancées considérables pour le processus de paix au Burundi. Pourtant, le Palipehutu-FNL, dernier mouvement rebelle encore actif, a refusé de reconnaître le gouvernement issu des élections et s'est enfermé dans une attitude hostile et frondeuse contre son ancien compagnon d'armes, contestant sa légitimité à diriger le pays.[3] De son côté, le nouveau parti au pouvoir a rapidement opté pour une approche militaire dans la résolution de la question des FNL.

En juin 2006, après plusieurs mois de violentes opérations militaires et policières menées par les forces de sécurité contre les combattants et partisans du mouvement rebelle en vue d'obtenir sa reddition sans condition, des négociations ont été entamées à Dar es Salaam en Tanzanie. Elles ont abouti à la signature de l'accord de principe du 18 juin 2006 puis d'un accord de cessez-le-feu le 7 septembre de la même année. Le premier accord, principalement politique, impliquait la poursuite des négociations sur des questions essentielles aux revendications de la rébellion,[4] tandis que celui du 7

[1] Pour une analyse détaillée des raisons du blocage de ce processus, voir le Rapport Afrique de Crisis Group N°131, *Burundi : conclure la paix avec les FNL*, 28 août 2007.

[2] Une prochaine publication de Crisis Group traitera en détail des risques politiques et sécuritaires liés au processus électoral de 2010 et proposera des mesures pour les prévenir.

[3] Si elles n'ont jamais opéré militairement conjointement contre les forces régulières, les FNL et les FDD ont parfois collaboré notamment lors de l'attaque menée par forces de Rwasa en juillet 2003 contre la capitale Bujumbura où elles ont bénéficié de l'appui logistique des FDD.

[4] Il prévoyait notamment la reconnaissance des principes suivants devant faire l'objet de négociations

septembre, de nature purement technique, contenait surtout les modalités de cessation des hostilités et d'acheminement des combattants FNL vers les zones de rassemblement. Il prévoyait également la mise en place d'un Mécanisme conjoint de vérification et de suivi du cessez-le-feu (MCVS)[5] et la création, par l'Union africaine, d'une équipe spéciale chargée d'assurer la protection des leaders FNL.[6]

L'accord restait également flou sur diverses questions clefs, telles que la définition de la notion de prisonniers de guerre et de prisonniers politiques et les conditions d'entrée des FNL dans les forces de sécurité. Il était même totalement silencieux sur les modalités d'attribution de l'immunité provisoire et la question de l'intégration politique du mouvement dans les institutions.

Ayant très vite compris qu'ils avaient été floués, les dirigeants des FNL se sont montrés réticents à respecter l'accord de cessez-le-feu, d'autant que le gouvernement n'en favorisait pas non plus la mise en œuvre. En dépit du démarrage des travaux du MCVS en octobre 2006, les FNL en retardèrent les progrès deux années durant. La prolongation continue des discussions au sein du Mécanisme conjoint de vérification et de suivi du cessez-le-feu provoqua plusieurs suspensions de ses travaux, des regains de tensions sur le terrain et même une reprise des affrontements entre forces gouvernementales et FNL en avril 2008. Le mouvement rebelle et les partis d'opposition impliqués jugèrent la facilitation partiale et trop proche au parti au pouvoir.[7] Pour atténuer ces critiques, la facilitation mit sur place un directoire politique en février 2008. Composé des principaux acteurs internationaux impliqués dans le processus de paix,[8] il eut pour mission de s'occuper des obstacles politiques dans la mise en application de l'accord de cessez-le-feu et de promouvoir la confiance entre les parties par le dialogue.

Près d'une année après la création du directoire politique et grâce à la pression soutenue de la sous-région, le gouvernement burundais et le Palipehutu-FNL parvinrent finalement à un accord en décembre 2008 visant la mise en application de l'accord de cessez-le-feu. Celui-ci engagea le mouvement rebelle à « expliquer les obligations constitutionnelles en rapport avec l'accréditation du parti politique à ses membres et mener des concertations en vue de trouver une nouvelle appellation qui n'est pas offensive et qui est susceptible d'être reconnu conformément à la constitution ».[9] La rébellion accepta aussi de transférer ses combattants dans les zones de rassemblement dans les plus brefs délais. Le président de la République promit en contrepartie d'accorder 33 postes aux membres principaux du Palipehutu-FNL et de libérer tous ses prisonniers politiques et prisonniers de guerre.

En avril 2009, face à la persistance des obstacles dans la mise en œuvre de ce nouvel accord, le directoire politique s'est réuni en Afrique du Sud en vue de lever tous les points de blocage. Cette réunion a notamment déterminé les effectifs FNL devant intégrer les forces de sécurité et a fixé des modalités plus souples pour leur agrément comme parti politique.[10] Elle a exigé en

complémentaires pour être mis en application : la mise sur pied d'une commission d'experts chargée de réécrire l'histoire du Burundi ; l'inclusion dans la dénomination de la commission vérité et réconciliation du terme « pardon » ; l'octroi d'une immunité provisoire aux membres du Palipehutu-FNL ; et la possibilité pour le même mouvement de demander d'être agréé comme parti politique.

[5] Le MCVS comprend 24 membres, à savoir sept représentants du gouvernement, sept délégués des FNL, cinq représentants de l'initiative régionale (trois Sud-africains, un Tanzanien et un Ougandais), un représentant de la Commission nationale chargée de la démobilisation, la réinsertion et la réintégration (CNDRR), deux représentants de l'Union africaine et deux représentants du Bureau intégré des Nations unies au Burundi (BINUB).

[6] Cette équipe spéciale est essentiellement composée de troupes sud-africaines.

[7] L'initiative régionale pour la paix au Burundi a choisi l'Afrique du Sud pour présider la facilitation dans les négociations entre le gouvernement issu des élections de 2005 et le Palipehutu-FNL au grand dam de ce dernier qui soutenait la Tanzanie. Le 7 mai 2006 le président sud-africain Thabo Mbeki a chargé Charles Nqakula, son ministre de la Sûreté et de la sécurité au moment des faits, pour en assurer la direction. Ce dernier s'est adjoint Kingsley Mamabolo, envoyé spécial de l'Afrique du Sud pour la région des Grands Lacs. Au fur et à mesure des travaux, la facilitation va s'étoffer en personnel. Rapport de Crisis Group, *Burundi : conclure la paix avec les FNL*, op. cit.

[8] Un représentant du facilitateur, le représentant spécial de l'Union africaine au Burundi, le Représentant exécutif du Secrétaire général des Nations unies au Burundi, un représentant du gouvernement du Burundi, un représentant du Palipehutu-FNL, les ambassadeurs de l'Ouganda, de la Tanzanie et de l'Afrique du Sud au Burundi et un représentant de l'Union européenne.

[9] La déclaration du sommet des chefs d'Etat et de gouvernement de l'initiative régionale pour le processus de paix du 4 décembre enjoignait au mouvement rebelle de reconnaître le caractère inconstitutionnel et donc illégal de son actuel appellation du fait de sa connotation ethnique et partant de trouver un autre nom à l'issue de consultations internes conforme à la constitution et à la loi.

[10] Ces deux questions sont développées dans le chapitre suivant consacré au traitement des points de divergence.

outre du gouvernement la libération des prisonniers FNL dans un délai de quinze jours de même que l'octroi des 33 postes sans tarder. Le 21 avril, l'ancien mouvement rebelle est ainsi devenu le 42ème parti politique agréé au Burundi. Cet événement marque une étape historique dans le processus de paix burundais, consacrant officiellement la rupture des FNL avec la lutte armée comme mode de revendication politique, et la fin de près de deux décennies de conflit.

III. RESOLUTION PROGRESSIVE DES PRINCIPAUX POINTS DE DIVERGENCE

Certains responsables des partis d'opposition à majorité hutu ont amené les FNL, au cours de ces dernières années, à privilégier de nouveaux thèmes de discussion dans la négociation.[11] Ces personnalités leur ont notamment fait valoir qu'il était obsolète de revenir constamment sur la question du contrat social entre Hutu et Tutsi dans un contexte où les principales lignes de clivage opposent aujourd'hui les formations politiques hutu entre elles.[12] Elles leur ont aussi fait comprendre que les thèmes du contrat social, de la réconciliation et de la justice s'inscrivent dans le vaste débat populaire sur les mécanismes de justice transitionnelle, voulu par le mouvement rebelle, lancé le 14 juillet 2009.[13]

En conséquence, les FNL ont principalement axé leurs demandes sur la reconnaissance de leur mouvement comme parti politique, la libération de leurs prisonniers de guerre, les conditions de la démobilisation ou de l'intégration de leurs combattants dans les corps de défense et de sécurité et le partage du pouvoir politique. Elles ont cependant un discours beaucoup moins cohérent sur cette dernière question où des divergences de vues se sont manifestées.

A. LIBERATION DES PRISONNIERS POLITIQUES ET PRISONNIERS DE GUERRE

La question des prisonniers politiques a été abordée par une équipe mixte de liaison au sein du MCVS spécialement constituée à cet effet. Cette équipe ad hoc, composée de représentants de la facilitation, du gouvernement et des FNL, avait remis au ministère de la Justice en septembre 2008 une liste des noms des prisonniers membres du mouvement rebelle devant être libérés. Après que le ministère a dit avoir égaré cette liste, la commission en charge de la question de la libération des prisonniers des FNL s'est adressée à la rébellion pour lui demander une nouvelle liste.[14]

C'est en se référant à cette dernière liste, différente de celle constituée au sein du MCVS, que le gouvernement a finalement procédé à la libération début janvier 2009 de 247 prisonniers. Les FNL ont immédiatement revendiqué la libération d'au moins 442 prisonniers sur base de l'inventaire mené au sein de l'équipe mixte de liaison.[15] Les critères pour le moins flous qui ont dicté au choix des personnes libérées ont aussitôt provoqué une vague de protestations chez les prisonniers membres de la rébellion.

