



Burundi : à court d'options

Rapport Afrique N°278 | 20 juin 2019

Traduit de l'anglais

Headquarters

International Crisis Group

Avenue Louise 149 • 1050 Brussels, Belgium

Tel: +32 2 502 90 38 • Fax: +32 2 502 50 38

brussels@crisisgroup.org

Preventing War. Shaping Peace.

Table des matières

Synthèse	i
I. Introduction	1
II. Les positions des principaux acteurs	4
A. Le gouvernement	4
B. L'opposition	6
1. L'opposition en exil	6
2. L'opposition interne	9
3. Les organisations de la société civile.....	10
III. Divisions, erreurs de jugement et impuissance : les réponses internationales à la crise	11
A. La Communauté d'Afrique de l'Est : une région divisée	11
1. L'Ouganda et le Rwanda.....	12
2. Le Rwanda et la Tanzanie.....	12
3. Le Rwanda et le Burundi.....	13
B. Erreurs de jugement et faux pas : la réponse de l'Union africaine	14
C. L'impuissance de l'ONU	16
IV. Les raisons de l'échec de la médiation est-africaine	18
A. Une institution partielle et inadéquate.....	18
B. Un médiateur indifférent.....	19
C. Un facilitateur sans soutien	20
D. Dissensions et divisions régionales	21
E. Manque de compromis	22
V. Vers des élections de 2020 plus crédibles et paisibles.....	23
A. Rouvrir l'espace politique	23
B. Un engagement régional cohérent et concerté.....	25
C. La diplomatie de l'Union africaine au plus haut niveau.....	27
D. Coordonner les pressions internationales.....	28
E. Si tout le reste échoue	28
VI. Conclusion	30
ANNEXES	
A. Carte de Burundi	31
B. Le dialogue interburundais	32
C. La crise des réfugiés burundais	35
D. A propos de l'International Crisis Group	36
E. Rapports et briefings sur l'Afrique depuis 2016	37
F. Conseil d'administration de l'International Crisis Group.....	39

Principales conclusions

Que se passe-t-il ? Après près de trois ans, le dialogue interburundais a échoué. Les prochaines étapes restent à être inventées, alors que les dirigeants de la région refusent de confier la médiation à d'autres institutions mais ne s'engagent pas pleinement pour résoudre la crise. A moins que les tensions politiques se dissipent, le risque de violences pendant les élections prévues en 2020 est élevé.

Comment en est-on arrivé là ? La Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) a pris les commandes de la médiation au Burundi alors qu'elle manque de l'expérience, de l'expertise et des ressources requises. L'absence de volonté politique et les divisions entre Etats membres, combinés à l'intransigeance du gouvernement burundais, ont rendu impossible tout dialogue constructif entre les parties.

En quoi est-ce significatif ? Sans intervention rapide, les élections de 2020 se dérouleront dans un climat de peur et d'intimidation. Ceci augmenterait les risques de violence électorale et pourrait alimenter le mouvement d'adhésion aux groupes d'opposition armés. Cela plongerait le Burundi dans la spirale autoritaire, laissant entrevoir une nouvelle crise majeure aux répercussions régionales.

Comment agir ? Les dirigeants régionaux doivent faire usage de leur influence, y compris en brandissant la menace de sanctions ciblées, pour convaincre le gouvernement de permettre aux opposants en exil de rentrer au pays et de faire campagne sans craindre des représailles. La CAE, l'Union africaine et l'ONU devraient se coordonner pour éviter que Bujumbura puisse se tourner vers l'interlocuteur le plus conciliant et veiller à ce que le Burundi ne disparaisse de l'ordre du jour international.

Synthèse

Après près de trois ans, le dialogue interburundais s'est soldé par un échec. Les pourparlers, sous l'égide de la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE), ont été lancés en réponse à la crise politique provoquée par la décision du président Pierre Nkurunziza, en avril 2015, de briguer un troisième mandat. Ils ont échoué pour diverses raisons, notamment les divisions entre Etats membres de la CAE et leur manque de mobilisation. Aujourd'hui encore, les dirigeants de la région refusent de confier la médiation à l'Union africaine (UA) ou à l'ONU, sans pour autant être prêts à s'engager pleinement pour résoudre la crise. Cette paralysie est préoccupante alors que des élections doivent avoir lieu en 2020 et qu'à moins que les tensions politiques se dissipent, le risque de violence est élevé. Personne ne s'attend à ce que ce scrutin soit libre et impartial, mais il pourrait au moins se dérouler dans le calme avec une opposition en mesure de faire campagne sans craindre les représailles, ce qui garantirait un degré de pluralisme et pourrait aider à éviter que le pays ne sombre davantage dans la violence. Cela dépend toutefois de la volonté de Nkurunziza d'ouvrir l'espace politique et de la disposition des dirigeants régionaux, en particulier des présidents ougandais et tanzanien, Yoweri Museveni et John Magufuli, à l'encourager dans ce sens.

En juillet 2015, au plus fort de la crise, la CAE a mis en place un dialogue interburundais, nommant le président Museveni comme médiateur puis, plus tard, l'ancien président tanzanien Benjamin Mkapa comme facilitateur pour le seconder. L'organisation régionale a pris les commandes du processus conformément au principe de subsidiarité de l'UA, qui établit que les questions de paix et de sécurité en Afrique doivent être traitées au niveau le plus local. Mais la CAE n'était pas préparée pour cette tâche. Elle est avant tout une plateforme d'intégration économique, et en tant que telle, elle n'avait pas d'expérience ni d'expertise en matière de médiation politique complexe. Elle ne disposait pas non plus des ressources financières suffisantes et, avec Libérat Mfumukeko, un fidèle de Nkurunziza, comme secrétaire général, s'exposait à des accusations de partialité.

A ces faiblesses institutionnelles est venu s'ajouter un manque de soutien politique des chefs d'Etat de la CAE pour le dialogue. Des antagonismes politiques historiques entre ces pays, ainsi que des rivalités économiques et de vives animosités personnelles entre leurs dirigeants, ont empêché la région de trouver un consensus pour résoudre la crise. Depuis le début, les dirigeants de la région n'ont eu de cesse de considérer le Burundi comme un allié ou un outil dans leurs querelles et ont donc répugné à irriter Nkurunziza en usant de leur influence pour le forcer à négocier avec ses opposants. Sans soutien régional, Mkapa s'est trouvé dans l'incapacité de réunir les parties autour de la table.

Des pourparlers ont eu de façon sporadique, les facilitateurs faisant la navette entre les deux camps. Les partis d'opposition sont entrés dans les négociations avec un certain nombre de demandes et de lignes rouges, mais se sont finalement montrés prêts à faire des compromis, en particulier en cessant d'exiger la démission du président. Le gouvernement, par contre, est resté intransigeant tout au long du processus, refusant systématiquement de participer à la médiation de façon constructive. En opposant la CAE, l'UA et l'ONU, Nkurunziza a réussi à résister aux diffé-

rentes formes de pression externe sur le Burundi – critique publique intense, menace d'une mission militaire de l'UA, suspension d'aides financières vitales et sanctions contre des responsables politiques de premier plan. Plutôt que de se montrer plus conciliant, le gouvernement a consolidé sa mainmise sur le pouvoir et commencé à démanteler les mesures de protection de la minorité tutsi instaurées par l'accord d'Arusha de 2000 qui avait mis fin à la longue guerre civile au Burundi.

Par conséquent, et en dépit des efforts de la CAE et d'autres acteurs internationaux, la crise perdure au Burundi : son économie est moribonde, les pays voisins accueillent actuellement plus de 350 000 réfugiés burundais, la plupart des opposants au gouvernement sont en exil et ceux qui sont restés font face à une sévère répression. Si des élections ont lieu dans ces circonstances, de nombreux Burundais risquent de les rejeter, ce qui pourrait se traduire par des manifestations potentiellement violentes et accroître le soutien aux groupes armés, comme en 2015.

S'il est peu probable que le gouvernement ouvre pleinement l'espace politique à l'approche du scrutin, il devrait être possible de faire pression en faveur de conditions permettant à l'opposition de faire campagne en toute sécurité, préservant un degré de pluralisme politique et évitant l'escalade de la violence. Quatre mesures sont nécessaires pour y parvenir :

- ❑ Le gouvernement devrait autoriser les opposants en exil à rentrer et à faire campagne librement sans être intimidés, arrêtés ou subir de violence. Il devrait aussi permettre à des observateurs extérieurs de suivre les préparatifs de scrutin ainsi que le vote et les opérations de dépouillement.
- ❑ Les dirigeants de la région devraient user de leur influence sur le président Nkurunziza pour s'assurer que le gouvernement prenne ces mesures. Ils devraient publiquement annoncer leur intention de geler les avoirs des membres du gouvernement et des dirigeants du parti au pouvoir et être prêts à suspendre le Burundi de la CAE si le pays ne se dirige pas vers des élections plus crédibles.
- ❑ L'UA devrait relancer sa délégation de haut niveau pour le Burundi et, si nécessaire, en revoir la composition. Elle devrait en élargir le mandat pour lui permettre de trouver un consensus dans la région et d'encourager les dirigeants de la CAE à contribuer à faire progresser les pourparlers. L'UA devrait négocier avec le gouvernement burundais en vue d'augmenter le nombre d'observateurs des droits humains et d'experts militaires qu'elle déploie dans le pays. Elle devrait utiliser ce contingent renforcé pour suivre la situation sécuritaire, y compris la sécurité des responsables politiques de l'opposition, et pour évaluer les préparatifs du prochain scrutin et déterminer si les conditions sont réunies pour un vote crédible. Le Conseil de paix et de sécurité de l'UA et la délégation de haut niveau devraient utiliser les rapports de l'équipe de l'UA sur le terrain pour façonner leur diplomatie de crise. La Conférence des chefs d'Etat, qui doit se réunir lors d'un sommet extraordinaire en juillet 2019, devrait entériner ces mesures.
- ❑ La CAE, l'UA et l'ONU devraient faire un effort concerté pour que Nkurunziza ne puisse pas se tourner vers l'institution la plus conciliante. Il est crucial qu'elles évitent que la crise disparaisse de l'ordre du jour international.

Si aucun progrès significatif n'est réalisé d'ici fin 2019, la CAE, l'UA, l'ONU et les autres acteurs extérieurs devraient appeler à un report du scrutin pour une durée de six mois. Cela donnerait au gouvernement suffisamment de temps pour remettre de l'ordre dans ses affaires et empêcherait Bujumbura et ses alliés de pouvoir se plaindre d'avoir manqué de temps. La CAE, l'UA et l'ONU devraient utiliser ce délai supplémentaire pour redoubler d'efforts et faire pression sur le gouvernement afin qu'il améliore les conditions en vue d'élections crédibles et paisibles. Si le scrutin a lieu sans que la situation sur le terrain ait changé, que ce soit à la date prévue initialement ou après un report, les acteurs extérieurs devraient s'abstenir de soutenir ou d'observer le vote et minimiser leurs contacts diplomatiques avec tout gouvernement issu de ce scrutin, et la CAE devrait suspendre le Burundi et geler les avoirs de ses dirigeants.

Addis-Abeba/Nairobi/Bruxelles, 20 juin 2019

Burundi : à court d'options

I. Introduction

En avril 2015, le président burundais Pierre Nkurunziza annonçait qu'il allait briguer un troisième mandat, déclenchant une crise qui perdure aujourd'hui. Son annonce avait provoqué un mouvement de protestation populaire, une tentative avortée de coup d'Etat, des attaques de l'opposition armée, des assassinats et des représailles brutales de la part du gouvernement. En dépit de ces troubles, Nkurunziza a décidé d'organiser l'élection présidentielle en juillet 2015. L'opposition, dont de nombreux membres avaient déjà fui le pays, a boycotté le scrutin et, fait inédit, l'Union africaine (UA) a refusé d'envoyer des observateurs, jugeant que les conditions pour la tenue d'élections libres et équitables n'étaient pas réunies. Nkurunziza en est sorti vainqueur. Les violences ont atteint de nouveaux sommets en décembre. Depuis fin 2015, le gouvernement réprime violemment toute dissidence, notamment en faisant selon toute vraisemblance disparaître des opposants, en faisant usage de la torture, et en ayant recours à la rhétorique ethnique.¹ Il s'est aussi lancé dans un conflit larvé avec un certain nombre de groupes d'opposition armés basés dans la région, principalement dans la province du Sud-Kivu en République démocratique du Congo (RDC) voisine où ils ont, depuis 2015, combattu les forces de sécurité burundaises et d'où ils ont parfois lancé des attaques sur le sol burundais.²

L'économie burundaise est en récession depuis 2015. En 2016, l'Union européenne a suspendu son appui budgétaire direct, un pilier des finances publiques du pays, aggravant ainsi les effets de la mauvaise gestion financière du gouvernement. La hausse du chômage et l'effondrement des services sociaux ont provoqué une détérioration brutale des conditions de vie alors que la population s'enfonce dans la pauvreté.³ La violence, le déclin économique et l'approfondissement de la fracture sociale ont entraîné, au plus fort de la crise fin 2015, le départ du pays de plus de 430 000 Burundais, dont de nombreux chefs d'entreprises, la plupart des dirigeants de l'opposition, des journalistes et des militants de la société civile.⁴ Le gouvernement con-

¹ Voir le rapport Afrique de Crisis Group N°224, *Les élections au Burundi : l'épreuve de vérité ou l'épreuve de force ?*, 17 avril 2015 ; le briefing Afrique de Crisis Group N°111, *Burundi : la paix sacrifiée ?*, 29 mai 2015 ; et le rapport Afrique de Crisis Group N°235, *Burundi : anatomie du troisième mandat*, 20 mai 2016.

² Les groupes armés contestent la légitimité du gouvernement et ont fait serment de le renverser. Parmi les groupes actifs, on trouve le FNL-Nzabampema, qui a refusé de démobiliser ses combattants après la guerre civile ; le Forebu, fondé par des officiers dissidents qui ont quitté les forces armées après la tentative de coup d'Etat de mai 2015 ; et Red-Taraba, une milice qui a des liens avec un parti de l'opposition civile en exil. Entretien de Crisis Group, responsable politique de l'opposition, Bruxelles, octobre 2018 ; Thierry Vircoulon, « L'opposition burundaise en exil », Institut français des relations internationales (IFRI), avril 2017.

³ Voir le rapport Afrique de Crisis Group N°264, *Soutenir la population burundaise face à la crise économique*, 31 août 2018.

⁴ Le nombre de réfugiés accueillis par les pays voisins est tombé d'environ 430 000 en 2017 à 346 716 au 30 avril 2019. « 2017 End of Year Report, Operation: Burundi », Haut-Commissariat des

tinue d'affirmer que le pays est en paix et stable, et encourage les réfugiés à rentrer, mais beaucoup y répugnent en dépit de la pression croissante exercée par les pays d'accueil, en particulier la Tanzanie.⁵

En mai 2018, un référendum organisé dans un climat de peur, a entériné des amendements constitutionnels renforçant la mainmise du gouvernement et ouvrent la voie au démantèlement des quotas ethniques au sein du parlement, du gouvernement et des corps d'Etat (y compris l'armée). Ces quotas avaient pour but de protéger la minorité tutsi et étaient une disposition-clé de l'accord d'Arusha de 2000 qui avait mis fin à la longue guerre civile au Burundi.⁶ Quelques temps plus tard, les ONG internationales ont été prises pour cible ; le gouvernement a suspendu leurs activités en octobre 2018, exigeant qu'elles respectent des conditions plus strictes.⁷ Le gouvernement a également réduit la marge de manœuvre des principaux médias étrangers : en mars 2019, il a définitivement révoqué la licence d'exploitation de la BBC et maintenu la suspension des activités de Voice of America.⁸ Tout cela est de mauvais augure pour la stabilité du pays à moyen terme.

Pendant toute cette période, les acteurs internationaux ont tenté de négocier une solution à la crise burundaise, sans grand succès. La réponse initiale a été rapide et ferme, l'UA jouant les chefs d'orchestre.⁹ Cette dernière a ainsi appelé Nkurunziza à ne pas se présenter pour un troisième mandat et à respecter la limite des deux mandats établie par la constitution et l'accord d'Arusha, puis a menacé le Burundi de sanctions et de déployer une force militaire de 5 000 hommes si les violences et les violations des droits humains continuaient. La Communauté d'Afrique de l'Est (CAE), une organisation sous-régionale, a tout d'abord fait part de la même fermeté, ses dirigeants exhortant Nkurunziza à ne pas se représenter.¹⁰ Mais la balance a pen-

Nations unies pour les réfugiés (HCR), 4 juillet 2018 ; et « Operational Portal: Burundi Situation », HCR, 30 avril 2019.

⁵ « "There is pressure on us": Burundian refugees in Tanzania pushed to return », *African Arguments*, 21 août 2018 ; et « Burundian refugee returns must be voluntary and sustainable », HCR, 24 août 2018.

⁶ Rapport de Crisis Group, *Burundi: anatomie du troisième mandat*, op. cit. ; et Richard Moncrieff et Elissa Jobson, « AU must reengage in Burundi », *The East African*, 21 mai 2018.

