

Burundi : "L'introuvable et indispensable dialogue", selon ICG

International Crisis Group, 20 mai 2016 Burundi : anatomie du troisième mandat Rapport Afrique N°235 - 20 mai 2016 SYNTHÈSE ET RECOMMANDATIONS Un an après le début de la crise déclenchée par la candidature du président Pierre Nkurunziza à un troisième mandat, la situation au Burundi reste critique. Manifeste depuis les secondes élections post-conflit en 2010 et amplifiée par la querelle autour du troisième mandat en 2015, la radicalisation du régime a consacré la prééminence des éléments les plus durs du parti au pouvoir. Ceux-ci sont déterminés à tourner la page du système institutionnel issu de l'accord d'Arusha, conclu entre les élites hutu et tutsi en 2000, qui a mis en place un système de quotas ethniques au sein des institutions, y compris l'armée, et limité à deux les mandats des présidents.

Le projet politique de démantèlement d'Arusha et le retour des discours et pratiques de violence du passé répandent une grande peur dans la société burundaise. Tétanisée, cette dernière n'a pas encore cédé à la manipulation ethnique mais les tentatives de ré-ethnisation des antagonismes sont bel et bien à l'œuvre. Alors que le gouvernement et l'opposition sont invités à se rencontrer en Tanzanie le 21 mai, il est impératif que les garants de l'accord d'Arusha demandent aux parties de s'engager dans un véritable dialogue sur le futur de l'accord de paix afin d'éviter que l'histoire douloureuse du pays ne se répète. Le troisième mandat commence sous le signe de la violence, de la peur, de la régression socioéconomique et d'une accentuation des fractures sociétales. Après les manifestations d'avril 2015 et la réélection du président Nkurunziza en juillet 2015, la confrontation a pris la forme d'une guérilla urbaine qui, au-delà des assassinats ciblés, des tortures et des disparitions qu'elle occasionne, a des effets insidieux dévastateurs. En effet, en ethnisant son discours et en affichant sa volonté de mettre fin à la démocratie d'Arusha, le régime est entré en rupture ouverte avec une partie du pays. La fuite de 250 000 Burundais, dont une bonne partie de l'establishment politique et économique et des activistes de la société civile, vide le Burundi de ses forces vives et illustre les fractures séparant désormais le régime de l'armée, de la capitale et de la communauté tutsi. Les échanges économiques entre Bujumbura et le monde rural sont également perturbés, et selon les plus récentes estimations, 10 pour cent de la population (soit 1,1 million de personnes) a besoin d'assistance humanitaire au sens large. Au cœur de cette confrontation se trouve le paradoxe suivant : alors que le Burundi s'est démocratisé, ce n'est pas le cas du parti au pouvoir, le Conseil national pour la défense de la démocratie-Forces de défense de la démocratie (CNDD-FDD). La fracture est totale entre le système institutionnel de partage du pouvoir sur une base politico-ethnique et un parti qui s'est radicalisé, replié sur son noyau historique (les chefs militaires de l'époque du maquis) qui se livre à une ethnisation par le haut. Tandis que l'opposition, maintenant contrainte à l'exil, ne parvient pas à dépasser ses clivages historiques, le schéma de répression actuel (dénonciation d'un complot tutsi, milicianisation des services de sécurité, constitution d'unités fidèles au pouvoir) ravive la crainte d'une répétition des violences de masse du passé. Rien n'indique pour le moment que les Burundais soient prêts pour une mobilisation violente sur une base ethnique, mais la crise socio-humanitaire en gestation, l'insécurité physique, politique et économique d'une partie de la population, et la peur elle-même, créent les conditions parfaites d'un pourrissement et d'une ethnisation de la crise. Alors que de nombreux Burundais et la communauté internationale croyaient avoir résolu le problème ethnique avec l'accord d'Arusha, cette thématique revient en force en ce début de troisième mandat de Pierre Nkurunziza. Pour inverser cette dynamique, un débat sur les modifications de l'accord de paix d'Arusha devrait être organisé. Actuellement, le régime met en scène un simulacre de débat en organisant un « dialogue national » entièrement sous contrôle. Idéalement, un débat sur Arusha devrait avoir lieu au Burundi. Cela suppose néanmoins que les libertés actuellement bafouées (libertés d'expression, de la presse, de réunion, etc.) soient à nouveau garanties et que l'opposition puisse rentrer d'exil. Tant que ces conditions préalables ne sont pas satisfaites et pour sortir de l'impasse actuelle, une discussion entre l'opposition et le gouvernement sur le futur d'Arusha doit s'engager hors du pays sous l'égide des garants de l'accord. La réunion convoquée par le facilitateur de la Communauté d'Afrique de l'Est (EAC), l'ancien président de la Tanzanie Benjamin Mkapa le 21 mai doit être la première étape pour rendre possible ce dialogue sur le futur de l'accord d'Arusha. Simultanément, les acteurs internationaux et tout particulièrement les Nations unies et l'Union africaine doivent prendre des mesures pour empêcher que la situation politique dégénère en conflit ethnique et en urgence humanitaire, mais également se préparer à une intervention d'urgence pour prévenir des violences de masse.