La commission au niveau du ministère de la Justice s'est de nouveau mise à pied d'œuvre en avril pour identifier les autres prisonniers politiques et de guerre des FNL devant bénéficier de la mesure d'élargissement. La facilitation a par ailleurs recommandé au gouvernement de faire de cette question une priorité. Au cours de la réunion du directoire politique du 8 avril, il a été demandé que cette question soit vidée dans les quinze jours.

L'ancien mouvement rebelle se plaint toujours du fait que la mesure ne s'applique qu'aux prisonniers incarcérés avant la signature de l'accord de cessez-le-feu du 7 septembre 2006 et que de nombreux membres

[11] Certains responsables du Front pour la démocratie au Burundi (FRODEBU) et du Conseil national pour la défense de la démocratie (CNDD) de Léonard Nyangoma, deux partis d'opposition, ont été des visiteurs réguliers aux négociations de Dar es Salaam où ils ont été soupçonnés par le parti au pouvoir d'encourager le Palipehutu-FNL à faire des demandes maximalistes. Ils ont néanmoins tenté de conseiller la rébellion dans la conduite des négociations. Entretiens de Crisis Group, diplomates, Bujumbura, 2008-2009.

[12] Le contrat social inter-ethnique, un thème cher aux FNL, serait une sorte de pacte de pardon et de réconciliation scellé entre représentants des ethnies hutu et tutsi reposant entre autres sur la reconnaissance mutuelle des torts causés à l'autre ethnie.

[13] La consultation populaire sur la commission vérité et réconciliation et le tribunal spécial, les deux mécanismes attendus depuis la signature de l'accord d'Arusha en août 2000, a pris une année de retard en raison notamment de divergences de vues entre le gouvernement et les Nations unies sur la mise en œuvre de ces mécanismes. Elle a accusé de nouveaux retards entre autres sur les critères de composition du personnel chargé de l'exécution de la consultation. Voir le cinquième rapport du secrétaire général sur le bureau des Nations unies au Burundi, S/ 2009/270, 22 mai 2009.

[14] Entretiens de Crisis Group, membres du MCVS, Bujumbura, janvier et mars 2009.

[15] Entretiens de Crisis Group, un responsable des FNL, Bujumbura, janvier et mars 2009.

des FNL font encore l'objet d'arrestations arbitraires selon elles. Cependant en date du 13 mai, le ministère de la Justice a annoncé l'élargissement de 203 prisonniers politiques et de guerre de l'ancienne rébellion dont 113 seront effectivement libérés une semaine plus tard.

B. ACCORD SUR LES MODALITES DE L'INTEGRATION DANS LES FORCES DE SECURITE

Selon des représentants du gouvernement en charge de l'intégration des FNL dans les corps de défense et de sécurité, cette question était une opération purement technique.[16] D'après eux, le niveau de représentation des FNL au sein des corps de défense et de sécurité devait dépendre en premier lieu de leurs effectifs et du nombre d'armes en leur possession. Compte tenu de ces chiffres, il aurait été procédé aux mêmes ratios utilisés pour les ex-Partis et mouvements politiques armés (PMPA) entre officiers/sous-officiers/hommes de troupe pour déterminer le nombre et les rangs de leurs officiers dans les corps de défense et de sécurité.[17] Ce faisant, les effectifs annoncés de combattants du mouvement rebelle de l'ordre de 21 100 étaient jugés excessifs.

L'intégration des FNL devait aussi tenir compte de la dynamique de la réforme du système de la sécurité. Selon les exigences de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, les effectifs de la FDN et de la Police nationale du Burundi (PNB) avant l'entrée des combattants FNL, respectivement d'un peu plus de 26 000 et de 16 500,[18] étaient déjà trop élevés et devraient être réduits pour ne pas dépasser le seuil des 25 000 combattants pour le premier et des 15 000 pour le second. En clair il ne saurait y avoir une entrée massive des FNL dans des forces dont les effectifs sont déjà jugés budgétivores.

En outre, la provenance, les compétences, les qualifications et l'expertise des membres dans ces corps sont très diversifiées. Cette intégration compliquerait davantage le processus d'harmonisation des formations, rendrait plus difficile le renforcement de leur cohésion et pourrait hypothéquer les efforts pour en améliorer les prestations qualitatives.[19] Le CNDD-FDD a lui-même réalisé que ses officiers, d'un niveau de formation moyen généralement plus élevé que les FNL, avaient encore un certain nombre de lacunes pour prétendre occuper directement plusieurs des principaux postes de commandement. Par ailleurs les unités spécialisées de la FDN sont encore largement monopolisées par les ex-Forces armées burundaises (FAB).[20]

Aux yeux des FNL, leur intégration dans les forces de sécurité revêt une dimension politique, sécuritaire et symbolique. La réforme de l'armée, voire son démantèlement, a toujours été au cœur des revendications du mouvement. Rémy Gahutu, son fondateur, considérait, non sans raison, l'armée comme le centre névralgique du pouvoir. Cette question fit d'ailleurs l'objet d'âpres négociations au cours des pourparlers de paix d'Arusha. Elle a néanmoins trouvé un accord sur base duquel la majorité hutu et la minorité tutsi, les deux principales ethnies, sont représentées de manière paritaire au sein de ces corps. La constitution post-transition a intégré cette disposition de l'accord d'Arusha.[21]
Lors des différents accords de cessez-le-feu signés avec le gouvernement de transition en octobre et novembre 2003, le CNDD-FDD a négocié et obtenu la signature d'un accord technique des forces qui détermine son niveau de représentation au sein de ces corps. Celui-ci était supposé être de 40 pour cent au niveau de l'état-major intégré et du corps des officiers de la FDN et de 35 pour cent en ce qui concerne la PNB et le Service national de renseignement (SNR). Ces dispositions ont permis au CNDD-FDD d'avoir des postes importants au niveau de ces différents corps. Pourtant ces quotas politiques n'ont pas été intégrés dans la loi fondamentale. Ils ne sont d'ailleurs pas respectés dans la FDN selon les proportions susmentionnées.[22]

[16] Entretiens de Crisis Group, officiels, Bujumbura, novembre 2008.
[17] Entretien de Crisis Group, chef d'état-major adjoint de la FDN, Bujumbura, août 2008.
[18] A la date du 29 mai 2009, la PNB comptait 18 164 policiers reconnus par le ministère de la Sécurité publique dont un peu plus de 1 400 FNL ayant intégrés le corps au cours du même mois selon les données communiquées au cours de la cérémonie de clôture du programme de recensement et d'identification du personnel de la police nationale du Burundi (PRIP) tenue à la date susmentionnée.
[19] Entretien de Crisis Group, ministre de la Défense nationale, Bujumbura, juin 2008.
[20] Rapport de la commission d'enquête sur l'état des équilibres exigés par la constitution au sein des corps de défense et de sécurité, le Sénat, juillet 2008.
[21] « Pendant une période à déterminer par le Sénat, les Corps de défense et de sécurité ne comptent pas plus de 50 pour cent de membres appartenant à un groupe ethnique particulier, compte tenu de la nécessité d'assurer l'équilibre ethnique et de prévenir les actes de génocide et les coups d'état ». Article 256 de la Constitution de la République du Burundi.
[22] Rapport de la commission d'enquête sur l'état des équilibres, op. cit.

La perception de la surreprésentation des Tutsi dans les forces de sécurité est d'ailleurs exploitée par les FNL dans leur discours de mobilisation à l'endroit de leur base. Elles préconisent ainsi une plus grande représentation des Hutu, allant même jusqu'à proposer que ces équilibres reflètent les proportions des deux principales ethnies au niveau de la population. En intégrant en nombre le corps des officiers de la FDN, de la PNB et du SNR, les FNL voulaient pouvoir inverser cette tendance et réduire l'influence dans ces corps de la minorité. Or selon la constitution c'est au Sénat, lui-même composé à parité entre Hutu et Tutsi, de déterminer la durée de maintien de ces équilibres ethniques.

Les FNL voulaient aussi empiéter sur les pourcentages dévolus aux ex-rebelles du CNDD-FDD dans les corps de défense et de sécurité pour affaiblir la position et la force de ce parti au sein de ceux-ci. De fait, s'il faut respecter les quotas ethniques prescrits par la constitution, l'intégration des FNL, essentiellement composées de Hutu, devrait se faire au détriment de l'ethnie majoritaire, et donc des ex-FDD, qui serait la première visée dans le processus de démobilisation forcée qui s'en suivrait.[23] En outre ce processus leur permettrait de tempérer les tentatives de manipulation et d'instrumentalisation de ces corps que l'on prête au parti au pouvoir dans la perspective des élections. Pour ces différentes raisons, les FNL ont longtemps exigé la négociation d'un accord technique des forces déterminant leur niveau de représentation dans la FDN, la PNB et le SNR à l'instar de ce qui s'est passé pour le CNDD-FDD précédemment.

L'entrée des FNL dans les corps de défense et de sécurité comporte également une dimension symbolique. L'intégration réussie des ex-rebelles du CNDD-FDD et d'autres anciens mouvements rebelles a été abondamment exploitée lors de la campagne électorale de 2005 par le CNDD-FDD et le FRODEBU, l'ancien parti présidentiel à majorité hutu, les principales formations politiques en lice à cette époque. L'un comme l'autre ont revendiqué la paternité de cette réforme d'importance aux yeux de l'électorat hutu. Or la réforme des forces de sécurité est intervenue alors que les FNL étaient toujours dans le maquis. Le mouvement rebelle avait trop investi auprès de ses militants sur ce thème de propagande pour ne pas chercher à obtenir, ne serait-ce que symboliquement, suffisamment de places pour ses combattants dans les forces de sécurité.