⁷ Afin de reprendre ses activités, une ONG étrangère devait déposer un tiers de son budget auprès de la Banque centrale, signer un accord avec le ministère des Affaires étrangères, accepter de soutenir le plan national de développement du gouvernement et respecter des quotas ethniques lors de ses recrutements. Le gouvernement a depuis autorisé la majorité des ONG à reprendre leurs activités, y compris certaines qui avaient refusé de respecter les quotas ethniques. Certaines organisations, telles que Handicap International et Action contre la faim, néanmoins, ont refusé de respecter ces conditions et mis fin à leurs opérations dans le pays. « Suspension des ONG : Clarification ou revirement ? », *Iwacu*, 8 octobre 2018.

⁸ « BBC interdite et VOA maintenue sous sanctions », *Iwacu*, 29 mars 2019.

⁹ Nkozasana Dlamini-Zuma, alors présidente de la Commission de l'UA, a réagi la première et le Conseil de paix et sécurité de l'UA a suivi avec une série de communiqués très fermes. Voir le briefing Afrique de Crisis Group N°122, *Union africaine et crise au Burundi : entre ambition et réalité*, 28 septembre 2016.

¹⁰ En 2015, la CAE comprenait le Burundi, le Kenya, l'Ouganda, le Rwanda, et la Tanzanie. Le Soudan du Sud en est devenu membre en avril 2016. Le président tanzanien, Jakaya Kikwete, alors président de la CAE et allié historique du parti au pouvoir au Burundi, a personnellement transmis la demande de la Communauté que Nkurunziza ne se représente pas. Le CNDD-FDD avait reçu de

ché en faveur de Nkurunziza en mai 2015, à la suite d'une tentative de coup d'Etat pendant un sommet de la CAE consacré au Burundi à Dar es Salam, la capitale de facto de la Tanzanie,¹¹ ce qui a aggravé les fractures économiques et les rivalités politiques existantes au sein de l'organisation.¹²

Conformément au principe de subsidiarité qui gouverne habituellement ses relations avec les organisations économiques régionales, l'UA a cédé la gestion de la crise à la CAE, qui a nommé le président ougandais Yoweri Museveni comme médiateur du dialogue interburundais en juillet 2015. Depuis, six cycles de médiation ont eu lieu : un prologue organisé par Museveni en décembre 2015, et cinq cycles de pourparlers sous la direction de l'ancien président tanzanien, Benjamin Mkapa, nommé facilitateur en mars 2016.¹³

Face à l'intransigeance et aux tentatives d'obstruction du gouvernement, aux réticences et à la méfiance de l'opposition en exil, et au manque de soutien – à la fois financier et politique – de la CAE et de ses dirigeants, Mkapa a tenté, sans succès, de réunir les parties autour de la table des négociations. Il a finalement jeté l'éponge en février 2019, à la suite d'un cinquième et dernier cycle de pourparlers boycotté par le gouvernement en octobre 2018.

Ce rapport décrypte les réponses apportées à la crise burundaise, et notamment le dialogue interburundais sous l'égide de la CAE, analysant les positions des différents acteurs et exposant les raisons de l'échec de la médiation. Il évoque aussi les élections de 2020, en formulant des propositions pour ouvrir la voie à des élections plus paisibles et crédibles qu'il ne semble possible à l'heure actuelle. Il repose sur des entretiens avec des responsables politiques, des journalistes et des acteurs de la société civile burundais, ainsi qu'avec des diplomates africains et occidentaux.

l'aide de la Tanzanie pendant la guerre civile. Dar es Salam voyait en effet en cette rébellion un mouvement de libération similaire à son propre parti au pouvoir, le Chama Cha Mapinduzi.

¹¹ Depuis 1974, Dodoma est officiellement la capitale de la Tanzanie, mais Dar es Salam reste de facto le centre politique et économique du pays.

¹² A la suite de la tentative de coup d'Etat, le président rwandais Paul Kagame a multiplié les critiques publiques vis-à-vis de Nkurunziza, l'appelant avec constance à quitter le pouvoir. Il a été le seul dirigeant de la CEA à le faire. Kagame a expliqué qu'il lançait cet appel non pas parce que prolonger son mandat était une mauvaise chose en soi mais parce que le Burundi n'avait pas prospéré sous Nkurunziza. Voir le briefing de Crisis Group, *Union africaine et crise au Burundi : entre ambition et réalité*, op. cit., note de bas de page 41. En retour, les autorités burundaises ont prétendu que le Rwanda était impliqué dans le coup d'Etat, recrutait et entraînait des rebelles. Elles sont parvenues à convaincre Dar es Salam que Kigali était impliqué dans ce qu'elles ont décrit comme une tentative de restauration du pouvoir tutsi. Entretiens de Crisis Group, dirigeants de partis politiques et diplomates, mars 2019. Pour plus de détails sur le discours ethnique, voir Thierry Vircoulon, « L'arme de la communication dans la crise burundaise », IFRI, mai 2018.

¹³ Voir l'annexe B pour plus de détails sur le processus de dialogue interburundais.

II. Les positions des principaux acteurs

Ni le gouvernement ni l'opposition n'ont coopéré pleinement au processus de dialogue interburundais sous l'égide de la CAE. Les deux parties ont tenté d'imposer des conditions préalables et des lignes rouges qui ont contrarié les efforts de médiation du facilitateur. Depuis 2017, les partis d'opposition ont cependant démontré qu'ils étaient prêts à faire des compromis, renonçant notamment à exiger le départ de Nkurunziza. Mais le président, son parti, le Conseil national pour la défense de la démocratie - Forces pour la défense de la démocratie (CNDD-FDD), et leurs alliés restent intractables et refusent toute concession.

A. Le gouvernement

Le gouvernement burundais n'a cessé d'affirmer qu'il était prêt à dialoguer mais son attitude au cours des trois dernières années a mis au jour ses réticences à négocier de bonne foi. Il a notamment employé des tactiques pour ralentir et perturber les pourparlers tout en soutenant, depuis 2016, que la crise est passée et, avec elle, tout besoin de médiation avec l'opposition en exil.

Dès le début des pourparlers en mai 2016, le gouvernement a insisté pour avoir son mot à dire sur la liste des participants.¹⁴ Il a usé de son influence auprès du secrétariat de la CAE pour exclure ceux qu'il ne voulait pas voir participer.¹⁵ Il a en particulier refusé de s'asseoir à la même table que le Conseil national pour le respect de l'accord d'Arusha (Cnared), la plateforme de l'opposition en exil, arguant du fait que la coalition n'était pas reconnue par la loi burundaise et incluait des participants à la tentative de coup d'Etat de mai 2015.¹⁶ Lors du deuxième cycle de pourparlers à Arusha en juillet 2016, le gouvernement est parvenu à exclure le Cnared en tant que groupe. Certains de ses membres ont assisté aux pourparlers mais la délégation gouvernementale et ses alliés ont refusé de négocier en direct avec eux, obligeant le facilitateur à rencontrer chaque groupe séparément.¹⁷

¹⁴ « Le gouvernement burundais doit être consulté pour que nous puissions nous mettre d'accord sur le lieu, la date et les participants », a expliqué Willy Nyamitwe, porte-parole de la présidence burundaise, à la radio nationale. « Burundi govt won't join crisis talks unless consulted », *The East African*, 27 avril 2016. Avant les pourparlers de mai 2016, le gouvernement a annoncé qu'il ne participerait pas s'il n'était pas consulté sur la liste des participants, le lieu et la date de la session. Il a fini par participer, mais a perturbé la procédure en envoyant une très large délégation de partis politiques et d'organisations de la société civile pro-gouvernementaux. « Arusha II promet mais ... », *Iwacu*, 30 mai 2016.

¹⁵ Certains diplomates et membres de l'opposition ont également accusé l'équipe de médiation d'amateurisme et de collusion avec le gouvernement burundais. Certains ont considéré comme inacceptable que Libérat Mfumukeko, un fidèle de Nkurunziza nommé secrétaire général de la CAE en 2016, soit associé au processus de dialogue. Ils l'accusent de travailler pour le gouvernement. « Dialogue interburundais : pourquoi les discussions sont dans l'impasse », *Jeune Afrique*, 20 mai 2016.

¹⁶ « Burundi : s'il n'est pas consulté en amont, le gouvernement ne participera pas au dialogue », *Jeune Afrique*, 27 avril 2016.

¹⁷ Ont assisté aux pourparlers Jean Minani, président du Cnared, et Pie Ntavyohanyuma et Gervais Rufyikiri, membres du Cnared et respectivement anciens présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat. « Les incertitudes d'Arusha », *Iwacu*, 20 mai 2016.

Le gouvernement s'est invariablement montré réticent à participer à la médiation externe sous l'égide de la CAE, boycottant deux cycles de pourparlers (en février 2017 et octobre 2018) et envoyant des délégations sans grande envergure aux autres.¹⁸ En revanche, il n'a eu de cesse de demander que les pourparlers aient lieu au Burundi alors même que les membres de l'opposition et de la société civile en exil n'auraient pas pu y participer en toute sécurité.¹⁹ En même temps, le gouvernement a organisé son propre dialogue national, qui lui a ainsi permis d'affirmer que la médiation de la CAE était superflue. Le processus a exclu les responsables en exil. L'opposition interne a boycotté ce dialogue parallèle, jugeant qu'il s'agissait d'une mascarade ; l'ONU l'a critiqué pour son manque d'inclusivité.²⁰ Le dialogue parallèle a conclu que « la majorité du pays » était favorable à une révision de la Constitution, ainsi que de l'accord d'Arusha, et au relèvement de la limite du nombre de mandats présidentiels.²¹

Sans égard pour le dialogue en cours sous l'égide de la CAE, Nkurunziza a lancé en mars 2017 un processus de révision constitutionnelle visant à éliminer tout obstacle au contrôle par le gouvernement de l'appareil d'Etat, processus qui a abouti au référendum du 17 mai 2018.²² Le gouvernement, avec l'aile des jeunes du parti au pouvoir, les Imbonerakure, a mené une campagne d'intimidation contre toute personne s'opposant au référendum ou appelant à voter « non ». Il a brandi la menace de la violence pour pousser les Burundais à s'inscrire sur les listes électorales, afin de réduire l'abstention, et interdit à des médias occidentaux – la BBC et Voice of America – de travailler pendant la durée de la campagne. Sans surprise, les amendements proposés ont été adoptés à une écrasante majorité : selon les résultats officiels, 73,2 pour cent ont voté pour, avec un taux de participation hautement improbable de 96 pour cent.²³

¹⁸ « Comprehensive Report by the Facilitator of the EAC-led Inter-Burundi Dialogue Process », Bureau du facilitateur, novembre 2018.

¹⁹ En octobre 2016, le ministre de l'Intérieur burundais a organisé un atelier qui a abouti à une « résolution pour la paix et la réconciliation » signée par 22 partis politiques autorisés et le gouvernement. Cette résolution appelait à organiser la médiation de la CAE au Burundi en concertation avec les organes nationaux, et à ce que les dirigeants de l'opposition recherchés par la justice burundaise se présentent devant la justice nationale avant de participer au dialogue. « Rapport du Secrétaire général sur la situation au Burundi », Conseil de sécurité de l'ONU S/2018/1028, 15 novembre 2018 et « Burundi : accord des partis sur une révision de la Constitution », RFI, 21 octobre 2016.

²⁰ Le 17 mai 2015, le président Nkurunziza a nommé quinze membres à la Commission nationale pour le dialogue interne (CNDI). Des auditions et débats publics se sont tenus à travers le pays. Voir « Nomination des membres de la CNDI », *Infos Grands Lacs*, 19 mai 2015 ; « Burundi : vers la fin de la limitation du nombre de mandats présidentiels ? », RFI, 24 août 2016 ; « Un dialogue monologue », *Iwacu*, 9 septembre 2016 ; « Rapport du Secrétaire général sur le Burundi », Conseil de sécurité de l'ONU S/2017/165, 23 février 2017.

²¹ La CNDI a affirmé que ses conclusions reflétaient les opinions de 26 000 citoyens. L'opposition lui a répondu que les déclarations étaient remarquablement similaires, comme si elles avaient été apprises par cœur. Voir « La CNDI a présenté son rapport final au président Nkurunziza », Présidence de la République du Burundi, 12 mai 2017 ; « Vers la levée du verrou de la limitation des mandats », *Iwacu*, 12 avril 2017 ; « Un dialogue monologue », *Iwacu*, 6 septembre 2016.

²² De manière cruciale, les amendements approuvés par référendum ont allongé les mandats présidentiels de cinq à sept ans, remis les compteurs à zéro sur la limite des deux mandats, et préparé le terrain à une remise en cause des équilibres ethniques qui étaient un élément-clé de l'accord d'Arusha.

²³ Voir le Rapport de Crisis Group, *Burundi : anatomie du troisième mandat*, op. cit. ; et « The AU must reengage in Burundi », op. cit. Les partis d'opposition ont dénoncé les résultats du référen-

Depuis le référendum, le gouvernement s'est enhardi. Après avoir refusé de participer au cinquième et dernier cycle de pourparlers organisés par la CAE le 30 novembre 2018, il a boycotté le sommet de la CAE qui devait débattre du rapport de Mkapa sur l'échec du processus de dialogue. Le même jour, le gouvernement a émis un mandat d'arrêt international contre Pierre Buyoya, ancien président burundais et le haut représentant de l'UA pour le Mali et le Sahel, l'accusant de complicité dans l'assassinat en 1993 de Melchior Ndadaye, le premier président burundais issu de la majorité hutu. Après que le président de la Commission de l'UA, Moussa Faki Mahamat, a appelé toutes les parties à s'abstenir de prendre des mesures « susceptibles de compliquer la recherche d'une solution consensuelle », des manifestants soutenus par le gouvernement sont descendus dans la rue de la capitale pour exprimer leur colère.²⁴ Le président Nkurunziza semble prêt à accroître l'isolement du Burundi, consolidant sa base en interne et éludant toute tentative de la CAE ou de l'UA de trouver un compromis avant l'élection présidentielle de 2020.²⁵

En ce qui concerne le scrutin à venir, le gouvernement affirme que les partis d'opposition en exil devraient tout simplement rentrer au pays et prendre part à la campagne, sans offrir la moindre garantie de sécurité ou d'ouverture de l'espace politique. Pour l'opposition, de tels engagements seraient pourtant des prérequis minimaux pour envisager un retour.

B. L'opposition

Dans le processus de médiation de la CAE, la partie anti-gouvernementale a consisté en trois blocs : l'opposition en exil, l'opposition interne et la société civile. Contrairement au gouvernement, ces différents groupes de l'opposition ont revu leurs positions maximalistes initiales et se sont montrés prêts à faire des compromis.

1. L'opposition en exil

Les opposants en exil ne constituent pas un groupe homogène. Parmi eux figurent d'anciens dirigeants de l'opposition et des dissidents du CNDD-FDD, dont beaucoup ont occupé des postes importants et dont la plupart ont fui en 2015 parce qu'ils étaient opposés au troisième mandat de Nkurunziza.²⁶ En août de la même année, ils ont formé la plateforme du Cnared afin de négocier d'une seule voix avec le gouver-

dum, faisant état d'intimidation, d'arrestations et de perturbations des réunions de campagne. Ils ont soumis le cas à la Cour constitutionnelle, qui l'a rejeté. « Burundi opposition appeals referendum result », *Daily Nation*, 25 mai 2018 ; et « Burundi constitutional court validates referendum result », *The East African*, 31 mai 2018.

²⁴ « Déclaration du Président de la Commission sur les efforts régionaux sur le Burundi », communiqué de presse, Union africaine, 1^{er} décembre 2018.

²⁵ « Burundi issues international arrest warrant for ex-president Buyoya », France 24, 30 novembre 2018 ; « Burundi warned after ex-President Buyoya arrest warrant », BBC, 2 décembre 2018 ; et « Burundi clashes with AU over arrest warrant against ex-President », *Africa News*, 2 décembre 2018.

²⁶ Parmi ceux qui ont fui le pays on trouve Ntavyohanyuma, président de l'Assemblée nationale ; Rufyikiri, président du Sénat ; Leonidas Hatungimana, ancien porte-parole de Nkurunziza ; Onesime Nduwimana, ancien porte-parole du CNDD-FDD ; Bernard Busokoza, ancien vice-président ; Jérémie Ngendakuma, ancien secrétaire-général du CNDD-FDD. Voir Thierry Vircoulon, « L'opposition burundaise en exil », IFRI, avril 2017.

nement burundais.²⁷ La coalition inclut beaucoup d'anciens rivaux et a connu d'inévitables luttes de pouvoir internes, qui ont conduit certains membres de premier plan à la quitter en 2016.²⁸ Elle incluait initialement des groupes de la société civile mais ils l'ont eux aussi quittée, dans certains cas dès 2015.