RECOMMANDATIONS Pour apaiser les tensions, relancer le dialogue et convaincre le gouvernement et l'opposition d'y participer

Au gouvernement : 1. S'engager dans un dialogue constructif avec l'opposition, permettre aux médias et à la société civile de travailler de façon indépendante et sereine, et revoir son approche violente envers les opposants.

A l'opposition : 2. Abandonner la violence, et pour l'opposition non-armée en exil, s'engager dans un dialogue constructif avec le gouvernement et mettre fin à ses désaccords internes pour présenter un front unifié et des positions claires.

Aux Nations unies, à l'Union africaine (UA), à la Communauté d'Afrique de l'Est et à l'Union européenne (UE) : 3. Formaliser une structure de médiation internationale afin de parler d'une seule voix.

Aux garants de l'accord d'Arusha (en particulier l'Afrique du Sud, la Tanzanie) : 4. Former un groupe de travail composé du Conseil national pour le respect de l'accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi et de l'Etat de droit (Cnared), des Forces nationales de libération (FNL) et du CNDD-FDD chargé de discuter des modifications nécessaires de l'accord de paix d'Arusha.

A l'UA et l'UE : 5. S'entendre pour mettre en œuvre la décision de l'UE de changer les modalités de financement de la Mission de l'Union africaine en Somalie (Amisom) en versant les soldes directement aux militaires sans passer

par le gouvernement. 6. Rechercher un autre pays contributeur de troupes pour éventuellement remplacer les soldats burundais au sein de l'Amisom afin d'éviter que les autorités burundaises puissent utiliser la participation du pays comme levier diplomatique. Pour éviter la dérive vers un conflit ethnique et être prêt à intervenir en cas de violences de masse Aux bailleurs qui ont suspendu une partie de leur aide (l'UE, l'Allemagne, la Belgique, les Etats-Unis, la France, les Pays-Bas, et la Suisse) : 7. Contribuer financièrement au suivi des discours d'incitation à la haine par les autorités et par l'opposition afin de lutter contre les vellétés d'ethnicisation. Ce suivi est déjà effectué par des ONG burundaises avec l'appui de certains bailleurs mais il nécessite davantage d'aide, notamment pour couvrir les discours des autorités locales dans les provinces. Il en est de même du processus de documentation des abus des droits humains qui doit continuer à être soutenu et renforcé. Aux Nations unies, à l'UA, l'UE et aux partenaires bilatéraux : 8. Pour l'UA mettre en place, et pour l'UE et les Etats-Unis élargir les sanctions à ceux qui tiennent des discours d'incitation à la haine et aux discriminations. 9. Se mettre d'accord sur le déploiement immédiat de plusieurs centaines d'observateurs des droits humains et de policiers internationaux armés. 10. Prendre les mesures nécessaires pour être capable de déployer rapidement une force d'intervention en cas d'urgence, pouvant inclure notamment des troupes de la Mission des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (Monusco). Aux ONG burundaises et internationales qui étaient impliquées avant la crise dans la résolution des conflits locaux et disposent de structures locales de médiation : 11. Réorienter le travail de ces structures vers la documentation des abus des droits humains et des discours d'incitation à la haine à Bujumbura et dans les provinces. Pour atténuer l'impact de la crise économique et sociale sur les populations Aux bailleurs qui ont suspendu une partie de leur aide (l'UE, l'Allemagne, la Belgique, les Etats-Unis, la France, les Pays-Bas, et la Suisse) : 12. Vérifier la neutralité politique et la fiabilité technique des acteurs non-gouvernementaux dans le cadre du changement des modalités d'aide. Cela suppose une évaluation politique et technique rigoureuse de ces acteurs. Pour certains d'entre eux, des partenariats avec des ONG internationales et un renforcement de leurs capacités financières et managériales seront indispensables. 13. Financer des dispositifs de suivi de la situation nutritionnelle et sanitaire, et faire des études budgétaires pour identifier le point de rupture dans les secteurs clés de la santé et de l'agriculture afin de calibrer le soutien financier dont ils font l'objet. Les donateurs doivent veiller à ce que le changement des modalités de financement des programmes dans ces secteurs, qu'aucun d'entre eux n'a l'intention d'arrêter, ne se traduise pas par une interruption des financements en cours. 14. Créer un groupe de suivi de l'économie burundaise, et tout particulièrement dans les domaines de la santé, de l'agriculture et de l'accès aux produits de première nécessité. 15. Débloquer des fonds pour le plan d'urgence humanitaire qui demeure sous-financé. Nairobi/Bruxelles, 20 mai 2016 Lire l'intégralité du Rapport