Par ailleurs certains responsables du FRODEBU justifient toujours leur débâcle électorale de 2005 par le fait de n'avoir pas eu à leur disposition une branche armée pour exercer la pression sur les électeurs. A leur instar, les FNL semblent convaincues que l'une des principales conditions de leur succès aux élections de 2010 est d'investir en nombre les forces de sécurité et de disposer de milliers de combattants démobilisés en armes pour mener une campagne de proximité couplant persuasion et intimidation.[24]

Les négociations sur l'intégration des FNL dans les forces de sécurité vont aboutir en grande partie grâce aux intenses pressions de la sous-région et notamment de l'Afrique du Sud acculée par le temps en raison du retrait programmé de ses troupes du Burundi et surtout d'importants agendas nationaux.[25] Le général sud-africain Derick Ngwebi, ancien commandant de la force onusienne au Burundi, présent au cours des pourparlers sur la question en Afrique du Sud, aurait aussi facilité la progression des travaux.[26]

Aujourd'hui elles ont obtenu d'intégrer 3 500 de leurs combattants dans les forces de sécurité dont 2 100 sont déjà répartis dans diverses unités de la FDN et un peu plus de 1 400 éparpillés sur le terrain en ce qui concerne la PNB. Si ces chiffres sont en deçà de ce qu'elles escomptaient obtenir, les FNL ont quand même pu intégrer un nombre beaucoup plus important que le chiffre réel de leurs véritables combattants.[27]

[23] Cela ne sera sans doute pas le cas dans la FDN où les Tutsi seraient largement majoritaires même au niveau de la troupe et devraient donc être dégraissés en premier lieu.

[24] La compétition politique entre les formations visant l'électorat rural hutu est toujours largement perçue dans les collines comme un combat où l'usage de la force est nécessaire pour gagner la population à son camp, en l'absence de ressource politique alternative comme le discours anti-tutsi ou les ressources financières. Entretiens de Crisis Group, diplomates, Bujumbura, janvier 2009.

[25] Face au coût important du maintien de ses troupes au Burundi et aux pressions politiques internes, l'Afrique du Sud a entamé le retrait de ses troupes du Burundi. Celui-ci devrait prendre fin en décembre 2009 lorsque les 390 éléments des FNL sélectionnés parmi les combattants intégrés dans les forces de sécurité auront terminé leur formation en sécurité rapprochée et remplaceront l'équipe spéciale de l'Union africaine pour assurer la protection des leaders FNL. Par ailleurs, les élections de mai 2009 en Afrique du Sud ont poussé le facilitateur Charles Nqakula à accentuer la pression sur les acteurs burundais pour parvenir à finaliser les négociations avant le déroulement de celles-ci, le ministre sud-africain se déclarant incertain de son avenir politique au lendemain de ces élections. Entretien de Crisis Group, diplomates, Bujumbura, mai-juin 2009.

[26] Entretien de Crisis Group, responsable des FNL, Bujumbura, mai 2009.

[27] Les FNL étaient évaluées à un maximum de 3 000 combattants avant que de nombreuses recrues, surtout motivées par l'allocation de réinsertion, de l'équivalent de

Elles devraient aussi pouvoir compter sur les 5 000 combattants appelés à être démobilisés. En revanche plus de 10 000 de leurs présumés combattants ont été invités à regagner leur domicile avec la seule promesse de l'octroi de la modique somme de 100 000 FBU ($82) en guise de compensation.

S'il est vrai que la grande majorité de ces combattants refoulés du processus d'intégration et de démobilisation sont probablement des jeunes désœuvrés ayant intégré les FNL pour pouvoir bénéficier de la prime de démobilisation, ils ont très mal pris cette mesure. Certains menacent même de se servir de leur arme pour perturber la sécurité pour des raisons de survie.[28] D'aucuns n'excluent pas de voir certaines formations politiques tenter de récupérer des groupes au sein de ces mécontents du processus de paix et de les manipuler pour diverses besognes dans la perspective des prochaines élections.[29] S'il ne faut pas écarter totalement une telle perspective, elle semble difficile à matérialiser en l'absence de budgets importants. Il est en effet peu probable de voir ces anciens FNL adhérer à des projets de déstabilisation sans compensations financières conséquentes.

C. RECONNAISSANCE DU MOUVEMENT COMME PARTI POLITIQUE

Les FNL ont officiellement renoncé à la lutte armée. Elles n'ont pas pu obtenir la conquête du pouvoir par la force. Elles aspirent à le faire aujourd'hui par la voie des urnes. Cette décision n'a pas été sans créer des remous au sein d'un mouvement dont une partie des combattants misait toujours sur une victoire militaire. Cette perspective leur avait été constamment ressassée par un leadership convaincu que le succès serait au bout d'une lutte souvent présentée comme d'inspiration divine, et animée par une vision millénariste de la victoire inéluctable du peuple hutu opprimé sur ses oppresseurs tutsi et leurs collaborateurs.[30]

Pourtant les débâcles militaires sur terrain notamment lors de la reprise des affrontements armés en avril 2008 et les défections régulières de combattants l'ont ramené à une vision plus réaliste et pragmatique des chances d'aboutissement de son combat. Elles lui ont permis de réaliser que la poursuite d'une guerre fratricide entre forces hutu et excessivement coûteuse en vies humaines s'avérerait contreproductive sur le plan politique, voire militairement suicidaire pour une guérilla déjà à bout de souffle.

La question de l'appellation du mouvement au Burundi a été le principal point de blocage dans la mise en œuvre de l'accord de cessez-le-feu. Le mouvement n'entendait pas changer de nom, invoquant le fait que c'était à la constitution jeune de quatre ans de s'adapter à l'identité d'un mouvement vieux de près de 30 ans. L'entêtement du mouvement rebelle à garder son nom résulte de la dimension prométhéenne et millénariste de son nationalisme ethnique. Il est ainsi fondé sur la conviction que la majorité hutu a un profond attachement à son projet de libération, explicitement mentionné dans ce nom, qui incarne également l'éveil de sa conscience politique et symbolise sa résistance aux différents régimes dominés par la minorité tutsi. Les FNL ne manqueraient sans doute pas d'en faire une bonne exploitation au cours de la campagne électorale de 2010.

Le maintien du nom Palipehutu-FNL excluait cependant toute perspective de reconnaissance légale et donc de participation aux prochaines élections. Cette appellation avait été rejetée pour sa connotation ethnique et sa non-conformité avec la loi aussi bien par le gouvernement, le directoire politique, la sous-région et les principaux pays engagés dans le soutien de ce processus. C'est ce qui a convaincu, non sans douleur, son leadership de renoncer à cette appellation.[31]

Le changement de nom en FNL, officialisé le 9 janvier 2009, a cependant provoqué de fortes tensions à l'intérieur du mouvement, ravivant le spectre d'une nouvelle scission. Celles-ci se sont traduites par la diffusion d'un communiqué de presse s'opposant au changement de nom et récusant plusieurs responsables du mouvement,[32] signé par un certain Uwisezerano Gédéon se présentant comme son

$600, prévue dans le cadre de la démobilisation, viennent gonfler leurs rangs après la signature de l'accord de cessez-le-feu du 7 septembre 2006. Entretiens de Crisis Group, diplomates, Bujumbura, avril 2009.

[28] « Les Burundais ont peur du courroux des combattants démobilisés », Agence France-Presse, 26 avril 2009.

[29] Entretiens de Crisis Group, diplomates, Bujumbura, avril 2009.

[30] Entretiens de Crisis Group, membres des FNL, Bujumbura, janvier et mars 2009.

[31] « Nous acceptons de nous faire violence et de tronçonner notre identité vu que le temps presse et dans l'intérêt supérieur de la paix durable à laquelle aspirent tous les Burundais » a notamment déclaré Agathon Rwasa lors de la conférence de presse du 9 janvier 2009 à Bujumbura, annonçant ce changement de nom.

[32] Il s'agissait de Pasteur Habimana, Anatole Bacanamwo et Jacques Bigirimana, au moment des faits respectivement porte-parole des FNL, porte-parole au sein du MCVS et conseiller diplomatique. Tous faisaient partie de la branche civile du mouvement.

nouveau porte-parole. Si cette crise interne a été officiellement résolue selon Agathon Rwasa, le président des FNL, elle traduit en fait la permanence d'un climat de tensions caractérisé notamment par des clivages régionaux, et des conflits d'intérêt et de leadership.[33]

D'ailleurs, la loi sur les partis politiques dispose en son article 33 qu'« aucun organe dirigeant d'un parti politique, au niveau national, ne peut comprendre plus de trois quarts des membres provenant d'une même ethnie ».[34] Les FNL sont pour le moment composées essentiellement de Hutu de l'avis même de leurs membres.[35] Certes, des Tutsi ont été recrutés, aussi bien au niveau de leurs combattants que de leurs militants, pour répondre aux exigences de la loi mais leur nombre est insignifiant.