En dépit de ces problèmes internes, la position du Cnared est restée relativement constante depuis le début de la médiation de la CAE en 2016. Il a d'abord souligné l'importance de l'accord d'Arusha de 2000 comme base de la paix et de la cohésion sociale au Burundi et, en tant que document-clé utilisé lors de la rédaction de la constitution de 2005, comme source de légitimité constitutionnelle. D'autre part, conscient du peu de poids qu'il a, seul, pour contraindre le gouvernement à changer de cap, il a invariablement appelé les garants de l'accord (la RDC, l'Éthiopie, le Kenya, le Rwanda, l'Afrique du Sud, la Tanzanie, l'Ouganda, les États-Unis, l'UA, l'Union européenne et l'ONU) à assumer leurs responsabilités en faisant pression sur le gouvernement par le biais de sanctions, d'un embargo sur les armes et d'un rapatriement des forces burundaises de maintien de la paix. Le Cnared a enfin demandé la fin des abus en matière de droits humains et la réouverture de l'espace politique au Burundi.²⁹

Pour les fondateurs du Cnared, le respect de l'accord d'Arusha et de ses principes implique le rejet d'un troisième mandat de Nkurunziza.³⁰ L'appel de la plateforme en 2015 et 2016 à une transition sans Nkurunziza a provoqué une rupture brutale avec Mkapa, le facilitateur de la CAE.³¹ Le Cnared a néanmoins trouvé peu de soutien international à cette position de rejet, et a changé de cap en 2017. S'il continue d'accuser Nkurunziza d'avoir provoqué le conflit en décidant de briguer un troisième mandat, il s'est montré prêt à accepter que celui-ci reste au pouvoir tout en demandant en privé à ce que des membres de l'opposition entrent au gouvernement, une option qu'il avait jusque-là rejetée.³²

Tout au long de 2017 et 2018, le Cnared a continué à critiquer la médiation de Mkapa alors qu'il tentait d'obtenir l'accord de la plateforme sur des prérequis minimaux pour la tenue d'élections en 2020 et de faire en sorte qu'elle cesse de se focali-

²⁷ Son nom officiel est le Conseil national pour le respect de l'accord d'Arusha et la réconciliation au Burundi et de l'État de droit. Pour plus d'information, voir Vircoulon, « L'opposition burundaise en exil », op. cit.

²⁸ L'ancien président du CNDD-FDD, Hussain Radjabu, l'a quitté en mai 2016. Voir « Le CNARED se fissure », *Iwacu*, 16 mai 2016 ; « L'opposition burundaise en exil », op. cit.

²⁹ Ces positions sont énoncées clairement dans tous les messages du Cnared. Voir, par exemple, « Propositions des partis acteurs politiques de l'opposition sur le règlement pacifique de la crise actuelle au Burundi », Arusha, 30 novembre 2017.

³⁰ L'accord d'Arusha établit une limite claire au nombre de mandats, contrairement à la Constitution, qui est un peu plus ambiguë. Le protocole II, chapitre 1, article 7.3 de l'accord affirme ainsi que le président « est élu pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois. Nul ne peut exercer plus de deux mandats présidentiels ».

³¹ Cnared, « Déclaration relative à la paralysie du processus des pourparlers inter-burundais », Bruxelles, 5 janvier 2017. Lors d'une conférence de presse à Bujumbura en décembre 2016, et à la suite de réunions avec le gouvernement, Mkapa a déclaré que l'élection de Nkurunziza en 2015 ne devait plus être au cœur de la médiation, provoquant l'exaspération du Cnared, qui a estimé que Mkapa s'était « lui-même disqualifié » en tant que facilitateur du dialogue.

³² Mkapa, et avant lui Museveni, a appelé à former un gouvernement d'unité nationale depuis la mi-2015. « Mediator Museveni leaves Burundi as crisis-hit poll looms », *Deutsche Welle*, 15 juillet 2015.

ser sur le passé.³³ Les dirigeants de l'opposition ont eu le sentiment que Mkapa et son équipe sous-estimaient systématiquement le niveau de pression internationale nécessaire pour obtenir des concessions de la part de Nkurunziza et pour ainsi s'acheminer vers la tenue d'élections plus crédibles en 2020.³⁴ Ils ont également exprimé des doutes sur l'organisation des pourparlers, la compétence technique de l'équipe de médiation et la sécurité personnelle de leurs délégués.³⁵

L'opposition a dépensé beaucoup d'énergie dans des querelles ayant trait au processus.³⁶ La plus importante a porté sur la participation aux pourparlers.³⁷ Le Cnared a critiqué l'équipe de médiation pour avoir permis au gouvernement d'envoyer de larges délégations de responsables politiques pro-gouvernementaux et d'imposer ses choix concernant les participants. Il a exigé avec constance de pouvoir participer en tant que groupe afin de déjouer les tactiques du « diviser pour mieux régner » du gouvernement.³⁸ Il a également appelé le gouvernement à dialoguer avec les opposants armés. Le porte-parole du Cnared, Pancrace Cimpaye, a ainsi déclaré en décembre 2017 : « Reconnaissez que c'est absurde que le capitaine de l'équipe adverse s'arroge le droit de dicter la composition de votre équipe avec la bénédiction du facilitateur ».³⁹

Alors que les espoirs de négociations s'amenuisent, la cohésion du Cnared est mise à l'épreuve. Au cours de l'année 2018, les divisions se sont multipliées entre ceux qui sont prêts à continuer à négocier et ceux qui estiment que la lutte armée est le seul moyen de faire pression sur Bujumbura. Certains membres sont aussi soupçonnés

³³ Benjamin Mkapa, « Statement to the East African Community Summit », Dar es Salam, 20 mai 2017, tel que publié par le Centre des Grands Lacs d'Afrique de l'Université d'Anvers. Les critiques de l'opposition ont progressivement diminué au fil du temps, alors que Mkapa se montrait clairement critique vis-à-vis du gouvernement lors de conversations en privé. Mais elle a continué à dénigrer son entourage.

³⁴ Un ancien responsable politique et membre éminent du Cnared a affirmé que l'équipe de médiation n'avait pas tenu compte du passé violent du CNDD-FDD et avait traité la crise comme « une crise électorale ordinaire, comme au Kenya ». Entretiens de Crisis Group, dirigeants de l'opposition, Belgique, novembre 2018. Voir aussi « Le Cnared mécontent de l'agenda des prochains pourparlers inter-burundais », RPA Radio, 12 octobre 2018.

³⁵ Entretien de Crisis Group, membre du Cnared, Bruxelles, octobre 2018.

³⁶ Comme l'a remarqué le Secrétaire général des Nations unies en janvier 2018, « Entravés par la méfiance qui règne entre le Gouvernement et l'opposition, les efforts faits au niveau régional pour réunir les parties au conflit n'ont rien donné pour le moment. Au lieu de chercher un terrain d'entente, les parties continuent de se quereller au sujet du processus de dialogue ». « Rapport du Secrétaire général sur la situation au Burundi », Conseil de sécurité de l'ONU S/2018/89, 25 janvier 2018.

³⁷ Museveni a invité le Cnared à participer au dialogue à Entebbe en décembre 2015. A cette occasion, Leonard Nyangoma, alors dirigeant du Cnared, et des représentants du gouvernement ont eu des échanges virulents. Depuis 2016, le Cnared, en tant que groupe, n'a été convié à aucun des cinq cycles de pourparlers. Voir « Les incertitudes d'Arusha », op. cit. En juillet 2016, le Cnared a réagi en autorisant des membres à participer à titre individuel tout en leur demandant de maintenir une ligne unie. En février et décembre 2017, il a tenté d'imposer un boycott aux partis qui le constituent.

³⁸ Le Cnared s'est offusqué du fait que Mkapa ait régulièrement promis, d'après lui, d'inviter la plateforme en tant que telle mais ne l'ait jamais fait, alimentant les soupçons selon lesquels le facilitateur tiendrait un discours différent en fonction de ses interlocuteurs. Entretiens de Crisis Group, membres du Cnared, Bruxelles, novembre 2018 ; France, novembre 2018.

³⁹ « Interview avec Pancrace Cimpaye : “ nous avons une facilitation atypique, je pèse mes mots ” », *Iwacu*, 7 décembre 2017.

d'être prêts à tout pour pouvoir retourner au plus vite au Burundi. Qu'ils soient fondés ou non, ces soupçons minent la coalition et ont conduit plusieurs partis et dirigeants majeurs à quitter la plateforme fin 2018 et début 2019.⁴⁰ Ces fractures au sein de l'opposition renforcent les arguments du gouvernement en faveur de pourparlers organisés à Bujumbura, surtout si certaines factions retournent au Burundi. Quoiqu'il en soit, ces départs sèment le doute sur les chances de réussite de futurs pourparlers organisés par une tierce partie.

2. L'opposition interne

Contrairement au Cnared, l'opposition interne – qui inclut des partis historiques de premier plan tels que l'Union pour le progrès national (Uprona) et le Front pour la démocratie au Burundi (Frodebu), ainsi que le Congrès national pour la liberté (CNL), un ancien groupe rebelle hutu devenu parti politique – a systématiquement participé aux pourparlers.⁴¹ Elle a considéré les négociations comme le seul moyen de résoudre la crise, et n'a donc jamais posé de conditions préalables à sa participation. Elle a rejeté la possibilité de l'action militaire et prétend n'avoir aucun contact avec les groupes armés. L'opposition interne a également participé au référendum alors que le Cnared appelait au boycott. Et depuis fin 2017, ses membres ont commencé à se rencontrer au Burundi et à l'étranger afin de définir une position commune. Mais des querelles personnelles, ainsi qu'une position plus flexible que celle du Cnared, ont empêché les opposants au gouvernement restés au Burundi de s'allier avec ceux partis en exil.⁴²

Le CNDD-FDD considère le Congrès national pour la liberté (CNL) d'Agathon Rwaswa comme la principale menace à son maintien au pouvoir. Les deux partis se disputent le soutien de la population hutu depuis leur émergence en tant que groupes armés pendant la guerre civile. Cette rivalité intense s'est poursuivie après que les deux milices se sont transformées en partis politiques, et se traduit aujourd'hui par une répression croissante contre Rwaswa et le CNL.⁴³

⁴⁰ « CNARED ou le carnet d'un retour au pays natal », *Iwacu*, 25 mars 2019.

⁴¹ Agathon Rwaswa, dirigeant historique du parti Forces nationales de libération (FNL), a formé un nouveau parti politique appelé Front national pour la liberté Amizero y'Abarundi en septembre 2018. Rwaswa a renommé son parti Congrès national pour la liberté après les objections de Jacques Bigirimana, le président de la faction dissidente pro-gouvernement des FNL. Le nouveau parti politique de Rwaswa a été autorisé par le ministère de l'Intérieur le 14 février 2019. C'est à l'heure actuelle le seul parti en mesure de concurrencer le parti au pouvoir, le CNDD-FDD. Les autres partis d'opposition ne bénéficient pas du même soutien populaire, se sont scindés (le Frodebu et l'Uprona par exemple) ou fonctionnent de manière souterraine (tels que le MSD ou le PDP-Girijambo).

⁴² Le Frodebu a eu un rapport compliqué avec le Cnared quand ce dernier était dirigé par l'ancien président de l'Assemblée nationale, Jean Minani, puisque celui-ci avait créé une faction au sein du parti en 2008. De la même manière, l'aile d'Evariste Ngayimpinda au sein de l'Uprona n'a pas soutenu le Cnared lorsque celui-ci était présidé par Charles Nditije, qui avait créé un parti dissident.

⁴³ Sur les rivalités historiques entre le CNDD-FDD et les FNL (maintenant CNL), voir le briefing Afrique de Crisis Group N°63, *Burundi : réussir l'intégration des FNL*, 30 juillet 2009. Sur les rivalités actuelles, voir « Burundi : Agathon Rwaswa dénonce les restrictions imposées à son parti », *Jeune Afrique*, 3 mars 2019 et « Muyinga : Peur sur Butihinda », *Iwacu*, 3 mai 2019.

3. Les organisations de la société civile

De nombreuses organisations de la société civile ont participé à la campagne « Halte au troisième mandat » de 2015. Leurs dirigeants sont ensuite partis en exil tandis que certains de leurs membres ont été kidnappés, arrêtés ou tués. Le Cnared a d'abord inclus des groupes de la société civile, mais ils ont quitté la plateforme en 2016 sous la pression de leurs bailleurs qui ne souhaitent pas les voir officiellement se mêler de politique. Ils n'ont participé aux pourparlers organisés sous l'égide de la CAE qu'à la marge puisqu'ils n'y ont pas été systématiquement conviés.⁴⁴ Ils ont néanmoins remporté des succès notables en dénonçant les abus de droits humains dans le pays et en influençant les rapports de l'ONU sur le sujet.

D'autre part, les acteurs de la société civile ont régulièrement exprimé leur préoccupation face au manque de liberté politique et aux restrictions imposées aux médias et appelé la communauté internationale à protéger les Burundais contre la violence d'Etat.⁴⁵ Ils ont aussi milité pour le retour des contingents burundais des missions de l'ONU et de l'UA, estimant que les soldats devaient protéger les citoyens burundais plutôt que les populations à l'étranger.⁴⁶

⁴⁴ « Arusha II promet mais ... », op. cit.

⁴⁵ « Position of Burundian Civil Society Organisations Regarding the Electoral Forcing of June 29, 2015 », East African Civil Society Organisations' Forum, 21 juillet 2016.

⁴⁶ « La mission impossible de la société civile », *Iwacu*, 18 janvier 2016.

III. Divisions, erreurs de jugement et impuissance : les réponses internationales à la crise

Au départ, la CAE, l'UA et l'ONU ont toutes été activement engagées dans la recherche d'une solution à la crise au Burundi, mais elles se sont montrées incapables de mettre fin au conflit, qui demeure latent depuis le pic de violence de décembre 2015. L'intérêt a progressivement diminué alors que la violence a baissé d'intensité et s'est faite moins visible, et qu'aucun moyen diplomatiques à la disposition de la communauté internationale – médiation, commissions d'enquête, condamnations publiques, sanctions et limitation de l'aide – n'a réussi à faire bouger Nkurunziza, son gouvernement ou son parti.

A. *La Communauté d'Afrique de l'Est : une région divisée*

Fondée en 2000 par le Kenya, l'Ouganda et la Tanzanie en tant qu'union douanière et marché commun régional, la CAE est avant tout un outil de promotion de l'intégration régionale. Le Burundi et le Rwanda en sont devenus membres en 2007, suivis du Soudan du Sud en 2016. La région est considérée comme un important moteur de croissance économique et de développement en Afrique.⁴⁷ Son dynamisme économique tranche cependant avec l'agitation politique et les querelles électorales qui parcourent régulièrement ses Etats – et en souffre souvent.⁴⁸

Les rivalités économiques entre Etats membres ont, de surcroît, régulièrement perturbé le fonctionnement de la Communauté. En 2013, des désaccords sur l'intégration régionale, ainsi que sur les infrastructures de transport et de commerce, ont scindé l'organisation en deux, opposant le Kenya, l'Ouganda et le Rwanda (pays qui cherchent à accélérer le développement d'une fédération est-africaine) à la Tanzanie. Le Burundi, enclavé et donc dépendant de la Tanzanie pour son accès à la mer, a apporté son soutien à son voisin oriental.⁴⁹ De vieilles rivalités personnelles et économiques ont accentué les divisions au sein de la Communauté et contribué à affaiblir la réponse de la région à la crise au Burundi.⁵⁰

⁴⁷ « Croissance économique : situation contrastée dans une Afrique de l'est championne continentale », *La Tribune Afrique*, 14 décembre 2018.

⁴⁸ « Kenya : nouvelle nuit d'émeutes, plus de 250 morts depuis les élections », *La Dépêche*, 1^{er} janvier 2018 ; et « At least 22 killed in post-election violence in Uganda's west: police », Reuters, 14 mars 2016.

⁴⁹ Le projet de Corridor Nord, un réseau de transport qui établit une entrée via le Kenya vers l'Ouganda, le Burundi, le Rwanda, l'Est de la RDC et le Soudan du Sud, est controversé. Ce réseau est en compétition directe avec le développement par la Tanzanie d'un Corridor Central qui contourne le Kenya. Voir « The East African Community takes on the Burundi crisis », ISS N° 8, août 2016 ; et « Understanding the East African Community and its transport agenda », ECDPM, mars 2017.

⁵⁰ L'alliance entre le Kenya, l'Ouganda et le Rwanda avait peu de chances de prospérer du fait de la résurgence d'anciennes rivalités entre les présidents Kagame et Museveni, et de la remise en cause d'accords sur des projets majeurs, comme par exemple la décision de l'Ouganda de travailler avec la Tanzanie, plutôt qu'avec le Kenya, sur son oléoduc d'exportation. « L'Ouganda choisit la Tanzanie pour exporter son pétrole », Prix du Baril, 23 avril 2016.