Ainsi les FNL avaient averti qu'elles ne pourraient justifier auprès de leur base que des Tutsi, rentrés sur le tard, soient membres d'entrée des organes dirigeants. Agathon Rwasa a donc suggéré qu'on leur donne un peu de temps pour se conformer à la loi sur cette disposition particulière.[36] Ce message a reçu un écho favorable de la part de la communauté internationale. Elle a poussé le gouvernement à faire preuve de flexibilité sur cet aspect et a obtenu gain de cause puisque cette disposition de la loi n'a pas été exploitée dans l'examen de la demande d'agrément des FNL.[37]

Les FNL ont déposé leur demande d'agrément comme parti politique le 6 février et ont complété par la suite leur dossier en fonction des diverses requêtes du ministère de l'Intérieur. Dans un premier temps, le ministre de tutelle, membre du CNDD-FDD, a conditionné cet agrément à la séparation effective de la branche armée et de la branche politique du mouvement, en fondant son argument sur la loi sur les partis politiques, qui leur interdit de disposer d'une branche armée.[38] Or ce processus effectif de séparation s'est avéré très lent. Il fallait d'abord désarmer les combattants FNL puis les enregistrer avant de vérifier leur statut de combattants. Des problèmes logistiques ont ralenti ces opérations et elles ont pris en moyenne un peu plus de quinze jours pour les 3 500 combattants dans le site de Rubira. Le processus pour l'ensemble des combattants FNL se serait ainsi étendu sur au moins trois mois. De plus, l'état déplorable des sites de rassemblement (manque d'eau et de latrines notamment) a entraîné le refus des FNL de poursuivre le processus de rassemblement dans de telles conditions.

Tous ces différents problèmes ne pouvaient que retarder considérablement la reconnaissance légale du mouvement comme parti politique.[39] La facilitation et le directoire politique conscients de ces difficultés ont dès lors opté pour un assouplissement des conditions d'agrément de l'ex-mouvement rebelle et ont demandé que leur reconnaissance politique ne soit plus conditionnée que par la seule opération de désarmement de leurs combattants. Cette opération a été donc menée au cours de la seule journée du 21 avril. Terminée tard dans la soirée, elle a permis l'agrément simultané des FNL comme parti politique.

D. INTEGRATION DANS LES INSTITUTIONS PUBLIQUES

La revendication de postes politiques n'a pas fait partie des priorités avancées traditionnellement par les FNL. A titre d'exemple, cette question n'a pas figuré à l'agenda des premières discussions lors des pourparlers de Dar es Salaam qui aboutirent à la

[33] Ceux-ci opposeraient notamment les ressortissants des provinces de l'Ouest de Bubanza et Cibitoke majoritaires dans les forces combattantes, dont on a prêté le leadership à Pasteur Habimana, porte-parole de l'ancien mouvement rebelle et lui-même originaire de Cibitoke, aux autres. Entretiens de Crisis Group, diplomates et membres des FNL, janvier et mars 2009.

[34] Cette disposition de la loi sur les partis est issue des accords d'Arusha et vise notamment à garantir la représentation de la minorité Tutsi dans les organes dirigeants de tous les partis politiques afin qu'ils ne deviennent pas les instruments d'un groupe et favorisent la cohésion nationale. Tout parti est tenu de la respecter pour connaître une existence légale.

[35] Entretiens de Crisis Group, membres de l'ancien mouvement rebelle, Bujumbura, janvier 2009.

[36] Entretien de Crisis Group, un haut responsable des FNL, Bujumbura, janvier 2009.

[37] Dans un communiqué daté du 17 janvier 2009, le Groupe des envoyés spéciaux sur le Burundi demande au gouvernement de « faire preuve de souplesse et de compréhension » au cours de l'examen de la demande d'agrément des FNL.

[38] Aucun parti politique ne peut mettre sur pied une organisation militaire ou paramilitaire quelconque. Article 34 de la loi portant organisation et fonctionnement des partis politiques. Le CNDD-FDD lui-même a été agréé en janvier 2005 alors que ses combattants n'avaient pas encore intégré les forces de sécurité. Le ministre de tutelle de l'époque était lui-même de l'actuel parti au pouvoir.

[39] Dans une interview accordée à la radio Isanganiro le 27 mars 2009, Jonas Nshimirimana, le secrétaire général des FNL justifia la suspension de l'opération de rassemblement des combattants FNL par le manque d'eau, de latrines et de tentes dans le site de Rubira supposé en accueillir 6 000. Le 1er avril, Charles Nqakula, le facilitateur sud-africain, a constaté lui-même ces problèmes logistiques.

signature de l'accord de principe du 18 juin 2006. De fait, initialement d'inspiration marxiste, les FNL ont longtemps ignoré les revendications de postes politiques. Pour s'être fait le chantre de la « cause » des masses déshéritées hutu et le pourfendeur de l'establishment, le mouvement rebelle avait plutôt développé une aversion pour tout ce qui symbolisait la bourgeoisie locale. Il avait d'ailleurs constamment décrié la lutte pour les postes politiques, s'en prenant régulièrement aux autres formations politiques hutu concurrentes taxées d'avoir été récupérées par le pouvoir tutsi.

Le Palipehutu-FNL s'était pendant longtemps désintéressé de la question du partage du pouvoir politique mettant plutôt l'accent sur son intégration dans les forces de sécurité. Ce faisant, cette revendication première est entre autres fondée sur la perception que le contrôle de ces forces est synonyme de pouvoir politique et économique.

Le développement des contacts avec certaines formations et/ou personnalités politiques hutu ont incité le Palipehutu-FNL à revoir quelque peu sa position sur cette question. Ces dernières lui ont fait remarquer qu'il serait risqué de « lâcher ses combattants dans les forces de défense et de sécurité sans avoir un minimum de regard et de contrôle sur celles-ci».[40] De plus, l'octroi de positions intéressantes pour les cadres du Palipehutu-FNL permettrait à ce dernier de suppléer à ses besoins matériels et financiers dans un contexte où les cotisations seraient sensiblement réduites du fait de la difficulté de continuer à procéder à des contributions forcées ou à des rapines.

Ces différents arguments ont partiellement convaincu le leadership de la rébellion qui a inscrit au lendemain de la signature de l'accord de cessez-le-feu du 7 septembre 2006 la question du partage du pouvoir politique dans son agenda de négociation. Il est probable aussi que des considérations matérielles aient pu entrer en ligne de compte. Certains délégués de la représentation du Palipehutu-FNL à Bujumbura ont connu des fonctions relativement importantes dans l'appareil administratif du Burundi et s'y sont même enrichis. Les pourparlers avec le gouvernement leur ont fait découvrir les charmes de la vie de la capitale. Cette acclimatation à une vie de loin plus agréable qu'à celle qu'ils ont connu sur les hauteurs de Bujumbura rural a sans aucun doute provoqué chez certains un engouement pour les positions au sein des hautes sphères de l'Etat, pourvues de certains avantages matériels et passe-droits.

Par ailleurs un nombre non négligeable de leaders importants des FNL appréhendent quelque peu le retour à la vie civile du fait de leur manque de compétences. Ils souhaitent ainsi bénéficier de positions aisées où leur faible niveau d'instruction ne serait pas exposé. D'où, semble-t-il, l'insistance particulière de certains cadres pour l'entrée de l'ancien mouvement rebelle dans des institutions telles que le Sénat et l'Assemblée nationale perçues au sein du mouvement comme des lieux de villégiature.[41] D'autres en revanche ont conscience que les fonctions d'importance ne sont pas forcément synonymes de revenus conséquents et ont milité pour garder les indemnités et avantages que leur offrait la facilitation sud-africaine – prise en charge des loyers dans des maisons dans des quartiers résidentiels huppés, véhicules et allocations mensuelles – jusqu'aux élections.[42]

Le gouvernement s'est régulièrement dit ouvert à l'entrée des FNL dans les hautes sphères de l'Etat telles que la diplomatie, l'administration territoriale, et les sociétés d'Etat. En revanche, il s'est constamment opposé à ce qu'elles intègrent les institutions d'élus tout en ayant une position plus ambigüe sur leur entrée au gouvernement. En décembre 2008, le président Nkurunziza a offert 33 postes aux FNL.[43] Agathon Rwasa les avait dans un premier temps acceptés avant que la direction du mouvement ne les récuse, les qualifiant de « miettes », et ne réclame de nouvelles discussions sur le partage du pouvoir politique.[44] Cette volte-face aurait été consécutive à des divergences de vues, opposant notamment la branche armée du mouvement à sa branche politique.

Pour certaines des raisons évoquées plus haut, de nombreux cadres des FNL de la diaspora, installés en Europe et dotés d'un certain niveau de formation, aspiraient à pourvoir rapidement aux postes qui résulteraient des négociations. La branche militaire du mouvement rebelle, qui n'en aurait pas bénéficié,

[40] Entretien de Crisis Group, un responsable d'un parti d'opposition, Bujumbura, août 2008.

[41] Entretien de Crisis Group, diplomates, Bujumbura, janvier et mars 2009.

[42] Entretien de Crisis Group, diplomates, Bujumbura, mars 2009.

[43] Ces postes, tous identifiés, comprenaient notamment des représentations dans la diplomatie, l'administration territoriale, des sociétés publiques et parapubliques, etc.

[44] D'aucuns y ont vu aussi le faible ascendant du leader du mouvement rebelle sur sa direction, d'autres allant jusqu'à penser qu'il n'est président que de nom.

est plus circonspecte sur cette question. Elle avait déjà mal accepté le changement de nom. Les tenants de cette ligne pure et dure considèrent que leur intégration dans les institutions politiques comprend trop de risques pour la cohérence du mouvement et pour ses chances de succès aux futures élections, dans la mesure où il pourra être jugé coresponsables des échecs de la gestion du pouvoir par le CNDD-FDD. Agathon Rwasa lui-même appréhende l'octroi de postes à ses cadres, de peur qu'il n'attise les divisions et ne soient tentés de s'adonner à la corruption.[45]

Rwasa s'est pourtant résolu à accepter diverses positions dans les sphères de l'Etat sous la pression interne des cadres civils de son parti. Cette pression s'est notamment accrue au lendemain de la décision de la facilitation de réduire de 29 à huit personnes le nombre de personnes bénéficiaires des avantages et indemnités offerts par l'Afrique du Sud au leadership politique et militaire des FNL.[46] A la suite de cette mesure devenue effective le 1er mai 2009, certaines figures importantes de l'ancienne rébellion se sont retrouvées dépourvues de tous revenus. Leur insistance sur la conclusion rapide de ces tractations sur les postes à pourvoir était prévisible. Alors que les discussions avaient longtemps achoppé sur la qualité de ces postes et des questions d'ordre méthodologique, elles se sont finalement conclues au cours de la première semaine du mois de juin sans concession majeure de la part du gouvernement. Les FNL ont consenti à accepter la plupart des positions qui leur avaient été initialement proposées.

Lors d'une session extraordinaire le 20 mai 2009, le Sénat a entériné les propositions de nomination à des postes d'ambassadeurs et de gouverneurs de province de quatre cadres FNL.[47] Le 4 juin le président de la République a signé une série de décrets nommant près de vingt cadres de l'ancien mouvement rebelle dans divers sphères de l'Etat.[48] Il s'agit principalement de huit postes de conseillers à la présidence et deux postes aux deux vice-présidences de la République, de deux postes de conseillers de gouverneurs de province, et de hautes positions dans plusieurs entreprises paraétatiques et services étatiques. Agathon Rwasa lui-même a été désigné au poste de directeur général de l'Institut national de sécurité sociale (INSS).

Ces nominations ont quelque peu surpris. Le président des FNL s'était souvent montré peu enclin à occuper de position étatique. De plus si l'entreprise qu'il est amené à diriger est relativement importante, elle n'en est pas moins sous la tutelle de la ministre de la Fonction publique, du travail et de la sécurité sociale, membre du CNDD-FDD. S'agissant des postes de conseillers à la présidence de la République notamment, leur importance est tributaire du rôle et de l'envergure que le président de la République veut bien conférer à leur titulaire. Or il est peu probable que Rénovat Nsekahoruri, le cadre désigné conseiller principal à son cabinet, chargé des questions de police, soit réellement consulté dans la difficile réforme de ce corps. Il en est de même du conseiller principal au cabinet chargé des questions militaires à la présidence de la République, Jonas Nshimirimana, secrétaire général des FNL.

[45] Entretien de Crisis Group, diplomates et membres des FNL, Bujumbura, mars 2009.

[46] Pasteur Habimana, l'ancien porte-parole des FNL a été l'une des victimes de cette mesure. Il a par la suite été proposé par son parti comme conseiller d'ambassade à New Delhi en Inde et été nommé à cette fonction par décret présidentiel en juin 2009 dans la foulée des autres nominations du même mois. Cette nouvelle affectation est plutôt perçue comme une volonté de l'éloigner du terrain et semble confirmer sa mise à l'écart, depuis peu, des cercles de décision de l'ancienne rébellion. Entretiens de Crisis Group, diplomates, membres des FNL, Bujumbura, mai-juin 2009.

[47] Les FNL ont obtenu les gouvernorats des provinces Cibitoke et Mwaro et deux postes d'ambassadeurs à Rome et à Moscou.

[48] Ci-dessous les dix-huit positions obtenues : conseiller principal au cabinet chargé des questions de police à la présidence de la République ; cadre au cabinet civil du président de la République ; conseiller au bureau chargé des questions économiques ; conseiller au bureau chargé des questions sociales et culturelles ; conseiller principal au cabinet chargé des questions militaires à la présidence de la République ; haut cadre au cabinet du premier vice-président de la République ; chef de cabinet adjoint du 2ème vice-président de la République ; conseiller principal chargé des questions de développement des ressources humaines ; directeur général de l'Institut national de sécurité publique (INSS) ; directeur général de la Société de déparchage et de conditionnement de café (SODECO) ; directeur commercial de l'Office du thé du Burundi (OTB) ; directeur de l'eau à la Régie de production et de distribution d'eau et d'électricité (REGIDESO) ; deux membres du service national de législation ; deux membres de la commission chargée du désarmement de la population civile et de la lutte contre la prolifération des armes légères et de petit calibre ; conseiller principal du gouverneur dans la province de Kayanza ; conseiller économique du gouverneur de Bujumbura rural.

IV. LES DEFIS DE L'INTEGRATION DANS LA VIE POLITIQUE NATIONALE

A. DIFFICILE TRANSFORMATION EN PARTI POLITIQUE

La reconnaissance légale des FNL pose à l'ancien mouvement rebelle de nouveaux défis dont celui de se transformer véritablement en un parti politique au niveau de sa structure, de ses méthodes et de ses grandes orientations idéologiques. Pour marquer la rupture avec leur passé de rébellion et traduire ce changement, les FNL devront probablement mettre en avant de nouveaux thèmes de revendication et modérer leur propos ne serait-ce qu'au niveau du langage officiel. Cette rupture radicale avec le passé n'est pas sans risque pour le mouvement, dont l'histoire a été marquée par des ruptures à répétition, entre partisans du maintien de la ligne radicale ethnique et ceux enclins à s'adapter à la nouvelle donne politique.

Les FNL vont devoir poser les jalons du processus de leur transformation d'un mouvement rebelle en un véritable parti politique, d'une organisation fondée essentiellement sur un discours ethnique, l'autoritarisme du processus de décision, et une structure de commandement militaire, à un parti politique capable de concevoir et défendre un projet de société destiné à toutes les composantes de la société burundaise. Elles devront démontrer leur capacité à s'ouvrir au dialogue interne et au débat contradictoire, et à se doter de nouveaux organes conçus et construits sur un mode démocratique. Ce processus va requérir la mise à contribution d'un personnel qualifié qui fait pour l'instant cruellement défaut au mouvement. Déjà des difficultés transparaissent dans la mise en œuvre d'un programme politique cohérent. En effet, les FNL semblent avoir du mal à se défaire de certains thèmes controversés de leur idéologie passée, comme le besoin d'un contrat social fondé sur le pardon mutuel entre Hutu et Tutsi et le culte d'une mémoire du conflit, douloureuse et sélective.[49]

L'aspect le plus singulier et inquiétant de la pensée du leadership des FNL est la conviction dans l'inspiration divine de ses grandes décisions et orientations. Profondément attaché à la foi chrétienne, l'ancien mouvement rebelle fait toujours mention de sa bénédiction divine dans son discours politique. Il n'est dès lors pas surprenant que les prénoms des principaux responsables de l'ancienne rébellion – Pasteur, Jonas, Ibrahim pour ne citer que ceux-ci – soient de consonance biblique. Pasteur Habimana, l'ancien porte-parole de l'ancienne rébellion, s'appelle aussi Methuselah.[50] Et jusqu'aujourd'hui les grandes décisions sont souvent motivées par les messages enregistrés au cours de la « chambre de prière », une séance de recueillement divin où le Tout-Puissant serait sollicité sur les problèmes et questions du moment.[51]

B. RISQUES D'ETHNICISATION DU DEBAT POLITIQUE

1. La question de la terre

Dans un petit pays surpeuplé,[52] caractérisé par la raréfaction des terres couplée à une chute de la productivité agricole, la problématique de la répartition foncière est cruciale pour sa stabilité. Près de 75 pour cent des affaires portées devant les tribunaux de résidence ont trait à des conflits fonciers.[53] Or ceux-ci sont de plus en plus un facteur de criminalité notamment dans les régions d'origine des rapatriés de Tanzanie souvent en conflit avec les familles ayant acquis leurs terres. Les FNL préconisent la restitution de la terre à leurs anciens propriétaires lorsqu'ils l'ont perdu à la suite de leur exil consécutif aux diverses tragédies qu'a connues le Burundi. Dans leurs zones d'opération, elles ont d'ailleurs souvent interféré dans la gestion des conflits fonciers de voisinage n'hésitant pas à utiliser la méthode forte pour contraindre les parties à exécuter leurs décisions. Cette position des FNL sur la question de la terre devrait recueillir les faveurs des anciens réfugiés essentiellement Hutu.

[49] Entretien de Crisis Group, membres des FNL, Bujumbura, mars-avril 2009.

[50] Cette dimension mystique se retrouve dans le mode opératoire des FNL où certaines attaques s'accompagnaient de chants religieux et d'allusions à des versets de la Bible.

[51] Entretien de Crisis Group, membres des FNL, Bujumbura, janvier, mars et avril 2009.

[52] Le Burundi est le pays au taux de densité le plus élevé du continent africain après l'Ile Maurice et le Rwanda.

[53] 71,9 pour cent des affaires portées devant les tribunaux de résidence portent sur les conflits fonciers selon une étude restituée en avril 2009 par l'ONG Réseau des citoyens (RCN). Cette étude intitulée « La justice de proximité en chiffres : rendement, délais et typologie des litiges dans les tribunaux de résidence » a enquêté auprès de 51 tribunaux de résidence du Burundi (soit près de la moitié de ces tribunaux) sur les dossiers couvrant les années 2007 et 2008.

Le code foncier actuel[54] pénalise implicitement les propriétaires de terres les ayant abandonné trop longtemps dont les réfugiés de la guerre civile de 1972[55] qui ont commencé à revenir d'exil en 2004.[56] Les nouveaux acquéreurs de ces terres dans plusieurs contrées du sud du pays étant souvent Tutsi, il va sans dire que ce thème de propagande n'est pas dénué d'une connotation ethnique. Certes l'obtention de nombreuses terres s'est faite de manière arbitraire et/ou forcée dans la foulée de la répression de 1972 ayant ciblé les élites hutu et contribue ainsi à passionner la question foncière. Bien souvent les terres en litige ont été morcelées entre les membres des familles les ayant acquises quand elles n'ont pas été vendues à des tiers ou réquisitionnées par l'Etat.