1. L'Ouganda et le Rwanda

Les relations entre l'Ouganda et le Rwanda, deux acteurs majeurs dans la région et dans la crise, ont connu des hauts et des bas. Bien que le soutien du président ougandais Yoweri Museveni durant la guerre civile rwandaise ait aidé le Front patriotique rwandais à prendre le pouvoir en 1994, les deux pays se sont éloignés progressivement à partir de 1997. Kigali souhaite se libérer de l'influence de son voisin. Les deux pays ont également des ambitions expansionnistes concurrentes en RDC, qui ont débouché sur un conflit armé en 1999 et 2000.⁵¹ La défaite militaire et les pertes subies par l'Ouganda au cours de ce conflit restent gravées dans l'esprit de l'élite au pouvoir.⁵²

Des rivalités au niveau régional et des accusations mutuelles de déstabilisation – les membres de l'opposition rwandaise passent régulièrement par Kampala et l'Ouganda accuse Kigali de tenter d'infiltrer ses forces de sécurité – sont récemment venues accroître les tensions. Cette animosité a atteint un point critique en février 2019 lorsque le Rwanda a fermé son principal poste frontalier avec l'Ouganda à la suite de l'arrestation et de l'expulsion de citoyens rwandais accusés d'espionnage. Le commerce dans la région a souffert de ces échanges de piques entre les deux voisins.⁵³

2. Le Rwanda et la Tanzanie

Les relations entre le Rwanda et la Tanzanie ont été relativement cordiales jusqu'en 2013, quand le président tanzanien Jakaya Kikwete a recommandé d'ouvrir des négociations entre Kigali et les Forces démocratiques pour la libération du Rwanda (FDLR), une faction de génocidaires active dans l'Est du Congo. Cette déclaration a provoqué des échanges verbaux tendus et des menaces entre les deux chefs d'Etat, dégradant les relations diplomatiques. La même année, la Tanzanie a déployé une brigade militaire dans le cadre de l'opération de maintien de la paix de l'ONU en RDC pour combattre le mouvement rebelle M23, qui avait occupé une capitale provinciale avec l'appui supposé de Kampala et de Kigali. Les relations ont également été mises à mal par les allégations de soutien de Dar es Salam à des dissidents rwandais et de collusion avec le FDLR.⁵⁴ Le gouvernement rwandais était donc convaincu que la Tanzanie essayait de déstabiliser le pays.

⁵¹ Au tout début de la guerre civile, en octobre 1990, à la suite de la mort du dirigeant du Front patriotique rwandais (FPR) Fred Rwigema, le président Museveni a installé Paul Kagame à la tête du mouvement. Tirant parti de sa contribution personnelle à l'ascension au pouvoir du FPR, et à celle de Kagame, Museveni est régulièrement intervenu pour influencer les décisions du nouveau gouvernement pendant ses premières années au pouvoir. Entretiens de Crisis Group, anciens responsables civils et militaires rwandais, mars 2019.

⁵² Entretiens de Crisis Group, anciens responsables civils et militaires rwandais, mars 2019.

⁵³ « Congo : La guerre entre le Rwanda et l'Ouganda pourrait reprendre dans l'Ituri avec l'or comme enjeu la victoire des mineurs de Mongwalu », *Le Soir*, 22 juin 2002 ; « Le Rwanda et l'Ouganda : alliés ou rivaux ? Le contentieux rwando-ougandais source de déstabilisation de la région », Note d'analyse politique, *Thinking Africa*, 24 mars 2013 ; « Rwanda accuses Uganda of supporting rebels », Reuters, 5 mars 2019 ; et « Closed borders and fighting words: Rwanda and Uganda's deepening rift », *African Arguments*, 12 mars 2019.

⁵⁴ « Rapport final du Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo », Conseil de sécurité de l'ONU, S/2015/19, 12 janvier 2015.

L'élection en Tanzanie du président John Magufuli à la fin de 2015 a apaisé les tensions entre Kigali et Dar es Salam. Mais bien que la crise ne semble pas préoccuper Magufuli, il a maintenu le soutien de son prédécesseur à Nkurunziza et a appuyé la position du gouvernement burundais qui prétend que la situation politique et sécuritaire est normale, poussant les réfugiés à rentrer. Le parti au pouvoir, le Chama Ca Mapinduzi, perçoit la situation comme une querelle entre Hutu et Tutsi, en partie du fait de sa proximité historique avec le CNDD-FDD qui affirme qu'il s'agit d'une crise ethnique.⁵⁵

3. Le Rwanda et le Burundi

Alors que l'armée rwandaise et les Forces de défense démocratiques (FDD), alors branche armée du CNDD-FDD aujourd'hui au pouvoir, se sont livrées bataille lors des première et deuxième guerres du Congo (1996 et 1998-1999), les deux pays ont entretenu d'étonnamment bonnes relations pendant des années. Lorsque le CNDD-FDD est arrivé au pouvoir en 2005, il a cherché à se débarrasser de son image de parti radical hutu et à établir de bonnes relations avec ses voisins. Pour le Rwanda, qui était déjà en délicatesse avec l'Ouganda et la RDC, avoir un allié dans la sous-région était nécessaire pour des raisons à la fois sécuritaires et économiques.⁵⁶

Mais les relations se sont progressivement détériorées à partir de 2013, quand le Burundi a pris le parti de la Tanzanie dans les querelles économiques au sein de la CAE et émis des critiques vis-à-vis du bloc Kenya-Rwanda-Ouganda. Kigali a interprété ces actions comme un soutien implicite à Dar es Salam dans la querelle au sujet du FDLR. Le Rwanda a soupçonné le Burundi et la Tanzanie (et peut-être d'autres) de coopérer secrètement pour le déstabiliser. Les rumeurs faisant état de la présence de troupes du FDLR au Burundi ont entretenu cette crainte, tout comme la coopération supposée entre des responsables des services de sécurité burundais et des dirigeants du FDLR.⁵⁷ Le recours croissant de certains dirigeants burundais à la rhétorique ethnique et d'autres désaccords – notamment un soutien matériel à l'homme d'affaires rwandais Tribert Rujugiro, que le gouvernement soupçonne de financer des groupes d'opposition – n'ont fait qu'accroître l'inquiétude de Kigali.⁵⁸

⁵⁵ Entretiens de Crisis Group, diplomates occidentaux, Nairobi, juin 2018.

⁵⁶ Pendant une grande partie des deux premiers mandats du CNDD-FDD (2005-2015), leur coopération a été marquée par des signes concrets d'amitié et de soutien mutuel : le Rwanda a soutenu Bujumbura pendant les troubles électoraux en 2005 et 2010 ; le Rwanda a versé un million de dollars pour contribuer à la cotisation du Burundi à la CAE en 2009 ; le Rwanda a envoyé des hélicoptères d'urgence afin d'aider à éteindre un feu qui avait pris dans un marché central de Bujumbura en 2013 ; et Bujumbura a extradé des membres de l'opposition rwandaise. Voir « Burundi : Fermeture provisoire du marché central de Bujumbura », *Burundi AgNews*, 28 janvier 2013 ; et « Extradition d'un ancien journaliste rwandais réfugié au Burundi », Panapress, 6 mars 2010.

⁵⁷ Entretiens de Crisis Group, journalistes et membres de la société civile burundaise, mars 2019. En 2014, Kigali a également été informée que les Imbonerakure, la milice de jeunes du CNDD-FDD, avait accès à un programme d'entraînement dans l'Est de la RDC. Voir « Rapport final du groupe d'experts conformément au paragraphe 5 de la résolution 2136 (2014) », Conseil de sécurité de l'ONU S/2015/19, 12 janvier 2015.

⁵⁸ « Museveni breaks silence on Rujugiro, the businessman at the heart of Rwanda-Uganda stand-off », *Daily Monitor*, 19 mars 2019 ; « Museveni, Kagame exchanged letters », *The Independent*, 25

De leur côté, les autorités burundaises sont convaincues que le Rwanda s'emploie à renverser le gouvernement de Bujumbura. Elles soupçonnent Kigali d'avoir joué un rôle dans la tentative de coup d'Etat de mai 2015, citant pour preuve la fuite de certains soutiens au coup vers le Rwanda.⁵⁹ Elles ont aussi accusé le pays d'avoir armé et entraîné des réfugiés dans le but d'évincer Nkurunziza, ce qu'un rapport du panel d'experts de l'ONU semble corroborer.⁶⁰

B. Erreurs de jugement et faux pas : la réponse de l'Union africaine

L'UA a clairement pris position contre la décision de Nkurunziza de briguer un troisième mandat, l'appelant immédiatement à respecter la constitution et l'accord d'Arusha.⁶¹ Mais en décembre 2015, le Conseil de paix et de sécurité de l'UA a commis ce qui, a posteriori, apparaît comme une grave erreur de jugement. En réponse à une intense flambée de violence – de brutales représailles gouvernementales après une attaque à la grenade d'un camp militaire par l'opposition – il a autorisé la constitution d'une mission militaire de 5 000 hommes en vue de prévenir une nouvelle détérioration de la situation sécuritaire et de protéger la population civile. L'UA a menacé de déployer ces troupes par la force en application de l'article 4(h) de son acte constitutif qui l'autorise à intervenir en cas de crimes de guerre, de génocide ou de crimes contre l'humanité. La ferme opposition du gouvernement, qui n'avait pas été anticipée, et la forte baisse de la violence ont finalement conduit les chefs d'Etat à refuser l'envoi de cette force lors de leur sommet de janvier 2016.⁶²

Cette rebuffade a entamé la crédibilité de l'UA, et celle-ci a depuis joué un rôle de second plan dans la crise burundaise.⁶³ Alors qu'il a tenu des sessions à un rythme quasi mensuel pendant les dix-huit premiers mois de la crise, le Conseil de paix et de sécurité a passé presque un an sans organiser la moindre réunion sur le pays.⁶⁴ Quand une telle réunion a finalement eu lieu, le Conseil a décidé de diminuer le nombre de ses observateurs des droits humains et de ses experts militaires (laissant, respectivement, dix et trois membres au Burundi) bien qu'aucune vérification indépendante ne permettait de dire que la sécurité s'était améliorée de façon significative, en arguant

mars 2019 ; et « Museveni writes to Kagame: "Uganda can't support anti-Rwanda elements" », *Top Africa News*, 19 mars 2019.

⁵⁹ Entretiens de Crisis Group, dirigeants de partis politiques et diplomates, mars 2019. Pour plus d'informations sur le discours ethnique, voir Vircoulon, « L'arme de la communication dans la crise burundaise », op. cit.

⁶⁰ « Exclusive: Burundi rebels say trained by Rwandan military – UN experts », Reuters, 3 février 2016.

⁶¹ Voir le briefing de Crisis Group, *Union africaine et crise au Burundi : entre ambition et réalité*, op. cit., note de bas de page 11. La position publique ferme de l'UA – son refus d'envoyer une mission d'observation électorale et ses menaces de sanctions – n'ont eu qu'un effet limité parce qu'elle n'a pas été soutenue par une diplomatie de couloir au Burundi et dans la région. Ibid., p. 6.

⁶² Voir ibid. pour un compte-rendu complet de la réponse de l'UA à la crise.

⁶³ Ibid., p. 6-10. L'effet à long terme a été de saper la confiance du Conseil et de la Commission, qui répugnent maintenant à intervenir dans les affaires internes d'un Etat membre, même lorsqu'il y a de fortes raisons de penser qu'elles menacent la stabilité régionale.

⁶⁴ Le Conseil s'est réuni pour étudier le cas du Burundi le 27 octobre 2017, et ne s'est ensuite plus réuni jusqu'au 19 septembre 2018, alors même qu'il avait exprimé son intention de « rester saisi de la question ».

du fait qu'une « paix et une stabilité relatives régnaient dans le pays ». A la suite des chefs d'Etat, le Conseil a réitéré l'appel de la Conférence de l'UA de juillet 2018 pour que l'UE lève ses sanctions et a demandé à la Commission de l'UA d'« accompagner le Burundi dans ses efforts en vue de l'organisation d'un dialogue inclusif ».⁶⁵

Les relations entre l'UA et le Burundi se sont considérablement détériorées au cours des derniers mois. Le commissaire pour la paix et la sécurité, Smail Chergui, s'est rendu à Bujumbura du 5 au 7 novembre 2018, voir comment l'UA pouvait aider le pays à préparer les élections. Ce voyage a été un revers majeur : Chergui a reçu un accueil très froid et n'a pas pu rencontrer Nkurunziza comme prévu.⁶⁶ Puis, le 30 novembre, le gouvernement a émis un mandat d'arrêt à l'encontre de Pierre Buyoya, le haut-représentant de l'UA pour le Mali et le Sahel. Pour couronner le tout, le gouvernement a autorisé des manifestations dans la capitale contre Buyoya et le président de la Commission de l'UA.⁶⁷

Pour l'UA, ces manifestations ont fait l'effet d'un coup de massue.⁶⁸ Elle a riposté en réduisant les effectifs du contingent burundais au sein de la mission militaire de l'UA en Somalie, une mesure qu'elle a justifiée en évoquant des équipements défectueux.⁶⁹ Le Burundi a contesté cette décision et menacé de retirer l'ensemble de ses troupes. Bien qu'il ait réussi à trouver assez de soutiens diplomatiques pour faire suspendre cette décision, il a fini par devoir accepter la réduction de ses effectifs.⁷⁰ Ces incidents ont empêché la Commission de l'UA de contribuer véritablement, de manière indépendante, à calmer les tensions en vue des élections de 2020.

⁶⁵ En mai 2015, l'UA a autorisé une mission de 100 observateurs des droits humains et de 100 experts militaires. Le premier déploiement de personnel a eu lieu en août 2015 ; seuls 32 observateurs et quatorze experts ont été admis, cependant, car le gouvernement burundais a refusé de délivrer des visas. L'UA et le gouvernement burundais n'ont toujours pas signé le protocole d'entente pour cette mission. Briefing de Crisis Group, *Union africaine et crise au Burundi : entre ambition et réalité*, op. cit. ; « Crisis in Burundi: Security Council authorizes deployment of 228 UN police », France 24, 30 juillet 2016 ; « Soutien à la mission des observateurs des droits de l'homme et des experts militaires de l'Union africaine au Burundi », Facilité de paix africaine – Commission européenne, 2018 ; « Décisions, déclarations et résolutions de la trente et unième session ordinaire de la Conférence de l'Union », Conférence de l'UA/AU/Dec.695(XXXI), juillet 2018 ; et « La 794ème réunion du Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union africaine sur la situation au Burundi », communiqué, Conseil de paix et de sécurité de l'UA, 2 octobre 2018.

⁶⁶ Entretiens de Crisis Group, fonctionnaires de l'UA et de l'UE, diplomate européen, Addis-Abeba, décembre 2018.

⁶⁷ « Burundi issues international arrest warrant for ex-president Buyoya », France 24, 30 novembre 2018 ; « Déclaration du Président de la Commission sur les efforts régionaux sur le Burundi », communiqué de presse, Union africaine, 1^{er} décembre 2018 ; « Burundi warned after ex-President Buyoya arrest warrant », BBC, 2 décembre 2018 ; et « Burundi clashes with AU over arrest warrant against ex-president », *Africa News*, 2 décembre 2018.

⁶⁸ Entretiens de Crisis Group, diplomates africains, février 2019.

⁶⁹ Entretien de Crisis Group, fonctionnaire de l'UA, avril 2019. L'UA a choisi de retirer 1 000 hommes sur les 5 400 que compte le contingent burundais plutôt que de répartir les pertes entre les pays contributeurs comme elle a coutume de le faire. Cette décision a porté un gros coup à Bujumbura qui compte beaucoup sur les revenus générés par ses contributions en troupes. « Somalie : Le Burundi doit rapatrier 1000 soldats d'ici le 28 février », AFP, 21 décembre 2018.

⁷⁰ Le Burundi a envoyé son ministre des Affaires étrangères pour protester auprès du nouveau président de l'UA, l'Égyptien Abd al-Fattah al-Sisi. « Presidential Activity February 2019 », State Information Service of Egypt, 3 mars 2019.

C. L'impuissance de l'ONU

Comme l'UA, l'ONU a tout d'abord réagi de manière proactive, mais des désaccords au sein du Conseil de sécurité sur la manière d'atténuer et de résoudre la crise ont fait obstacle à une réponse résolue.⁷¹ Pendant les quinze premiers mois de la crise, le secrétaire général de l'ONU s'est rendu une fois sur place, tout comme le Conseil de sécurité de l'ONU, qui a aussi adopté trois résolutions et publié deux déclarations de son président.⁷² Mais alors que certains membres du Conseil ont tenté de suivre la position africaine, le continent s'est rarement exprimé d'une seule voix sur le Burundi : à New York, les trois membres africains du Conseil (l'A3) se sont montrés désunis et n'ont pas tous adhéré aux décisions prises par le Conseil de paix et de sécurité de l'UA à Addis-Abeba. L'Égypte a été le plus ardent défenseur de Bujumbura au Conseil de sécurité et a maintenu un haut degré de coordination avec l'ambassadeur du Burundi à l'ONU.⁷³

L'ONU n'a pas non plus été en mesure de faire bouger Nkurunziza.⁷⁴ En juillet 2016, après des mois d'indécision, le Conseil de sécurité a finalement accepté par la résolution 2303 de donner mandat à une force de 228 policiers non armés pour garantir la sécurité et soutenir les activités de monitoring du Bureau du Haut-commissaire aux droits de l'homme. Bujumbura s'est opposé au déploiement, refusant de laisser entrer la force, estimant qu'elle violait la « souveraineté du territoire burundais ». ⁷⁵ Peu, voire aucun membre du Conseil n'a activement fait pression sur Nkurunziza pour qu'il revienne sur cette décision et sa fermeté a fini par dissuader l'ONU de mettre en œuvre sa résolution.⁷⁶ L'incapacité de l'ONU à empêcher la fermeture par le gouvernement de son bureau des droits de l'homme à Bujumbura en mars 2019 est une preuve de plus de son impuissance face à l'intransigeance du Burundi.