Pour tenter de gérer les milliers de cas de litiges entre sinistrés et les nouveaux propriétaires de leurs terres, une commission nationale terre et autres biens a été mise sur pied. Or cet organe est dépassé par le nombre de cas à traiter et la complexité des dossiers. La question foncière est donc d'un enjeu majeur pour ne pas dire vital pour la majorité des Burundais. Vu sa gravité et son extrême sensibilité, elle mériterait un traitement plus volontariste et dépourvu de considération politicienne de la part du gouvernement burundais.

2. La problématique de la justice, de la vérité et de la réconciliation

Les FNL ont longtemps fait de la recherche de la vérité et de la justice leur cheval de bataille. Elles mettent plus en avant aujourd'hui le besoin de réconciliation que celui de justice. Sur ces questions, leurs vues sont proches de celles du CNDD-FDD. Le parti au pouvoir procède continuellement à diverses manœuvres dilatoires pour différer la mise en œuvre de la commission vérité et réconciliation et du tribunal spécial, les mécanismes de justice transitionnelle prévus par l'accord d'Arusha.[57] Contrairement à ses professions de foi, l'ancien mouvement rebelle semblerait s'accommoder d'un processus où la justice serait mise de côté. Il est clair que les violences de masse commises au cours des années du conflit armé incriminent au premier chef ces deux acteurs parmi d'autres.

Une grande partie de la classe politique burundaise et les forces de sécurité auraient tout à perdre d'un traitement judiciaire pénal des crimes commis pendant la guerre. Agathon Rwasa et ses hommes redoutent en particulier la perspective d'une justice politiquement instrumentalisée et insistent pour bénéficier d'une immunité provisoire comme les autres mouvements rebelles et leaders politiques dans le passé. Ils savent aussi qu'ils risquent des poursuites pour avoir revendiqué ouvertement le massacre de plus de 150 Tutsi Banyamulenge à Gatumba en août 2004.[58] En revanche, les FNL sont partisans d'un débat sur la recherche de la vérité et la réécriture de l'histoire. Deux thèmes sur lesquels leur vision des choses est empreinte d'ethnisme, et sur lesquels un débat incontrôlé pourrait sans aucun doute mener à des actions violentes, au vu des souffrances encourues pendant près de dix ans de guerre civile.

3. La question des quotas ethniques

[54] Un nouveau code foncier a été élaboré depuis plusieurs années. Le processus de son adoption et promulgation est cependant constamment différé en partie du fait des remous qu'il pourrait susciter dans l'opinion.

[55] En 1972, une rébellion hutu dans le Sud du Burundi a tenté de renverser le pouvoir et tué plusieurs centaines environ de civils tutsi. La répression des autorités exercée principalement par les forces armées et la gendarmerie a ciblé particulièrement l'élite hutu décimée dans sa quasi-totalité. Celle-ci a fait plus de 100 000 victimes et plusieurs dizaines de milliers de réfugiés.

[56] Selon celui-ci, passé un délai de 30 ans la terre devient la propriété de celui qui l'occupe si celle n'a pas fait l'objet de réclamations.

[57] L'accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation recommandait entre autres la mise en place d'un tribunal international sur les crimes de guerre, crimes contre l'humanité et crimes de génocide ayant été commis au Burundi depuis l'indépendance jusqu'à la signature de l'accord au cas où une commission d'enquête internationale, préconisée par Arusha, aurait établi l'existence de ces crimes. Cette dernière commission n'a jamais vu le jour notamment du fait des réticences du Conseil de Sécurité des Nations unies à initier un nouveau et coûteux tribunal international. Les négociations entamées depuis l'année 2006 entre le gouvernement du Burundi et l'Organisation onusienne portent sur la création d'un tribunal spécial composé de magistrats burundais et étrangers.

[58] Dans la nuit du 13 août 2004, des combattants des FNL accompagnés d'éléments armés parlant diverses langues de l'Est de la République démocratique du Congo (RDC) ont attaqué un camp de réfugiés congolais situé à Gatumba, une localité située à environ quinze kilomètres de la capitale Bujumbura et à moins de deux kilomètres de la frontière congolaise. Le camp était composé de réfugiés de divers groupes ethniques de la RDC et de rapatriés burundais mais seuls les Tutsi Banyamulenge ont été ciblés. Cette attaque aurait été menée à partir du territoire congolais avec la complicité de milices locales.

La question de la pertinence du maintien des quotas ethniques va certainement animer le débat politique avec l'entrée des FNL dans la vie politique. L'ancienne rébellion a toujours dénoncé ces quotas comme étant inéquitables. Si elle n'en fait plus un thème central de son discours officiel, cette question reste centrale dans sa propagande clandestine. Les FNL voudront ainsi probablement initier un débat sur la remise en question des quotas ethniques au niveau des institutions. Il est possible qu'elles soient soutenues par d'autres formations politiques hutu. Ce thème de mobilisation trouve des adhérents au sein même du CNDD-FDD qui a toujours eu un discours ambigu sur la question. Le parti au pouvoir et le président Nkurunziza se sont plusieurs fois prononcés contre ces quotas sous couvert d'une vision nationaliste qui transcenderait les clivages ethniques. Les FNL contestent surtout les quotas ethniques au niveau des forces de sécurité et plus particulièrement de la FDN dans un contexte où son haut commandement, et donc le contrôle de cette force, reste largement aux mains des Tutsi ex-FAB.

Ce débat est déjà de plus en plus nourri à l'approche des futures élections où les FNL et leurs éventuels alliés pourraient chercher à mobiliser sur ce thème, pour gagner des voix auprès d'un électorat hutu sans doute peu convaincu du bien-fondé de ces quotas.[59] Il est probable qu'il suscitera de vives tensions au sein de la classe politique et de la société burundaises dans la mesure où le maintien de ces quotas, surtout au niveau des forces de sécurité, est perçu comme l'une des garanties de la sécurité de la minorité tutsi. Cependant, la question aurait déjà fait l'objet de négociations secrètes entre le FRODEBU, l'Union pour le progrès national (UPRONA), la principale formation politique Tutsi, et le CNDD-FDD. Ce dernier se serait engagé par écrit à ne pas toucher aux équilibres prévus par la constitution.[60]

C. INQUIETUDES DU POUVOIR AUTOUR D'EVENTUELS JEUX D'ALLIANCES

N'étant ni dans le gouvernement ni dans le parlement, les FNL n'ont pas la latitude de peser sur la prise de décisions au niveau des institutions. Elles n'ont guère non plus l'opportunité d'influer sur le vote des lois. A priori elles ne peuvent pas avoir d'impact sur le débat politique et la conduite des affaires. Pourtant à la faveur notamment de la préparation des prochaines élections, les espaces de débat au sein de la classe politique se sont multipliés. Au-delà du projet de cadre de dialogue initié par le Bureau intégré des Nations unies au Burundi (BINUB) dans le cadre de la Commission de consolidation de la paix (CCP) des Nations unies[61] qui a amené les principaux partis politiques à se pencher sur un certain nombre de questions de l'heure, d'autres espaces de dialogue et de concertation politique sont périodiquement organisés.[62] Ceux-ci servent à permettre à la classe politique d'exprimer ses positions sur diverses questions telles que la préparation des textes devant régir les élections et la question du respect des libertés publiques.

Dans ces forums au sein desquels elles sont régulièrement invitées, les FNL semblent faire montre d'une certaine discrétion. Elles n'ont pas par exemple apporté de contribution particulière lors du débat sur le code électoral et la loi communale.[63] Les FNL sont tout aussi peu présentes sur les médias pour s'exprimer sur ces questions. En dépit de cette retenue apparente sur la scène politique, elles font l'objet de diverses sollicitations. Pour les partis d'opposition, il s'agit de chercher à constituer une

[59] La question des quotas ethniques aurait été l'une des dispositions les moins comprises, voire mal acceptées lors de la campagne d'explication de la constitution à la veille du référendum sur son adoption en 2005.

[60] Entretiens de Crisis Group, responsables du FRODEBU et de l'UPRONA, Bujumbura, mars 2009.

[61] En juin 2006, la Commission de consolidation de la paix des Nations unies a identifié le Burundi et le Sierra Leone comme les deux pays devant bénéficier en premier lieu de son appui. Après de larges consultations, le gouvernement et la commission ont identifié les domaines d'intervention prioritaires de la commission. En 2007, celle-ci a débloqué 35 millions de dollars pour le Burundi. Dix-neuf projets dans la promotion de la bonne gouvernance, le renforcement de l'état de droit, la réforme du secteur de la sécurité et le relèvement des collectivités locales ont été bénéficiaires de ce fonds. Au-delà de ces projets aujourd'hui en cours d'exécution et pour certains en phase finale, la commission appuie le processus de paix (elle est d'ailleurs membre du partenariat pour la paix au Burundi) et contribue de manière significative à la sensibilisation et à mobilisation de ressources pour le Burundi. La formation Burundi de la commission de la consolidation de la paix est présidée depuis le mois de juillet 2009 par l'ambassadeur de Suisse aux Nations unies, Peter Maurer.

[62] L'ancien envoyé spécial américain pour les Grands Lacs, Howard Wolpe, a par exemple développé depuis 2003 dans le cadre du Woodrow Wilson Centre, un programme de formation au leadership démocratique, le Burundi leadership training program (BLTP), insistant sur le dialogue, la concertation et les techniques non-violentes de résolution des conflits pour faciliter la prise de décision.