Si le Burundi n'a pas totalement disparu de l'ordre du jour du Conseil de sécurité, ce dernier n'a pas adopté de nouvelles résolutions sur le pays, se contentant de déclarations limitées ou très édulcorées. Ceci résulte à la fois de la baisse des violences par rapport au début de la crise ; du mépris constant de Nkurunziza à l'égard des

⁷¹ La France et les États-Unis ont initialement appelé Nkurunziza à ne pas briguer un troisième mandat, tandis que l'Égypte a adopté une position progouvernementale et anti-interventionniste, se joignant à la Chine, la Russie et le Venezuela pour s'opposer à une action forte de l'ONU.

⁷² Le Conseil a entrepris une visite au Burundi en mars 2015 avant le début de la crise.

⁷³ Entretiens de Crisis Group, diplomates du Conseil de sécurité, New York, août et novembre 2016. En 2015 le Tchad, le Nigéria et l'Angola constituaient l'A3. En 2016 c'était l'Angola, l'Égypte et le Sénégal. Lors de discussions en novembre 2015, l'Angola s'est exprimé contre l'inclusion d'éléments de langage directement extraits des communiqués du Conseil de paix et de sécurité de l'UA dans une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU. Briefing de Crisis Group, *Union africaine et crise au Burundi : entre ambition et réalité*, op. cit., note de bas de page 49.

⁷⁴ L'approche prudente de l'envoyé spécial de l'ONU, Jamal Benomar, qui a cherché avant tout à établir un canal de communication entre son bureau et le gouvernement, a contribué à l'inaction de l'ONU. Entretiens de Crisis Group, diplomates du Conseil de sécurité, New York, septembre et octobre 2016.

⁷⁵ De plus, le Burundi a refusé d'accueillir les 50 officiers de police dont il avait auparavant accepté le déploiement. « Communiqué du gouvernement suite à l'adoption par le Conseil de sécurité de la résolution 2303 du 28 juillet 2016 », Gouvernement du Burundi, 28 juillet 2016 ; « Résolution du Conseil de sécurité 2303 – La situation au Burundi », Conseil de sécurité de l'ONU S/RES/2303, 29 juillet 2016 ; et « Burundi formally rejects deployment of over 200 UN police », *Africa News*, 3 août 2016.

⁷⁶ « Bujumbura rejette en bloc la résolution 2303 », *Iwacu*, 3 août 2016.

prises de position du Conseil ; et, enfin, du refus de certains membres du Conseil, notamment la Chine et la Russie, d'adopter de nouvelles mesures sur le Burundi, auquel est venue s'ajouter l'inertie croissante des membres permanents occidentaux du Conseil (France, Royaume-Uni et Etats-Unis).⁷⁷ Malgré tout, avec l'arrivée au Conseil de sécurité de la Belgique, qui conserve un intérêt prononcé pour son ancienne colonie, et l'inquiétude continue de la France et des Etats-Unis, il est vraisemblable que le Burundi restera à l'ordre du jour au moins jusqu'aux élections de 2020, et ce malgré les appels de la Russie et de la Chine à l'en retirer.⁷⁸

⁷⁷ "Statement by Russian representative Alexander Repkin at the UNSC on Burundi", vidéo, YouTube, 9 août 2018.

⁷⁸ Entretiens de Crisis Group, diplomate, Addis-Abeba, décembre 2018 ; diplomate du Conseil de sécurité de l'ONU, New York, juin 2019. Lors d'une réunion du Conseil de sécurité en novembre 2018, le représentant de la Russie a déclaré : « Par principe, la Russie plaide pour le respect de la souveraineté du Burundi et rejette catégoriquement toute ingérence dans les affaires intérieures de Bujumbura ... Les informations que nous avons entendues aujourd'hui n'attestent pas de problèmes au Burundi qui mériteraient que la situation soit maintenue à l'ordre du jour du Conseil ». Le représentant de la Chine a soutenu cette position, déclarant : « La Chine signale qu'au cours du débat de l'Assemblée générale, le ministre burundais des Affaires étrangères a déclaré que la situation politique et sécuritaire actuelle dans le pays était tout à fait calme, stable et entièrement maîtrisée et que, de ce fait, elle avait depuis longtemps cessé de constituer une menace pour la paix et la sécurité internationales ou régionales. Il a également estimé que le Burundi devait être retiré de l'ordre du jour du Conseil de sécurité. Le Conseil de sécurité doit tenir compte du point de vue du Burundi ». Lors de la même réunion, la France, le Royaume-Uni, la Suède et les Pays-Bas ont tous appelé au maintien du Burundi à l'ordre du jour. 8408^{ème} séance du Conseil de sécurité des Nations unies, « La situation au Burundi », 21 novembre 2018.

IV. Les raisons de l'échec de la médiation est-africaine

Depuis juillet 2015, lorsque la CAE a nommé le président ougandais Museveni comme médiateur du dialogue interburundais, le processus n'a guère progressé. Un certain nombre de facteurs sont venus l'entraver : le parti pris et le manque de compétences de la CAE ; le désintérêt du médiateur en chef, le président Museveni ; le manque de soutien de la région pour l'équipe de facilitation ; des divisions régionales ; et, enfin, l'intransigeance du gouvernement combinée aux inégalités entre les participants aux négociations.

A. Une institution partielle et inadéquate

LA CAE ne dispose pas des ressources techniques et financières nécessaires pour piloter le dialogue interburundais. En outre, ses procédures internes et la composition de son secrétariat ont fait obstacle à une prise de position ferme sur la crise.

Bien que son traité fondateur contienne un article sur la paix et la sécurité, et qu'un autre protocole ait été introduit en 2013, la CAE n'a pas été pensée pour jouer un rôle important en matière de résolution des conflits ; c'est avant tout une institution économique. Ses compétences dans ce domaine sont par conséquent faibles et ses mécanismes sous-développés par rapport à d'autres organisations sous-régionales du continent (comme par exemple la Communauté de développement d'Afrique australe, la SADC, ou la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest, la Cédéao).⁷⁹ Elle ne dispose pas non plus des ressources et moyens financiers nécessaires pour le suivi d'un dialogue politique complexe.⁸⁰ En dépit de son expérience limitée en matière de médiation et de prévention des conflits, la CAE a pourtant dû gérer la crise.

La nomination en mars 2016 d'un Burundais pro-Nkurunziza, Libérat Mfumukeko, au secrétariat général de la CAE a semé le doute sur l'impartialité de la médiation. Même s'il a eu peu d'influence sur le contenu du dialogue, sa supervision initiale des aspects logistiques et de la liste de participants a considérablement entravé la participation de l'opposition, alimentant sa méfiance à l'égard des négociations.⁸¹

Le processus de prise de décision de la CAE a également contrarié les tentatives de résolution de la crise burundaise. Tous les pays membres doivent être représentés lors de ses sommets ; le Burundi a ainsi pu empêcher la tenue d'une réunion importante de la CAE, prévue en novembre 2018, simplement en refusant d'y envoyer des

⁷⁹ L'article 124 du traité définit les obligations de la CAE en matière de paix et de sécurité. Il mentionne notamment la gestion des désastres, les réfugiés, le terrorisme, mais pas la médiation ni un rôle spécifique pour la CAE dans la prévention, l'atténuation et la résolution des conflits. La CAE n'a d'ailleurs pas participé à la résolution des crises post-électorales au Kenya (2007-2008) ou au Burundi (2011). « Protocole de paix et de sécurité de la CAE », CAE, novembre 2013.

⁸⁰ « La CAE n'a même pas été capable de s'occuper de tâches basiques comme l'achat de billets d'avion », a souligné un médiateur. Entretien de Crisis Group, ancien membre de l'équipe de médiation, février 2019.

⁸¹ Dans certains cas, des membres du Cnared n'ont reçu leurs invitations que la veille du début des pourparlers. La nécessité d'obtenir des laissez-passer spéciaux a encore retardé leur voyage de sorte qu'ils n'ont pas pu arriver à temps pour le début des discussions. L'influence de Mfumukeko a été plus grande qu'elle n'aurait dû du fait du manque d'expérience de la CAE en matière de médiation. Entretien de Crisis Group, ancien membre de l'équipe de médiation, mai 2019.

représentants. Ses décisions sont prises par consensus sauf si un Etat membre fait l'objet d'une procédure de suspension ou d'expulsion, auquel cas sa position n'est pas prise en compte. Cette règle du consensus, et l'absence manifeste de celui-ci au sujet du Burundi, ont représenté des obstacles majeurs dans la médiation de la CAE.⁸²

B. *Un médiateur indifférent*

Dès le début, Museveni a montré peu d'intérêt pour son rôle de médiateur. Il a été choisi par défaut – le Tanzanien Kikwete, alors président de la CAE, et le président ougandais étaient les deux seuls chefs d'Etat présents lors du sommet d'urgence du 6 juillet au cours duquel il a été nommé.⁸³ A première vue, Museveni était un bon choix : il avait présidé, avec comme adjoint le président tanzanien d'alors, Mkapa, l'Initiative de paix de la région des Grands Lacs au Burundi qui avait conduit les belligérants de la guerre civile burundaise à signer l'accord d'Arusha en 2000. Mais en 2015, il était en pleine campagne électorale et ne s'est jamais pleinement consacré à sa tâche de médiation. Quelques jours seulement après sa prise de fonction, et à la suite d'une visite de deux jours à Bujumbura, il en a confié la responsabilité à son ministre de la Défense, Crispus Kiyonga.

Museveni manquait de l'autorité morale nécessaire pour être médiateur dans une crise provoquée par les tentatives du président burundais de prolonger son mandat, d'une façon que beaucoup considèrent comme anticonstitutionnelle d'abord, puis en concevant un amendement constitutionnel qui pourrait lui permettre, sauf revers de fortune, de rester au pouvoir jusqu'en 2034. Le président ougandais est lui-même au pouvoir depuis 1986 et a été l'artisan de l'abandon de la limite du nombre de mandats présidentiels en 2005 et de la limite d'âge en 2017, éliminant ainsi tout obstacle à son maintien au pouvoir à vie.

De plus, l'opposition a remis en question l'impartialité de Museveni. « Tous les partis d'opposition estimaient qu'il n'était pas neutre », a expliqué un homme politique en exil à Crisis Group.⁸⁴ Museveni avait également des liens historiques avec le Burundi : l'assistance financière que lui aurait fournie le régime de Jean-Baptiste Bagaza a aidé Museveni à prendre le pouvoir en 1986. Ce passé, ainsi que sa sympathie pour Nkurunziza, lui aussi un ancien rebelle, ont contribué à confirmer les soupçons de partialité de Museveni en faveur du gouvernement de Bujumbura.

Enfin, sa position sur la crise a été façonnée par ses relations changeantes avec Kigali. Dans ses efforts pour contrecarrer le Rwanda, Museveni a graduellement pris parti pour le gouvernement burundais, atténuant drastiquement la pression sur Nkurunziza et son gouvernement. De plus, comme souligné plus haut, les deux gouvernements ont de mauvaises relations avec le Rwanda et donc un intérêt commun à faire du tort à Kagame et ce qu'ils perçoivent comme son influence grandissante.

⁸² Les articles 12 et 15 de la charte de la CAE définissent ces règles de manière très claire. « The Treaty for the Establishment of the East African Community », CAE, 2000. Entretiens de Crisis Group, Addis-Abeba, 20 septembre et 10 octobre 2018 ; fonctionnaire de la CAE, 3 avril 2019.

⁸³ Entretien de Crisis Group, membre de l'opposition en exil, Bruxelles, octobre 2018. « East African Community the 3rd Emergency Summit of heads of state of the East African Community on the situation in Burundi communiqué », communiqué de presse, CAE, juillet 2015.

⁸⁴ Entretiens de Crisis Group, membres du Cnared et d'autres groupes d'opposition en exil, Belgique, octobre 2018.

C. Un facilitateur sans soutien

La nomination de Mkapa en tant que facilitateur en mars 2016 a ravivé l'espoir que le processus de la CAE aboutisse. « Nous pensions que Mkapa était un bon choix parce qu'il avait suivi les pourparlers d'Arusha et en était l'un des garants », a ainsi noté un dirigeant de l'opposition.⁸⁵ Mais Mkapa a minimisé son rôle dès le départ, soulignant que son mandat consistait à faciliter le consensus, et non la médiation, qui restait entre les mains de Museveni. Selon d'anciens membres de l'équipe de médiation, Mkapa avait les mains liées avant même de commencer. En privé, les dirigeants régionaux lui ont clairement signifié la portée limitée de ses responsabilités et lui ont bien fait comprendre que le dialogue était l'affaire de la CAE. Sa marge de manœuvre a également été limitée par sa qualité d'ancien président tanzanien puisqu'il s'est senti obligé de suivre la ligne de son gouvernement.⁸⁶

Mkapa était conscient des obstacles qu'il aurait à surmonter pour trouver une solution. Il les a d'ailleurs clairement définis lui-même lors d'une déclaration au sommet de la CAE en septembre 2016 : « un manque flagrant, de la part de toutes les parties prenantes, de sérieux et de volonté » pour participer activement au dialogue ; la nécessité pour la CAE de disposer d'un financement fiable pour la médiation plutôt que de dépendre de l'aide financière de l'UE et de la Chine ; et les réticences des dirigeants régionaux à faire usage de leur influence personnelle pour obliger les parties à s'engager dans le processus.⁸⁷ C'est probablement ce dernier point qui a le plus entravé le dialogue interburundais, poussant le facilitateur à menacer à plusieurs reprises de démissionner de ses fonctions.⁸⁸ Faute d'un soutien sans faille de la part des chefs d'Etat de la CAE, Mkapa n'a pas pu surmonter l'intransigeance et les réticences des différentes parties en présence.⁸⁹

Mkapa a également commis des faux pas. L'opposition l'a accusé de partialité en faveur du gouvernement lorsqu'il a publiquement reconnu le troisième mandat de Nkurunziza, en décembre 2016, après des discussions à Bujumbura. En réalité, il pouvait difficilement faire autrement, mais en consultant davantage les dirigeants de l'opposition avant de rendre publique cette position, il aurait sans doute pu en atténuer les conséquences.⁹⁰ Ces mêmes dirigeants l'ont aussi éreinté pour la manière dont le dialogue a été organisé et en particulier pour l'échec initial de son équipe à fournir un ordre du jour ou des propositions pour aider les parties à trouver un ac-

⁸⁵ Entretien de Crisis Group, membre de l'opposition en exil, France, octobre 2018.

⁸⁶ « Un ancien président de la Tanzanie ne quitte jamais tout à fait ses fonctions. Il reste toujours proche de l'appareil d'Etat », a ainsi souligné un interlocuteur. Entretiens de Crisis Group, anciens membres de l'équipe de médiation, mai 2019.

⁸⁷ « We Need to Talk », International Refugee Rights Initiative, juillet 2018, p. 19 ; « Statement by Mkapa to the EAC Extraordinary Summit – Dar es Salaam », CAE, 8 septembre 2016, tel que consulté sur le site du Cnared.

⁸⁸ « Benjamin Mkapa: prisoner of EAC mediation? », *Iwacu*, 3 mai 2018 ; entretien de Crisis Group, fonctionnaire de l'ONU, Addis-Abeba, 10 octobre 2018.

⁸⁹ En février 2017, Mkapa a déclaré aux dirigeants de la CAE qu'il avait « impérativement besoin » de leur « implication personnelle » pour obtenir des autorités burundaises qu'elles « participent pleinement au dialogue sans conditions préalables ». « The Costs of Regional Paralysis in the Face of the Crisis in Burundi », African Centre for Strategic Studies, 24 août 2017.

⁹⁰ Entretien de Crisis Group, membre du Cnared, Bruxelles, octobre 2018 ; « Mkapa faces uphill task in Burundi peace », *The Citizen*, 11 janvier 2017.

cord, ainsi que pour son incapacité à « s'imposer » lors des débats.⁹¹ Enfin, en dépit du manque d'expérience de la CAE, il aurait répugné à accepter le soutien technique de l'ONU et de l'AU.⁹² De toute façon, sans consensus régional et sans le soutien résolu des dirigeants de la CAE, sa tâche était quasiment insurmontable.

D. *Dissensions et divisions régionales*

La plupart des observateurs, et beaucoup de participants à la médiation, s'accordent à dire que les divisions entre Etats membres de la CAE ont été l'un des principaux obstacles à l'avancée du dialogue interburundais. La crise au Burundi a ravivé de vieilles dissensions politiques et économiques et accru les animosités personnelles, empêchant les dirigeants de la région de trouver un consensus pour une résolution. Les Etats à même d'influencer le gouvernement – la Tanzanie et, dans une moindre mesure, l'Ouganda – se sont montrés réticents à peser sur Nkurunziza pour qu'il s'assoie à la table des négociations, voyant le Burundi comme un allié et un outil dans leurs querelles avec le Rwanda.⁹³ Les préoccupations domestiques ont également détourné l'attention de ces dirigeants.⁹⁴

Le gouvernement burundais est bien conscient des divisions au sein de la CAE.⁹⁵ Il a su les mettre à profit pour faire le gros dos face à la pression internationale et se faire des alliés dans la région. En tant que secrétaire général de la CAE, Mfumukeko, un Burundais proche du gouvernement, a soutenu la stratégie du « diviser pour mieux régner » de Nkurunziza.⁹⁶ Et, avec le temps, les dirigeants de la région se sont progressivement désintéressés du dialogue.

Ce problème persiste. En février 2019, le Rwanda a pris la présidence de la CAE. Conscient de sa marge de manœuvre limitée, et afin de prévenir les résistances burundaises à toute initiative rwandaise, Kagame a délégué la poursuite de la médiation à

⁹¹ Entretiens de Crisis Group, membres du Cnared et d'autres partis d'opposition en exil, Belgique, octobre 2018.

⁹² Avant que Mkapa ne soit nommé facilitateur, l'UA et l'ONU avaient semblé prêtes à prendre en main la médiation. Mkapa les a donc tenues à distance. Entretien de Crisis Group, ancien membre de l'équipe de médiation, mai 2019.

⁹³ « Le dialogue burundais a été bloqué dans la région », a affirmé un ancien responsable politique burundais de premier plan. Entretien de Crisis Group, octobre 2018. « Ce sont les divisions au sein de la CAE qui ont abouti à ce résultat. Le processus de la CAE a été affaibli par des problèmes internes », a souligné un proche du gouvernement et du parti au pouvoir. Entretien de Crisis Group, octobre 2018.

⁹⁴ Quand la crise a éclaté, Museveni était en pleine campagne électorale et s'est depuis avant tout concentré sur la survie de son régime. Kenyatta tentait encore de gérer les retombées de l'enquête de la Cour pénale internationale à la suite des violences électorales de 2007-2008 (les poursuites contre lui n'ont été abandonnées qu'en décembre 2014) tandis qu'il préparait les élections de 2017 et organisait une riposte contre Al-Shabaab. Kagame était en plein processus de modification de la constitution et a ensuite fait profil bas afin d'éviter d'attiser les tensions. Le nouveau président tanzanien était occupé à consolider son pouvoir en interne et montrait peu d'intérêt pour les affaires régionales et continentales.

⁹⁵ Entretien de Crisis Group, ancien haut fonctionnaire burundais, novembre 2015.

⁹⁶ Entretien de Crisis Group, dirigeants de partis politiques et diplomates, novembre 2018, mars 2019. A la suite de sa nomination comme secrétaire général de la CAE, Mfumukeko a été promu au rang d'ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire par Nkurunziza.

ses homologues kenyan, ougandais et tanzanien qui n'ont montré pour la question qu'un intérêt limité, voire inexistant. Le dialogue interburundais se retrouve une nouvelle fois prisonnier des rivalités entre les dirigeants et les Etats de la sous-région.

E. *Manque de compromis*

Nkurunziza s'est révélé remarquablement résistant aux différentes formes de pression de la communauté internationale. Une situation économique très préoccupante, la suspension de l'aide financière de l'UE (le plus gros bailleur du Burundi) aux ministères et l'imposition de sanctions par certains de ses Etats membres n'ont permis d'obtenir aucune concession de la part du gouvernement, qui a systématiquement refusé de participer pleinement au dialogue interburundais, d'améliorer la situation en matière de droits humains ou d'ouvrir l'espace politique. Le Burundi a su résister à la pression financière, notamment grâce au soutien de la Russie et de la Chine.⁹⁷ Mais Bujumbura s'est également montré prêt à laisser l'économie tomber en récession, le chômage croître et les services sociaux s'atrophier plutôt que de se soumettre aux demandes de la communauté internationale.⁹⁸

C'est avant tout le manifeste déséquilibre des forces entre les parties et leurs différentes attitudes face aux pourparlers qui ont contrarié les tentatives de la CAE de les faire s'asseoir à la même table. Le gouvernement ne reconnaît pas la principale coalition d'opposition et ne voit aucune raison de modifier sa position. Le Cnared, de son côté, a été créé dans le but formel de négocier avec le gouvernement. Il a été formé en partie sous la pression des acteurs internationaux qui souhaitaient voir aboutir la médiation de la CAE.⁹⁹

⁹⁷ « Update 1-Burundi signs deal with Russian bank on foreign investment », Reuters, 17 juin 2016 ; et « China disposed to reinforce cooperation with Burundi, says Ambassador Li Changlin », *Iwacu*, 9 décembre 2018.

⁹⁸ Voir le rapport de Crisis Group, *Soutenir la population burundaise face à la crise économique*, op. cit.

⁹⁹ Mais nombreux sont ceux au sein du Cnared, surtout parmi les opposants pré-2015, qui en veulent aux acteurs internationaux de ne pas avoir fait pression plus tôt sur Nkurunziza en dépit de leurs avertissements indiquant que le régime devenait de plus en plus autoritaire. Entretien de Crisis Goup, membre du Cnared, France, novembre 2018.

V. Vers des élections de 2020 plus crédibles et paisibles

La médiation de la CAE a échoué. Après trois ans de navettes diplomatiques et de nombreuses tentatives pour amener les parties autour de la table des négociations, le facilitateur, Benjamin Mkapa, a admis sa défaite. La région n'est semble-t-il pas encore prête à faire de même. Lors de son sommet en février, la CAE s'est engagée à « continuer les consultations sur le processus de dialogue interburundais ». ¹⁰⁰ Mais alors que les chefs d'Etat de la sous-région ne veulent céder la gestion de la crise burundaise ni à l'UA ni à l'ONU, ils ne sont pas prêts non plus à s'engager pleinement dans la recherche d'une solution.

Le tableau s'assombrit, puisque les élections présidentielle et législatives approchent à grands pas, et avec elles le risque de violence accrue, y compris de potentiels affrontements entre forces de sécurité et groupes d'opposition armés. La tenue d'élections libres et impartiales en 2020 est probablement impossible si l'on considère le peu de temps restant, de la répression à laquelle font face les principaux partis d'opposition, ainsi que des quatre ans d'exil d'autres groupes d'opposition, durant lesquels le gouvernement a consolidé sa mainmise sur l'appareil d'Etat. Mais avec un engagement concerté des acteurs africains et internationaux, il est possible d'éviter les violences et de rendre le scrutin suffisamment équitable pour que les responsables de l'opposition puissent se présenter sans crainte pour leur sécurité et que certains fassent leur rentrée au parlement, ce qui leur donnerait une voix, aussi petite soit-elle, dans les affaires du pays.

Quatre conditions doivent impérativement être remplies pour que cela soit possible. Premièrement, le président Nkurunziza doit prendre des mesures pour améliorer de façon significative le climat politique au Burundi, de sorte que l'opposition interne comme les responsables politiques en exil puissent participer aux élections. Deuxièmement, la région doit s'impliquer pleinement et ses dirigeants doivent faire pression sur Nkurunziza pour qu'il ouvre l'espace politique. Troisièmement, l'UA doit s'engager au plus haut niveau et faire usage de ses bons offices pour accroître la pression sur Nkurunziza tout en encourageant les dirigeants régionaux à faire de même. Enfin, la région, l'UA et les acteurs internationaux doivent faire converger leurs efforts afin d'empêcher le gouvernement de choisir son interlocuteur. Si le Burundi ne montre aucun signe d'ouverture politique d'ici fin 2019, les acteurs internationaux devraient appeler au report des élections.

A. Rouvrir l'espace politique

Sans une ouverture significative de l'espace politique, les élections de 2020 se dérouleront dans un climat de peur et d'intimidation. Malgré la concurrence du Congrès national pour la liberté (CNL), dirigé par Agathon Rwasa, un ancien chef de milice hutu qui est resté au Burundi tout au long de la crise, le parti au pouvoir, le CNDD-FDD, gagnera très probablement les élections présidentielle et législatives. Un vote qui se tiendrait dans de telles conditions augmenterait considérablement le risque de violences électorales.

¹⁰⁰ « 20th ordinary summit of heads of state of the EAC – joint communiqué », CAE, 1^{er} février 2019.

Pour éviter un tel scénario, la situation politique et sécuritaire doit impérativement changer. L'idéal serait que le gouvernement autorise les médias et les organisations de la société civile suspendus depuis 2015 à reprendre leurs activités sans aucune restriction ; permette aux responsables politiques de rentrer d'exil en garantissant leur sécurité et celle de leurs partisans ; forme une nouvelle commission électorale indépendante ; libère les prisonniers politiques ; lève les mandats d'arrêt contre les exilés politiques ; et autorise des observateurs de longue durée à surveiller le scrutin et sa préparation. Il paraît cependant peu probable que Nkurunziza et son gouvernement prennent de telles mesures, étant donné qu'ils ont passé les quatre dernières années à renforcer leur mainmise sur le pouvoir et rejeteront donc très certainement tout ce qui pourrait la menacer.

La participation de l'opposition en exil est un prérequis minimum pour la tenue d'élections plus crédibles et moins violentes. La plupart d'entre eux seraient prêts à rentrer au Burundi, même si les conditions ne sont pas optimales. Certains craignent de ne pas être entendus depuis l'étranger, d'autres peinent à survivre et veulent récupérer les biens que le gouvernement a menacé de confisquer.¹⁰¹ Il faudra néanmoins convaincre ceux qui pensent que leur participation aux élections antérieures ont été vaines et qu'ils ne feraient que légitimer le CNDD-FDD en participant à celles-ci.¹⁰² Le gouvernement devrait pour ce faire lever les mandats d'arrêt en cours, leur permettre de faire campagne librement, et autoriser des observateurs internationaux à surveiller leur sécurité et le bon déroulement du scrutin.¹⁰³

L'exécutif, quant à lui, a beaucoup à gagner à laisser les opposants en exil rentrer et participer aux élections, en premier lieu la possibilité de négocier une reprise de l'appui direct de l'UE à ses programmes de développement. Nkurunziza craint aussi, dans une certaine mesure, que des violences électorales ne ternissent encore davantage la réputation du Burundi en Afrique. Après une explosion de violence en décembre 2015, qui a causé la mort d'au moins 87 personnes, dont certaines victimes d'exécutions sommaires, la répression brutale de l'opposition s'est atténuée avant de se faire plus latente, ce qui a permis au gouvernement de prétendre que la crise était finie.¹⁰⁴ De nouvelles violences mettraient à mal ces affirmations. De plus, le Burundi s'est récemment vu refuser l'adhésion à la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC), l'une des communautés économiques régionales les plus stables et attractives d'Afrique, au motif que la situation politique actuelle enfreignait ses critères d'adhésion. L'entrée du Burundi dans la SADC pourrait aider à relancer une économie moribonde, à restaurer la légitimité du gouvernement, et la tenue d'élec-

¹⁰¹ « CNARED ou le carnet d'un retour au pays natal », op. cit. ; entretiens de Crisis Group, membres du CNARED et d'autres groupes d'opposition en exil, Belgique, octobre 2018 ; et « Burundi court seized assets of opposition figures », *The East African*, 16 mai 2019.

¹⁰² « CNARED ou le carnet d'un retour au pays natal », op. cit. ; et entretiens de Crisis Group, membres du CNARED et d'autres groupes d'opposition en exil, Belgique, octobre 2018.

¹⁰³ Pour certains dirigeants de l'opposition, particulièrement ceux accusés d'implication dans la tentative de coup d'Etat de 2015, il faudrait négocier la levée des poursuites pénales.

¹⁰⁴ « Burundi: 87 killed in worst violence since April coup attempt », *The Guardian*, 12 décembre 2015 ; « Report of the Fact Finding Mission of the African Commission on Human and Peoples' Rights to Burundi », ACHPR, mai 2016 ; entretiens de Crisis Group, Addis-Abeba, 31 janvier 2016 et Bruxelles, 29 février 2016.

tions plus crédibles et sans violences pourrait donner à la SADC des raisons de reconsidérer la candidature burundaise.¹⁰⁵

B. *Un engagement régional cohérent et concerté*

Il sera difficile d'obtenir des concessions, même minimales, de la part du gouvernement. Celui-ci s'est montré très résistant aux pressions extérieures durant la médiation de la CAE, et semble déterminé à collecter les fonds nécessaires aux élections de 2020 auprès de la population afin de réduire l'influence potentielle des bailleurs.¹⁰⁶ Mais les gouvernements étrangers, et plus particulièrement les voisins directs du Burundi, disposent malgré tout de leviers de pression. Si les sanctions économiques générales ont peu de chances d'être efficaces (le gouvernement n'a rien fait pour changer de cap sous la pression de l'UE, qui était jusque-là son principal bailleur), cibler les biens personnels de certains individus ou menacer le Burundi d'isolation diplomatique en Afrique pourrait changer la donne. En l'absence de pressions régionales, le gouvernement n'ouvrira pas l'espace politique avant les élections de 2020.

Malheureusement, un élément crucial a fait défaut dans le processus de dialogue sous l'égide de la CAE : une pression conjointe et constante des dirigeants de la région sur Nkurunziza et son gouvernement. Une intervention régionale au plus haut niveau aurait probablement pu faire bouger les lignes, surtout si elle avait donné le ton et défini les objectifs dès le début du processus.¹⁰⁷ En RDC, les initiatives des chefs d'Etats de la région (en particulier des présidents angolais et sud-africain) ont été déterminantes pour convaincre le président sortant Joseph Kabila de ne pas briguer de troisième mandat en violation de la constitution.¹⁰⁸ Dans le cas du Burundi, au contraire, il a été impossible pour le facilitateur d'amener le gouvernement burundais à participer sérieusement aux pourparlers en l'absence d'un soutien résolu des chefs d'Etat de la région (et plus particulièrement des présidents Magufuli et Museveni), ce dont Mkapa s'est plaint à de nombreuses reprises.¹⁰⁹

Deux facteurs ont empêché au Burundi une action similaire à celle menée en RDC. D'abord, les chefs d'Etat de la CAE semblent considérer que la situation au Burundi représente une menace moindre pour la stabilité régionale, ou qu'elle est trop complexe pour justifier de mobiliser les efforts diplomatiques nécessaires pour convaincre Nkurunziza de changer de cap. Par ailleurs, en l'absence de puissance hégémonique

¹⁰⁵ « Will Burundi get the nod to join SADC? », *The East African*, 1er août 2017 ; « Geingob explains SADC's latest Burundi rejection », *New Era*, 28 mai 2019.

¹⁰⁶ « Burundi will raise funds from citizens to pay for 2020 elections », Reuters, 11 décembre 2017 ; « President Nkurunziza asks students to support election kitty », *The East African*, 12 janvier 2019.

¹⁰⁷ Selon un ancien membre de l'équipe de médiation, la CAE était « fait pour échouer » dès le début. Le dialogue a commencé au moment précis où les dirigeants de la région avaient clairement indiqué qu'ils n'allaient pas exercer de pression suffisante. Entretien de Crisis Group, février 2019.

¹⁰⁸ La candidature de Kabila à un troisième mandat était plus clairement inconstitutionnelle que celle de Nkurunziza. Le fait que Nkurunziza, pour son premier mandat, avait été élu par le parlement plutôt que par les citoyens, a été cité par le gouvernement et certains juristes extérieurs comme une justification de son troisième mandat. Voir le briefing de Crisis Group, *Union africaine et crise au Burundi : entre ambition et réalité*, op. cit.

¹⁰⁹ Déclaration de Mkapa au sommet extraordinaire de la CAE à Dar es Salam, CAE, op. cit. ; « Comprehensive Report by the Facilitator of the EAC-led Inter-Burundi Dialogue Process », Bureau du facilitateur, CAE, op. cit.

dans la région, les divisions politiques et économiques conjuguées aux animosités personnelles entre dirigeants de la CAE les ont rendus incapables de travailler ensemble de manière efficace.

La récente nomination du président rwandais Paul Kagame à la présidence de la CAE risque de compliquer encore les choses. A la suite d'allégations selon lesquelles Kigali aurait aidé à orchestrer la tentative de coup d'Etat de mai 2015 au Burundi, Kagame a fait profil bas sur la crise. Sa décision de transférer le dossier aux présidents Magufuli, Museveni et Kenyatta illustre sa volonté de prendre de la distance et de priver Bujumbura d'excuse pour rejeter les propositions de la CAE. Mais l'absence de chef de file régional fort peut permettre à Nkurunziza de monter ces présidents les uns contre les autres, et faire qu'aucun ne se sente responsable du processus.