[63] Ce débat a eu lieu au cours d'une table ronde sur l'amélioration de la transparence et de l'intégrité des élections organisée avec l'appui technique du projet « Burundi Policy Reform » de l'Agence des Etats-Unis pour le développement international (USAID) du 3 au 4 juin 2009.

plateforme politique à même de concurrencer le CNDD-FDD dans la préparation et la conduite des élections. Ces partis sont conscients du soutien populaire potentiel dont dispose l'ancienne rébellion. Ils ont par conséquent besoin de son ralliement, ne serait-ce que tacite.[64]

Certains de ces partis misent aussi sur la force armée des FNL et leur capacité à donner la réplique à une propagande de terreur que le CNDD-FDD pourrait leur imposer.[65] D'autres formations voient dans l'ancienne rébellion un concurrent potentiel mais préfèrent se l'accommoder plutôt que de développer des rapports antagoniques porteurs de risques de confrontation violente sur le terrain.[66] Un troisième groupe de partis politiques, conscient des limites, voire de l'impossibilité d'un rapprochement avec les FNL compte tenu de leurs positions tranchées sur diverses matières notamment sur la question ethnique, ne projette pas de plateforme avec l'ancienne rébellion. Ce sont principalement des formations politiques à majorité tutsi dont l'UPRONA.[67]

Les FNL auraient pour l'instant repoussé les diverses offres de plateforme ou de coalition.[68] Elles estiment être capables de pouvoir compter sur leurs propres forces dans la prochaine compétition électorale même si elles n'excluent pas en temps opportun de reconsidérer leur position. En tout état de cause, elles auraient déjà établi des contacts avec d'autres formations politiques dont le FRODEBU qui n'a jamais caché son ouverture à tout projet d'alliance avec d'autres partis politiques au premier rang desquels l'ancien mouvement rebelle.

Le CNDD-FDD redoute la création d'une alliance des FNL avec ses principaux adversaires politiques d'obédience hutu : le FRODEBU, le CNDD de Léonard Nyangoma et l'Union pour la paix et le développement (UPD), une formation dont on prête le contrôle à Hussein Radjabu, l'ancien président du parti au pouvoir incarcéré depuis deux ans sous motif de complot contre la sûreté de l'Etat. En dépit des affirmations contraires d'Agathon Rwasa,[69] cette perspective est aujourd'hui loin d'être exclue. Certains au niveau du parti au pouvoir croient savoir que ces contacts seraient de plus en plus réguliers. L'objectif recherché de cette coalition serait avant tout d'éjecter du pouvoir le CNDD-FDD. Cette possibilité de plateforme entre formations politiques hutu doit être cependant relativisée. Elle devra surmonter les rivalités de leadership, certains conflits personnels et la difficulté de monter un projet politique commun en dehors de l'éviction du parti au pouvoir.

En tout état de cause, cette éventualité est redoutée par le CNDD-FDD qui pourrait être tenté d'utiliser des moyens déloyaux pour casser dans l'œuf ce projet. Le montage d'un putsch imaginaire en 2006, dans lequel diverses figures importantes de l'opposition[70] ont été arbitrairement impliquées, a procédé notamment de cette logique et a matérialisé la volonté de certains cercles du pouvoir, au moment des faits, de mettre en échec une coalition de partis hutu d'opposition.[71]

Au-delà de la répression tous azimuts contre les partisans des FNL, le CNDD-FDD a déjà monté divers stratagèmes pour tenter de diviser l'ex-rébellion, voire de la faire imploser. Au lendemain de son accession au pouvoir, il a tenté, sans succès, de renverser Rwasa en manigançant une campagne de désinformation autour de son éviction par une aile minoritaire de son mouvement autour de son ancien bras droit Jean-Bosco Sindayigaya. Le parti au pouvoir a esquissé une opération du même type en 2007 en encourageant une dissidence au sein des FNL et favorisant, avec un peu plus de réussite, un mouvement de désertion dans leurs rangs.

Le CNDD-FDD aurait par la suite tenté de jouer sur les problèmes de cohésion et de division interne des FNL pour essayer de retourner une partie de leur leadership. S'il n'y est pas parvenu non plus, il semble aujourd'hui s'activer à récupérer politiquement les milliers de démobilisés de l'ex-rébellion déçus de ne pas avoir bénéficié de la prime de la démobilisation.[72] Si ces tendances se confirmaient, la

[64] Entretiens de Crisis Group, membres de la classe politique, Bujumbura, mars-avril 2009.
[65] Entretiens de Crisis Group, responsables d'un parti politique, Bujumbura, janvier 2009.
[66] Entretiens de Crisis Group, membres de la classe politique, Bujumbura, avril et mai 2009.
[67] Entretien de Crisis Group, un responsable d l'UPRONA, Bujumbura, mars 2009.
[68] Entretien de Crisis Group, un haut responsable des FNL, Bujumbura, mars 2009.
[69] Entretiens de Crisis Group, un haut responsable des FNL, Bujumbura, janvier 2009.

[70] Il s'agissait notamment de l'ancien président de la République Domitien Ndayizeye, membre du FRODEBU et de l'ex-vice président Alphonse-Marie Kadege du parti UPRONA.
[71] Deux mois avant la révélation dudit putsch, un membre influent du gouvernement confia qu'il fallait à tout prix « casser cette coalition d'un hutu power ». Entretien de Crisis Group, Bujumbura, mai 2006.
[72] Plusieurs centaines de ces anciens combattants auraient d'ailleurs rallié le parti au pouvoir et été présentés par des responsables du CNDD-FDD au cours d'une manifestation du même parti à la population de la province de Cibitoke

campagne électorale à venir pourrait ainsi souffrir de dangereux dérapages.

V. PREVENIR TOUT RETOUR EN ARRIERE

A. DEJA DES DERAPAGES VIOLENTS

Sans anticiper sur le déroulement de la campagne électorale, les multiples incidents de ces derniers mois ayant opposé des membres de FNL à des partisans du CNDD-FDD, des responsables de l'administration et des agents des forces de l'ordre pourraient préfigurer un prochain regain de tensions, voire de violence. A partir de la fin de l'année 2008, dans diverses localités du pays, les sièges des sections locales du parti au pouvoir ont été incendiés ou détruits par des inconnus. En dépit de l'absence de preuves, ces actions ont plusieurs fois été attribuées aux membres de l'ancienne rébellion par les responsables locaux. Ces incidents ont amplifié les tensions entre autorités locales et les partisans des FNL. Dans certains cas, ils ont provoqué des violences et même des assassinats de membres de l'ex-mouvement rebelle et de responsables locaux du CNDD-FDD.[73]

Jusqu'aujourd'hui les arrestations de sympathisants des FNL, sous divers prétextes, sont restées monnaie courante. Le 16 juin, le nouveau porte-parole de l'ex-rébellion s'est emporté sur les ondes d'une radio locale sur l'incarcération trois jours plus tôt de trois membres de son parti, en l'absence de toute procédure légale.

Récemment plusieurs anciens démobilisés des FDD ayant rejoint les rangs du FRODEBU ont également été assassinés.[74] Divers médias locaux crédibles font état d'entraînements paramilitaires de jeunes militants du parti au pouvoir dans certaines provinces du pays. Ces séances d'instruction sont menées parallèlement à des campagnes d'intimidation contre les partisans des autres principales formations politiques. Les FNL suivent cette situation de très près.[75] Elles disent clairement qu'elles n'accepteront pas que les règles du jeu soient biaisées à leurs dépens.[76] L'ambigüité de la teneur de ce message porte à croire que le recours à la violence reste probablement une option envisagée.

Ces risques doivent être évalués au vu de la particularité du contexte burundais. Pour la première fois dans la sous-région, des élections vont mettre aux prises deux formations politiques issues de rébellions armées, dont l'une n'a pas encore totalement parachevé son processus de sa transformation en parti politique[77] et l'autre est à peine sortie du maquis. Ces deux forces ne se sont pas encore départies de leur culture de rébellion. Dans la gestion de leurs différends et querelle internes, elles sont souvent tentées de recourir à la force au détriment du dialogue et du compromis. La violence reste à fortiori une option lorsqu'elles sont simultanément en conflit avec d'autres partis. Par ailleurs au-delà de leur rivalité politique, le CNDD-FDD et les FNL traînent un contentieux sanglant pour s'être affrontés violemment à plusieurs reprises. Leurs profonds différends ne sont pas de nature à calmer leur nouvelle rivalité politique.

B. MAINTENIR LA PRESSION REGIONALE ET INTERNATIONALE

Conscient des menaces qui pèsent toujours sur le processus de paix, la facilitation et l'initiative régionale ont mis en place le 27 mai une nouvelle structure dénommée le partenariat pour la paix au Burundi.[78] Cette initiative n'est pas sans pertinence quand on connait l'apport essentiel de la communauté internationale dans l'accompagnement d'un processus de paix qu'elle a plusieurs fois sauvé d'éclatement.

Fort de la diversité et de la qualité des organisations qui le compose, le partenariat pour la paix au Burundi

au début du mois de juin. Le choix de l'organisation de cette cérémonie dans cette province n'est pas dénué d'arrière-pensée, Cibitoke étant considéré comme l'un des principaux fiefs de la rébellion du temps du conflit armé.

[73] « La quête du pouvoir : violences et répression politique au Burundi », Human Rights Watch, mai 2009, pp. 42-51.

[74] Ibid, p. 65.

[75] Entretiens de Crisis Group, un haut responsable des FNL, Bujumbura, janvier 2009.

[76] Ibid.

[77] Willy Nindorera, « Burundi : The Deficient Transformation of the CNDD-FDD », in Jeroen de Zeuw (ed.), *From Soldiers to Politicians : Transforming Rebel Movements after Civil Wars* (Boulder, 2008).