Les politiques actuelles du gouvernement pourraient provoquer non seulement des violences électorales, mais aussi, par la suite, une autre crise majeure qui risquerait de déstabiliser la région. Des violences factionnelles pourraient émerger au sein du parti au pouvoir, comme cela a été le cas en 2015, le risque de divisions au sein de l'armée demeure et des groupes d'opposition armés burundais sont installés dans au moins un pays voisin.¹¹⁰ De plus, la crise est un gouffre économique : selon les estimations, elle coûte à la CAE des centaines de millions de dollars par an en pertes commerciales et en retard dans le développement des infrastructures.¹¹¹ Une intégration économique et politique renforcée, la raison d'être de l'organisation, est impossible tant que la crise burundaise persiste. Toute la région tirerait donc un profit considérable de la résolution de la crise.

Compte tenu de ses divisions, l'idéal serait que la CAE renonce à son rôle de premier plan dans le processus burundais et combine ses efforts avec ceux de l'UA et de l'ONU dans le cadre d'une initiative conjointe. Quoi qu'il en soit, elle doit agir et le faire rapidement. La diplomatie régionale, quelle que soit sa forme, est nécessaire à la tenue d'élections sans violences et plus crédibles en 2020. Bien que des négociations directes entre les deux parties soient préférables, elles se sont avérées impossibles à organiser depuis janvier 2016, et la diplomatie peut prendre d'autres formes que des contacts directs. La CAE pourrait au moins envisager la nomination d'un médiateur de haut niveau extérieur au bloc, quelqu'un qui serait doté du poids politique nécessaire pour traiter avec les dirigeants de la région sur un pied d'égalité et s'embarrasserait moins des intérêts nationaux.

Les dirigeants de la région devraient aussi exprimer l'intention de geler les avoirs de membres du gouvernement et de figures du parti au pouvoir si aucun progrès vers des élections plus crédibles n'est fait d'ici fin 2019. Ils devraient également se montrer prêts à suspendre le Burundi de la CAE.¹¹²

¹¹⁰ Sur les risques de divisions au sein de l'armée, voir le rapport Afrique de Crisis Group N°247, *Burundi : l'armée dans la crise*, 5 avril 2017. Sur les flambées de violence à l'occasion d'élections, voir le briefing de Crisis Group, *Burundi : la paix sacrifiée ?*, op. cit. et le rapport Afrique de Crisis Group N°169, *Burundi : du boycott électoral à l'impasse politique*, 7 février 2011. Pour plus de détails sur la manière dont la crise électorale de 2015 a provoqué une fracture dangereuse au sein du régime, voir le rapport de Crisis Group, *Burundi : anatomie du troisième mandat*, op. cit.

¹¹¹ « The Costs of Regional Paralysis in the Face of the Crisis in Burundi », ACSS, op. cit.

¹¹² Les articles 143, 146 et 147 du traité de la CAE stipulent que des sanctions, y compris la suspension et l'expulsion de l'organisation, peuvent être prises contre les membres qui ne respectent pas les principes fondamentaux de l'organisation ou leurs engagements financiers. Le Burundi a des

La participation de la Tanzanie et de l'Ouganda est essentielle. Des pressions fortes et constantes de leurs dirigeants, en particulier du président Magufuli, pourraient faire bouger les choses.¹¹³ Jusqu'à présent, cependant, le président tanzanien et son homologue ougandais, Museveni, ont fait preuve de peu d'empressement à intervenir. Sans un changement de posture à Dar es Salam et à Kampala, la situation risque de se détériorer.

C. *La diplomatie de l'Union africaine au plus haut niveau*

Bien que les relations de la Commission de l'UA avec le Burundi se soient fortement détériorées fin 2018, l'UA en tant qu'institution peut encore jouer un rôle en veillant à ce que les prochaines élections soient crédibles et ne provoquent pas des violences similaires, voire plus graves encore, à celles qui ont prévalu lors des élections de 2015.

L'organisation régionale, en particulier sa Conférence des chefs d'Etat, peut contribuer à faire pression sur la CAE pour qu'elle s'implique de manière constructive au Burundi avant les élections. En janvier 2016, la Conférence a autorisé l'envoi d'une délégation de haut niveau au Burundi (composée des présidents du Gabon, de la Mauritanie, du Sénégal et de l'Afrique du Sud, ainsi que du Premier ministre éthiopien) pour des discussions avec le gouvernement et les autres parties prenantes.¹¹⁴ La Conférence pourrait relancer cette délégation, qui n'a effectué qu'une seule visite à Bujumbura les 25 et 26 février, et renforcer son mandat pour lui permettre de dégager un consensus dans la région et d'encourager les dirigeants de la CAE à user de leur influence sur Nkurunziza et son gouvernement.

Même si le gouvernement se laisse convaincre d'ouvrir l'espace politique avant les élections, il sera impossible de déterminer si les conditions d'un scrutin crédible sont réunies sans une certaine forme de contrôle externe. En la matière, l'UA peut jouer un rôle important. Depuis août 2015, elle maintient un petit contingent d'observateurs des droits humains et d'experts militaires sur place à Bujumbura. Elle devrait négocier avec le gouvernement l'élargissement de ce déploiement et l'utiliser comme outil de suivi de la sécurité des responsables politiques de l'opposition et des acteurs de la société civile, ainsi que pour évaluer, fin 2019, l'avancée des préparatifs du scrutin de 2020.¹¹⁵ Ces rapports d'observateurs et d'experts devraient ensuite contribuer à façonner les efforts diplomatiques de la Conférence des chefs d'Etat et du Conseil de paix et de sécurité. Si des progrès suffisants ont été accomplis, l'UA devrait également envoyer une équipe d'observation électorale de longue durée. Une déci-

arriérés de paiement de près de 14 millions de dollars, les plus élevés parmi les Etats membres, mais la CAE n'a pas pris de mesure jusqu'à maintenant. L'opportunisme politique rend cette éventualité peu probable. « East Africa leaders meet as trade wars, underfunding persist », *The East African*, février 2019 ; « Lawmakers want states sanctioned for EAC cash snub », *Business Daily*, 21 avril 2019.

¹¹³ Nkurunziza prête l'oreille à Magufuli et le CNDD-FDD au Chama Cha Mapinduzi. Entretien de Crisis Group, membre du Cnared, Bruxelles, octobre 2018.

¹¹⁴ « Decision on the Activities of the Peace and Security Council and the State of Peace and Security in Africa », Doc. Assembly/AU/2(XXVI), 30-31 janvier 2016 ; « L'Union africaine nomme la délégation de Haut Niveau pour le Burundi », communiqué de presse de l'UA, 4 février 2016.

¹¹⁵ A l'heure actuelle, l'UA prévoit de déployer 50 observateurs des droits humains et 50 experts militaires. L'idéal serait qu'elle augmente leurs nombres à 100 respectivement, comme prévu initialement.

sion de la Conférence de l'UA, qui doit se réunir pour un sommet extraordinaire au début du mois de juillet, en faveur d'un déploiement renforcé augmenterait la probabilité que Nkurunziza et son gouvernement en acceptent la présence.

D. *Coordonner les pressions internationales*

Pour que les actions de la CAE et de l'UA produisent des résultats, la pression internationale doit être étroitement concertée. Nkurunziza a habilement exploité les divisions au sein de, et entre, la CAE, l'UA et l'ONU, courtisant tour à tour chacune d'elles tout en méprisant les autres. Les rivalités ont conduit les premières tentatives d'action collective, telles que la coopération initiale entre l'UA et la CAE et la formation de l'Equipe conjointe internationale de facilitation, à l'échec, chaque institution se bornant à défendre sa propre position ou à tenter de se faire une place au détriment d'un concurrent.¹¹⁶

Il est également important que le Burundi ne disparaisse pas de l'ordre du jour international. D'ici aux élections, le Conseil de paix et de sécurité de l'UA devrait se réunir régulièrement sur le Burundi, et augmenter encore la fréquence des réunions à l'approche du scrutin. Le Conseil de sécurité de l'ONU devrait en faire autant. La nomination d'un envoyé conjoint UA-ONU, ou à tout le moins un soutien commun à un nouveau facilitateur de la CAE, augmenterait la probabilité que le gouvernement participe réellement à des pourparlers qui pourraient mener à des élections plus crédibles et moins violentes en 2020.

E. *Si tout le reste échoue*

Arriver à des élections moins violentes et plus crédibles d'ici 2020 paraît difficile, mais pas impossible. Au minimum, les dirigeants régionaux, soutenus par l'UA, doivent dans les mois à venir faire pression sur le gouvernement pour qu'il permette aux responsables politiques de rentrer d'exil et de faire campagne librement, et aux observateurs extérieurs d'avoir accès à tout le territoire. Les observateurs des droits humains et les experts militaires de l'UA, rendant compte régulièrement au Conseil de paix et de sécurité, pourraient alors aider à évaluer le degré d'ouverture de l'espace politique.

Si des progrès significatifs n'ont pas été accomplis avant fin 2019, la CAE, l'UA, l'ONU et les autres acteurs extérieurs devraient appeler au report des élections de six mois. Cela donnerait au gouvernement suffisamment de temps pour améliorer l'environnement politique et sécuritaire et l'empêcherait, ainsi que ses soutiens dans la région et ailleurs, de pouvoir se plaindre d'avoir manqué de temps. Au cours de ce délai supplémentaires, la CAE, l'UA et l'ONU devraient redoubler d'efforts pour faire pression sur le gouvernement afin qu'il crée des conditions propices à des élections plus crédibles et moins violentes. Si le scrutin a lieu sans que la situation ait changé sur place, que ce soit à la date initialement prévue ou après un report, les acteurs

¹¹⁶ Alors même que sa médiation était dans l'impasse, la CAE n'a pas souhaité que l'UA intervienne, tandis que l'UA a à son tour regimbé lorsque l'ONU a renforcé son rôle à la suite de son incapacité à déployer la force Maprobu. Briefing de Crisis Group, *Union africaine et crise au Burundi : entre ambition et réalité*, op. cit.

extérieurs devraient s'abstenir de soutenir ou d'observer le vote et minimiser leurs contacts diplomatiques avec tout gouvernement issu de ce scrutin ; la CAE, quant à elle, devrait suspendre le Burundi et geler les avoirs de certains hauts responsables.

Si les élections se déroulent dans les conditions qui prévalent actuellement, un grand nombre de Burundais en rejetteront probablement les résultats, ce qui pourrait mener à d'importantes manifestations potentiellement violentes. Des affrontements avec les forces de sécurité pourraient pousser certains Burundais à rejoindre les groupes armés, comme ce fut le cas en 2015. Si l'on ne s'attaque pas aux problèmes élémentaires de gouvernance et d'inclusivité au Burundi, les élections ne feront qu'accroître le risque d'une crise plus grave encore à l'avenir.

VI. Conclusion

Le dialogue interburundais sous l'égide de la CAE a échoué. Il est essentiel de relancer les efforts de médiation au Burundi, ce qui exige que l'organisation régionale travaille plus étroitement avec l'UA et l'ONU, et que ses dirigeants mettent de côté leurs propres rivalités et s'engagent à s'investir de manière cohérente et concertée. Ils doivent agir rapidement puisque les élections présidentielles et législatives au Burundi, qui pourraient donner lieu à une résurgence de violence meurtrière, doivent se tenir dans un peu plus de douze mois. Personne ne s'attend à ce que le scrutin soit libre et impartial. Il reste toutefois possible qu'il soit plus crédible et moins violent, que les figures de l'opposition interne et externe puissent faire campagne sans craindre l'intimidation ou la violence et que certaines puissent remporter des sièges au parlement, préservant ainsi un degré de pluralisme dans le pays. Un tel résultat contribuerait au moins à empêcher le Burundi de sombrer dans un conflit plus grave et pourrait par la suite s'avérer important pour résoudre la crise.

L'UA et d'autres organisations régionales ont beaucoup à apprendre de la mauvaise gestion par la CAE du processus de dialogue burundais. Une coordination et une coopération accrues entre l'UA et les organisations sous-régionales sont essentielles à la réussite d'une médiation, tout comme un choix de médiateur judiciaire et un soutien – politique et financier – au processus. Il est encore temps d'appliquer ces leçons au Burundi avant les élections de 2020, et elles devraient certainement façonner les futures opérations de maintien de la paix du continent.

Addis-Abeba/Nairobi/Bruxelles, 20 juin 2019

Annexe B : Le dialogue interburundais

Juillet 2015 : Le 6 juillet, la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) nomme le président ougandais Yoweri Museveni comme médiateur du dialogue interburundais. A peine une semaine plus tard, Museveni se rend dans la capitale Bujumbura afin d'ouvrir les pourparlers entre le gouvernement et les groupes d'opposition, après quoi il délègue le dossier à son ministre de la Défense, Crispus Kiyonga.¹¹⁷

Décembre 2015 (prologue) : Après l'élection présidentielle burundaise du 21 juillet, les discussions restent au point mort jusqu'à décembre, quand, à la suite d'une spectaculaire flambée de violences, Museveni se soumet à la pression internationale et relance les négociations. La session du 28 décembre – sans doute la session la plus inclusive et la seule où les parties sont assises autour de la même table – est destinée à préparer le terrain pour des discussions plénières à Arusha le 6 janvier 2016. Cette session est annulée, les différentes parties déclarant ne pas avoir été informées de la date exacte des délibérations.¹¹⁸

Mars 2016 : Pour tenter de relancer le processus, les dirigeants de la région nomment l'ancien président tanzanien, Benjamin Mkapa, facilitateur du dialogue pour secondar Museveni qui se consacre à la campagne pour sa propre réélection. Lorsqu'il était en fonction (1995-2005), Mkapa avait participé aux efforts de médiation pour mettre un terme à la guerre civile burundaise, et l'opposition se félicite de sa nomination.

Mai 2016 (premier cycle) : Mkapa compte reprendre les pourparlers le 2 mai, mais le gouvernement demande un report, estimant qu'il doit être consulté sur la date et le lieu, ainsi que sur les participants. Les discussions démarrent finalement à la fin du mois, mais sans ordre du jour précis et sans la principale plateforme de l'opposition en exil, le Cnared (Conseil national pour le respect de l'accord d'Arusha et de l'Etat de droit), qui, sous la pression du gouvernement, n'a pas été conviée en tant que groupe. Certains de ses membres participent à titre individuel, mais arrivent trop tard pour vraiment participer aux discussions.¹¹⁹

Juillet-septembre 2016 (deuxième cycle) : Le processus de dialogue continue tant bien que mal et obtient peu de résultats. Lors de la deuxième session (du 9 au 12 juillet 2016), le facilitateur est contraint à rencontrer les parties séparément puisque le gouvernement et le parti au pouvoir refusent de s'asseoir à la même table que les représentants de l'opposition, qu'ils accusent d'être des putschistes. Dans un rapport

¹¹⁷ « Ugandan president begins mediation in Burundi », *Voice of America*, 14 juillet 2015; « Ugandan minister in Burundi for crisis mediation », *News 24*, 16 juillet 2015.

¹¹⁸ « Mediation in the spotlight as Burundi peace talks fail to take off in Tanzania », *The East African*, 9 janvier 2016.

¹¹⁹ Voir le Commentaire de Crisis Group, « Insights from the Burundian Crisis (III): Back to Arusha and the Politics of Dialogue », 7 juillet 2016 ; « Burundi : s'il n'est pas consulté en amont, le gouvernement ne participera pas au dialogue », op. cit. « Le gouvernement burundais doit être consulté pour que nous puissions nous mettre d'accord sur le lieu, la date et les participants », a déclaré Willy Nyamitwe, chargé de la communication auprès de la présidence burundaise à la radio nationale le 27 avril.

d'étape remis au mois de septembre, Mkapa appelle les dirigeants de la CAE à peser de tout leur poids pour contraindre les parties à participer pleinement au dialogue sans conditions préalables.¹²⁰

Février 2017 (troisième round) : Le cycle de pourparlers suivant est repoussé jusqu'aux 16-19 février 2017. Le gouvernement le boycotte, même si le parti au pouvoir y envoie des délégués. Mkapa fait pression en faveur d'un communiqué final engageant les parties à renoncer à la violence, à respecter l'accord d'Arusha de 2000 et la constitution, et à trouver rapidement un consensus pour une organisation paisible des élections de 2020. Mais les positions divergentes du parti au pouvoir (qui ne veut parler que des élections de 2020 et du rapatriement des discussions au Burundi) et de l'opposition (qui exige un gouvernement de transition sans le président Nkurunziza) rend un tel accord impossible.¹²¹ A la suite de cette session, Mkapa appelle de nouveau les dirigeants de la région à soutenir le processus de médiation, déclarant : « il est nécessaire que la CAE impose des sanctions contre le gouvernement [burundais] pour établir un équilibre entre les parties au conflit, afin que les négociations aboutissent à une solution durable ». ¹²²

Novembre-décembre 2017 (quatrième cycle) : Neuf mois plus tard, un nouveau cycle de pourparlers se tient à Arusha, en Tanzanie. Cette fois-ci, les membres du Cnared refusent d'y participer parce qu'ils n'ont pas été invités en tant que groupe, et le gouvernement n'envoie que des représentants subalternes. Les discussions suivent un ordre du jour en huit points établi par le facilitateur sur la base de ses précédentes consultations, huit points de convergence qui formeraient la base d'un accord, tandis que les points de divergence feraient l'objet de discussions et de négociations futures.¹²³

Octobre 2018 (cinquième cycle) : Presque un an s'écoule avant le cinquième et dernier cycle de pourparlers, à la suite de délais demandés par le gouvernement – d'abord pour la tenue du référendum constitutionnel, puis pour permettre la commémoration de l'assassinat en 1993 de Melchior Ndadaye, le premier président burundais issu de la majorité Hutu. La date est finalement fixée aux 24-29 octobre 2018. Mkapa voit cette session comme l'occasion pour les parties de préparer une feuille de route en vue des élections de 2020. Le gouvernement demande à ce que les discussions s'en tiennent au plan qu'il a établi, plan soutenu par le parti au pouvoir

¹²⁰ « Update on Inter-Burundi Dialogue », Bureau du facilitateur du dialogue interburundais, 1^{er} décembre 2016.