[78] Composé du directoire politique, ce nouvel organe bénéficiera de l'appui du secrétariat et de la logistique du BINUB tandis que le secrétariat pour la Conférence internationale pour la région des Grands Lacs (CIRGL), basé à Bujumbura, servira de lien avec les chefs d'Etat de l'initiative régionale pour la paix au Burundi. De leur côté, la CCP et les envoyés spéciaux pour les Grands Lacs apporteront leur soutien au partenariat pour la paix au Burundi en cas de besoin. Cette structure est présidée par l'Afrique du Sud.

pourrait jouer un rôle clef dans la prévention des risques de dérapage du processus de paix. Il lui incomberait d'alerter la sous-région et la communauté internationale en cas de problèmes ou menaces majeurs tout en suggérant les mesures et sanctions pour les éviter ou les atténuer. Dans cette optique, le partenariat pourrait utilement appuyer l'organisation d'une enquête sur l'existence éventuelle de milices armées au Burundi, et si tel était le cas exiger des actions du gouvernement en faveur de leur démantèlement. Pour en assurer la neutralité, cette enquête pourrait être confiée à un ensemble d'organisations non-gouvernementales de défense des droits de l'homme locales et internationales en collaboration avec le bureau du Haut Commissaire des Nations unies aux droits de l'homme. Ce collectif rendrait compte prioritairement de ses conclusions au partenariat pour la paix au Burundi qui exercerait ensuite les pressions nécessaires sur les acteurs politiques éventuellement mis en cause.

Pour prévenir ce phénomène, le partenariat devrait notamment s'assurer de mobiliser des moyens financiers importants au processus de réintégration socio-économique des démobilisés des FNL. Un suivi étroit de leur retour à la vie civile devrait permettre de les parer plus aisément à toute tentative de manipulation et d'instrumentalisation à des fins de violence politique. Les membres du partenariat devraient également maintenir un dialogue permanent avec les partis et les personnalités politiques qui pourraient être tentés de recourir à la force pour défendre leurs intérêts, les alerter sur les dangers de cette option et les mettre devant leurs responsabilités en cas d'éventuelle escalade de la violence. Il devrait d'ores et déjà penser à un régime de sanctions contre ceux qui s'adonneraient à la violence et aux modalités de sa mise en application. Tout dérapage dangereux du débat politique, notamment vers une ethnicisation outrancière de son contenu, devait être prévenu, en soutenant activement les poursuites pénales contre ses responsables.

Pour garantir la pérennité de l'accord de cessez-le-feu et éviter tout retour de l'ensemble ou d'une fraction des FNL à la lutte armée, le partenariat devrait également établir un groupe de travail pour inventorier et documenter toutes les violations des engagements pris par les parties, et prévoir un régime graduel d'intervention – dialogue, mise en garde, ultimatum, sanctions – pour les contrevenants. Afin de faciliter la transformation de l'ancienne rébellion en parti politique, les membres du partenariat devraient aussi financer l'organisation de diverses formations en leadership, management, et gestion et résolution pacifique des conflits par les ONG internationales spécialisées dans ce domaine. La formation au leadership conduite par le Centre Woodrow Wilson de Washington devrait ainsi être poursuivie et intensifiée tant avec les responsables nationaux et locaux des FNL que ceux du CNDD-FDD, avec le soutien de la Commission de la consolidation de la paix des Nations unies.

C. FAIRE RESPECTER LA LOI AVEC IMPARTIALITE

Enfin, tant le CNDD-FDD que les FNL doivent poursuivre leurs efforts pour consolider la stabilité du Burundi, quels que soient leurs contentieux passés et leur rivalités électorales à venir. Le CNDD-FDD et les autres représentants du gouvernement devraient notamment éviter de créer des situations ou les FNL se sentiraient lésées et pourraient penser que le recours à la force est la seule alternative pour être rétablies dans leurs droits. Le gouvernement et les autorités locales doivent ainsi absolument mettre un terme aux arrestations arbitraires, détentions prolongées et mauvais traitements contre des sympathisants et/ou militants des FNL sous couvert de leur implication dans des actions de propagande politique ou de perturbation de l'ordre et de la sécurité publique. Ils doivent également mettre fin au plus tôt à toute forme de répression politique contre les partisans des FNL et instruire le parquet de faire toute la lumière sur les responsabilités dans les assassinats récents ayant ciblé des membres des FNL.

Côté FNL, celles-ci doivent cesser toute action de nature à perturber leur pleine intégration dans la vie politique nationale et à déstabiliser le parachèvement du processus de paix telles que la perception de taxes et cotisations forcées et les mauvais traitements contre les populations civiles, les violences contre les responsables administratifs locaux, et les interférences et l'usage de la violence dans la gestion des conflits fonciers de voisinage. En cas contraire, le leadership du mouvement doit s'engager à soutenir toute action de la justice burundaise destinée à sanctionner cette criminalité, ou faire face lui-même à des sanctions pénales pour complicité.

VI. CONCLUSION

Pour la première fois depuis l'amorce de négociations avec les FNL, le processus de paix est engagé sur la bonne voie et les acquis déjà gagnés si importants qu'ils semblent tourner la page du conflit armé. Le

changement de nom de l'ancien mouvement rebelle, son agrément comme parti politique et l'intégration ou la démobilisation en cours de ses combattants sont autant de signes qui traduisent sa volonté de rompre avec son passé de guérilla et de s'intégrer dans la vie politique. Les FNL se sont aujourd'hui fixées comme objectif la victoire aux prochaines élections pour lesquelles elles sont perçues comme l'un des principaux concurrents du CNDD-FDD.

Malheureusement les enjeux autour de ce processus cristallisent déjà les passions et les tensions. Rendu nerveux par la perspective d'élections serrées, le parti au pouvoir ne donne pas les signes de vouloir se prêter à cette compétition en toute transparence et loyauté. Cela rend plus aléatoire l'intégration et la participation des FNL dans la vie politique. L'ancien mouvement rebelle lui-même ne joue pas franc jeu.[79] Dans ce contexte il est évident que les tensions politiques seront vives et les risques de retour à la violence probables. Au-delà de ces périls, le discours des FNL empreint d'idéologie ethnique risque de voir de nouveau émerger des lignes de clivage ethnique sur les enjeux de l'heure et la campagne électorale polluée par cette atmosphère.

Le Burundi n'est donc pas encore débarrassé des risques de violence ethnique même si les risques actuels de conflit tiennent principalement des rivalités entre formations politiques essentiellement hutu. Il est dès lors urgent d'entreprendre des actions pour garantir et consolider l'intégration des FNL dans les institutions sécuritaires et politiques. Il convient surtout d'éviter que le recours à la violence et à l'ethnicité ne soit utilisé comme moyen d'attrait et de pression sur les électeurs pour se maintenir ou accéder au pouvoir. A cet égard, le partenariat pour la paix au Burundi devrait fortement dissuader les partis et les personnalités politiques tentés par cette voie et les mettre devant leur responsabilité en cas de choix pour une option violente. Seules des pressions fortes et des actions concrètes permettront au Burundi d'échapper à une nouvelle escalade de la violence.

Nairobi/Bruxelles, 30 juillet 2009

[79] Selon diverses sources diplomatiques, il a continué encore à recruter des combattants pendant les retards pris par son agrément comme parti politique.

ANNEXE A

CARTE DU BURUNDI

Map No. 3753 Rev. 6 UNITED NATIONS
September 2004

Department of Peacekeeping Operations
Cartographic Section

ANNEXE B

LISTE DES ACRONYMES

BINUB	Bureau intégré des Nations unies au Burundi
CCP	Commission de consolidation de la paix
CIRGL	Conférence internationale pour la région des Grands Lacs
CNDD	Conseil national pour la défense de la démocratie
CNDD-FDD	Conseil national pour la défense de la démocratie - Forces nationales pour la défense de la démocratie
CNDRR	Commission nationale chargée de la démobilisation, la réinsertion et la réintégration
FAB	Forces armées burundaises
FDN	Force pour la défense nationale
FNL	Forces nationales pour la libération
FRODEBU	Front pour la démocratie au Burundi
INSS	Institut national pour la sécurité sociale
MCVS	Mécanisme conjoint pour le suivi et la vérification
OTB	Office du thé du Burundi
Palipehutu-FNL	Parti pour la libération du peuple Hutu et forces nationales de libération
PMPA	Partis et mouvements politiques armés
PNB	Police nationale du Burundi
PRIP	Programme de recensement et d'identification du personnel de la police nationale du Burundi
RCN	Réseau des citoyens
RDC	République démocratique du Congo
REGIDESO	Régie de production et de distribution d'eau et d'électricité
SNR	Service national de renseignement
SODECO	Société de déparchage et de conditionnement de café
UPD	Union pour la paix et la démocratie
UPRONA	Union pour le progrès national

International Crisis Group
WORKING TO PREVENT CONFLICT WORLDWIDE

International Headquarters
149 Avenue Louise, 1050 Brussels, Belgium · Tel: +32 2 502 90 38 · Fax: +32 2 502 50 38
Email: brussels@crisisgroup.org

New York Office
420 Lexington Avenue, Suite 2640, New York 10170 · Tel: +1 212 813 0820 · Fax: +1 212 813 0825
Email: newyork@crisisgroup.org

Washington Office
1629 K Street, Suite 450, Washington DC 20006 · Tel: +1 202 785 1601 · Fax: +1 202 785 1630
Email: washington@crisisgroup.org

London Office
48 Gray's Inn Road, London WC1X 8LT · Tel: +44 20 7831 1436 · Fax: +44 20 7242 8135
Email: london@crisisgroup.org

Moscow Office
Belomorskaya st., 14-1 – Moscow 125195 Russia · Tel/Fax: +7-495-455-9798
Email: moscow@crisisgroup.org

Regional Offices and Field Representation
Crisis Group also operates out of over 25 different locations in Africa, Asia, Europe, the Middle East and Latin America.

See www.crisisgroup.org for details.

www.crisisgroup.org