¹²¹ « Crise au Burundi : le médiateur veut convoquer d'urgence le sommet des chefs d'Etats d'Afrique de l'Est », *Jeune Afrique*, 20 février 2017.

¹²² « Mkapa calls for extraordinary EAC summit to boost inter-Burundian dialogue », *Iwacu*, 21 février 2017.

¹²³ Ces huit points sont : i) le statut et l'application de l'accord d'Arusha ; ii) la légalité et la constitutionnalité d'un troisième mandat ; iii) la politisation des organes de sécurité ; iv) un espace politique pour l'opposition dans l'exercice de la démocratie ; v) l'impact de la crise économique ; vi) les relations entre le Burundi et le Rwanda et d'autres acteurs ; vii) les droits humains et les préoccupations humanitaires ; et viii) la situation sécuritaire et le respect de l'Etat de droit. « Comprehensive Report by the Facilitator of the EAC-led Inter-Burundi Dialogue Process », Bureau du facilitateur, CAE, novembre 2018.

et ses alliés. Il demande également un nouveau report des discussions au mois de novembre. Convaincu que le gouvernement ne souhaite pas réellement participer aux pourparlers, Mkapa les organise sans lui. Les partis d'opposition, acteurs politiques et groupes de la société civile internes et en exil y participent, et Mkapa parvient à élaborer une feuille de route électorale qui doit constituer, selon lui, une base de discussions pour toutes les parties.¹²⁴

Novembre 2018-février 2019 : Un sommet de la CAE prévu pour le 30 novembre, qui doit être consacré au rapport final du facilitateur et aux étapes suivantes de la médiation, est reporté parce que le gouvernement refuse d'y envoyer une délégation, déclarant ne pas avoir été prévenu à temps.¹²⁵ La réunion se tient finalement le 1^{er} février 2019, et Mkapa y présente son rapport, qui conclut que la situation au Burundi demeure inquiétante, d'autant plus que le pays se prépare aux élections de 2020.¹²⁶ Dans le communiqué final, les chefs d'Etat de la CAE s'engagent à mener de nouvelles consultations internes afin de définir les prochaines étapes dans la résolution de la crise burundaise, et désignent les présidents du Kenya, de la Tanzanie et de l'Ouganda pour prendre les choses en main.¹²⁷ Le 5 février, Mkapa annonce la fin du processus de médiation.¹²⁸

¹²⁴ « Comprehensive Report by the Facilitator of the EAC-led Inter-Burundi Dialogue Process », Bureau du facilitateur, CAE, op. cit.

¹²⁵ La décision de Nkurunziza de ne pas envoyer de délégation au sommet a provoqué une joute verbale avec Museveni. Dans une lettre adressée à Museveni et datée du 4 décembre, Nkurunziza expose ses préoccupations quant au rapport du facilitateur. Il se dit surpris que la CAE ait ignoré l'agression du Rwanda contre le Burundi – une préoccupation gouvernementale croissante – et enjoint les dirigeants de la CAE de « se focaliser sur le vrai problème qui menace la paix et la sécurité à travers tout le Burundi ». Dans une réponse peu amène, le président ougandais réprimande son homologue burundais, s'offusquant de voir Nkurunziza accuser la CAE de porter atteinte à la souveraineté de son pays (Museveni souligne qu'en tant que garante de l'accord d'Arusha, l'organisation se doit de s'intéresser à la situation), et suggérant que le gouvernement s'assoie avec les organisateurs du coup d'Etat – ce que Bujumbura a toujours refusé d'envisager. « Letter from H.E. President Pierre Nkurunziza to H.E. President Yoweri Kaguta Museveni », Présidence du Burundi, 4 décembre 2018 ; « Letter from H.E. President Yoweri Kaguta Museveni to H.E. President Pierre Nkurunziza », Présidence de l'Ouganda, 8 décembre 2018 ; « EAC summit: Epistolary war », *Iwacu*, 3 décembre 2018 ; « Nkurunziza meets his match as Museveni answers letter », *The East African*, 15 décembre 2018.

¹²⁶ « Burundi rejects Mkapa report over proposal to amend constitution, again », *The East African*, 9 février 2019.

¹²⁷ « This is what Mkapa told EAC leaders over Burundi », *The Citizen*, 11 février 2019.

¹²⁸ Tweet de Macocha Moshe Tembele, @mactembele, assistant personnel de Benjamin Mkapa, 12.33, 5 février 2019.

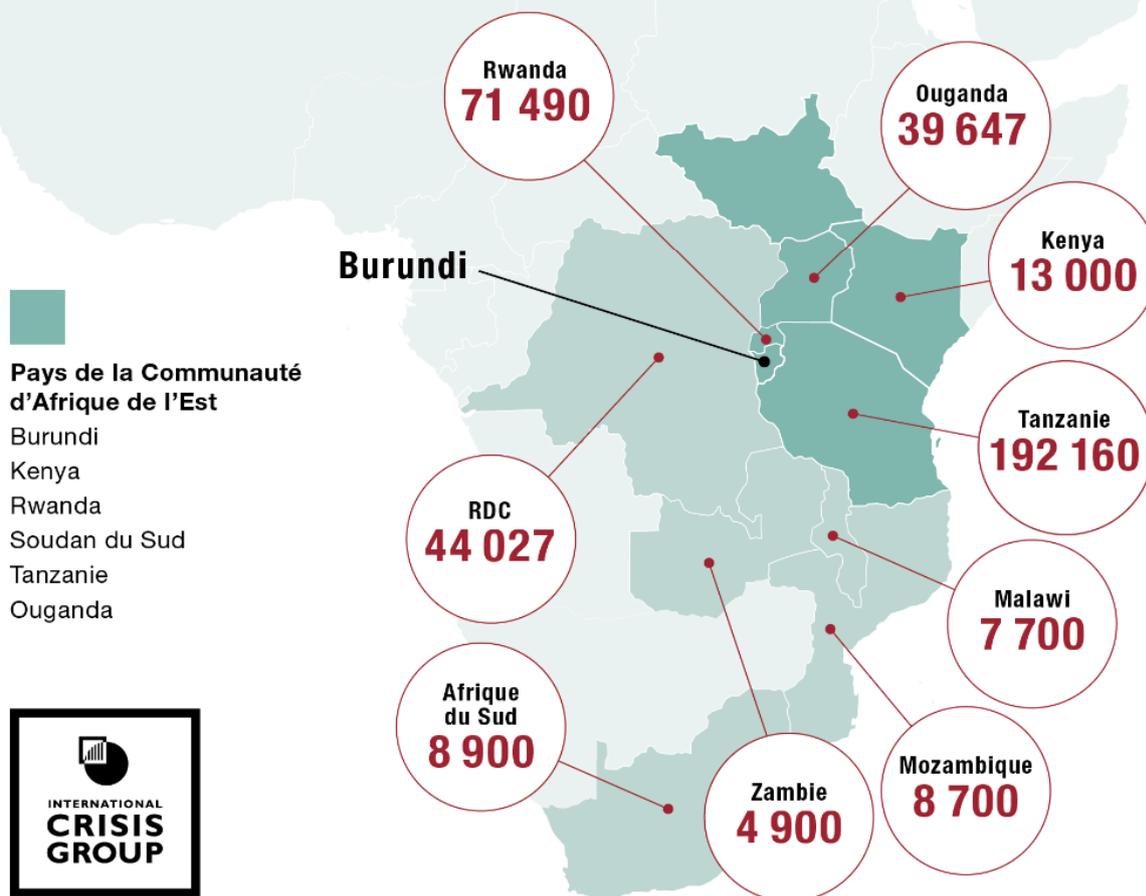
Annexe C : La crise des réfugiés burundais

Réfugiés du Burundi

347,324

 Dernière mise à jour le 30 avril 2019

Les chiffres ci-dessus sont un décompte des burundais réfugiés dans les pays voisins (République démocratique du Congo, le Kenya, le Rwanda, la Tanzanie et l'Ouganda) et comprennent ceux qui ont quitté leur pays depuis la crise de 2015, ainsi que quelques 37 000 qui ont demandé l'asile avant cette date. Ce total a considérablement diminué depuis le pic de 430 000 en 2017. En plus de ceci, autour de 30 000 se sont réfugiés en Afrique australe.



Annexe D : A propos de l'International Crisis Group

L'International Crisis Group est une organisation non gouvernementale indépendante à but non lucratif qui emploie près de 120 personnes présentes sur les cinq continents. Elles élaborent des analyses de terrain et font du plaidoyer auprès des dirigeants dans un but de prévention et de résolution des conflits armés.

La recherche de terrain est au cœur de l'approche de Crisis Group. Elle est menée par des équipes d'analystes situées dans des pays ou régions à risque ou à proximité de ceux-ci. À partir des informations recueillies et des évaluations de la situation sur place, Crisis Group rédige des rapports analytiques rigoureux qui s'accompagnent de recommandations pratiques destinées aux dirigeants politiques internationaux, régionaux et nationaux. Crisis Group publie également *CrisisWatch*, un bulletin mensuel d'alerte précoce offrant régulièrement une brève mise à jour de la situation dans plus de 70 situations de conflit (en cours ou potentiel).

Les rapports de Crisis Group sont diffusés à une large audience par courrier électronique. Ils sont également accessibles au grand public via le site internet de l'organisation : www.crisisgroup.org. Crisis Group travaille en étroite collaboration avec les gouvernements et ceux qui les influencent, notamment les médias, afin d'attirer leur attention et de promouvoir ses analyses et recommandations politiques.

Le Conseil d'administration de Crisis Group, qui compte d'éminentes personnalités du monde politique, diplomatique, des affaires et des médias, s'engage directement à promouvoir les rapports et les recommandations auprès des dirigeants politiques du monde entier. Le Conseil d'administration est présidé par Mark Malloch-Brown, ancien vice-secrétaire général des Nations unies et administrateur du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD).

Robert Malley, président-directeur général de Crisis Group, a pris ses fonctions le 1er janvier 2018. Anciennement directeur du programme Moyen-Orient et Afrique du Nord de Crisis Group, il a plus récemment servi en tant qu'adjoint spécial auprès de l'ancien président américain Barack Obama ainsi que son conseiller dans la campagne anti-ISIL, et coordinateur pour le Moyen-Orient, l'Afrique du Nord et la région du Golfe à la Maison-Blanche. Précédemment, il a été adjoint spécial pour les affaires israélo-palestiniennes auprès du président Bill Clinton.

Le siège d'International Crisis Group est situé à Bruxelles et l'organisation a des bureaux dans sept autres villes : Bogota, Dakar, Kaboul, Nairobi, Londres, New York et Washington, DC. Elle est également présente dans les villes suivantes : Abuja, Alger, Bangkok, Beyrouth, Caracas, Gaza, Djouba, Guatemala, Hong Kong, Jérusalem, Johannesburg, Kaboul, Mexico, Rabat, Tbilissi, Toronto, Tripoli, Tunis et Yangon.

Crisis Group reçoit le soutien financier d'un grand nombre de gouvernements, de fondations et de donateurs privés. Actuellement, Crisis Group entretient des relations avec les agences et départements gouvernementaux suivants: Affaires mondiales Canada, Agence française de développement, Ministère australien des Affaires étrangères et du commerce, Agence autrichienne pour le développement, Agence japonaise de Coopération internationale, Département fédéral des Affaires étrangères de la Confédération suisse, Département pour le développement international du Royaume-Uni, Fonds d'affectation spéciale d'urgence pour l'Afrique de l'Union européenne, Instrument contribuant à la stabilité et à la paix de l'Union européenne, Irish Aid, Ministère danois des Affaires étrangères, Ministère fédéral des affaires étrangères de l'Allemagne, Ministère des Affaires étrangères et de la coopération internationale des Émirats arabes unis, Ministre des Affaires étrangères du Qatar, Ministère français de l'Europe et des Affaires étrangères, Ministère islandais des Affaires étrangères, Ministère luxembourgeois des Affaires étrangères et européennes, Ministère néerlandais des Affaires étrangères, Ministère néo-zélandais des Affaires étrangères et du commerce, Ministère norvégien des Affaires étrangères, Ministère suédois des Affaires étrangères, et la Principauté du Liechtenstein.

Crisis Group entretient aussi des relations avec les fondations suivantes: Carnegie Corporation of New York, Charles Koch Foundation, Henry Luce Foundation, John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, Korea Foundation, Open Society Foundations, Ploughshares Fund, Robert Bosch Stiftung, Rockefeller Brothers Fund, UniKorea Foundation et Wellspring Philanthropic Fund.

Annexe E : Rapports et briefings sur l'Afrique depuis 2016

Rapports et Briefings Spéciaux

Exploiter le chaos : al-Qaeda et l'Etat islamique, Rapport spécial N°1, 14 mars 2016 (aussi disponible en anglais et en arabe).

Seizing the Moment: From Early Warning to Early Action, Rapport spécial N°2, 22 juin 2016.

Counter-terrorism Pitfalls: What the U.S. Fight against ISIS and al-Qaeda Should Avoid, Rapport spécial N°3, 22 mars 2017.

Council of Despair? The Fragmentation of UN Diplomacy, Briefing spécial N°1, 30 avril 2019.

Afrique australe

Zimbabwe: Stranded in Stasis, Briefing Afrique N°118, 29 février 2016.

Zimbabwe's "Military-assisted Transition" and Prospects for Recovery, Briefing Afrique N°134, 20 décembre 2017.

Afrique centrale

Tchad : entre ambitions et fragilités, Rapport Afrique N°233, 30 mars 2016 (aussi disponible en anglais).

Burundi : anatomie du troisième mandat, Rapport Afrique N°235, 20 mai 2016 (aussi disponible en anglais).

Katanga: Tensions in DRC's Mineral Heartland, Rapport Afrique N°239, 3 août 2016.

Union africaine et crise au Burundi : entre ambition et réalité, Briefing Afrique N°122, 28 septembre 2016 (aussi disponible en anglais).

Boulevard of Broken Dreams: The "Street" and Politics in DR Congo, Briefing Afrique N°123, 13 octobre 2016.

Cameroun : faire face à Boko Haram, Rapport Afrique N°241, 16 novembre 2016 (aussi disponible en anglais).

Boko Haram au Tchad : au-delà de la réponse sécuritaire, Rapport Afrique N°246, 8 mars 2017 (aussi disponible en anglais).

Burundi : l'armée dans la crise, Rapport Afrique N°247, 5 avril 2017 (aussi disponible en anglais).

Cameroun : la crise anglophone à la croisée des chemins, Rapport Afrique N°250, 2 août 2017 (aussi disponible en anglais).

Eviter le pire en République centrafricaine, Rapport Afrique N°253, 28 septembre 2017 (aussi disponible en anglais).

Nouveau départ pour les relations entre l'Union africaine et l'Union européenne, Rapport Afrique N°255, 17 octobre 2017 (aussi disponible en anglais).

Cameroun : l'aggravation de la crise anglophone requiert des mesures fortes, Briefing Afrique N°130, 19 octobre 2017 (aussi disponible en anglais).

Extrême-Nord du Cameroun : le casse-tête de la reconstruction en période de conflit, Briefing Afrique N°133, 25 octobre 2017 (aussi disponible en anglais).

Vers une action concertée en RDC, Rapport Afrique N°257, 4 décembre 2017 (aussi disponible en anglais).

Sept priorités pour l'Union africaine en 2018, Briefing Afrique N°135, 17 janvier 2018 (aussi disponible en anglais).

Poker électoral en RD Congo, Rapport Afrique N°259, 4 avril 2018 (aussi disponible en anglais).

La crise anglophone au Cameroun : comment l'Eglise catholique peut encourager le dialogue, Briefing Afrique N°138, 26 avril 2018 (aussi disponible en anglais).

Poker électoral en RDC : les enjeux montent, Briefing Afrique N°139, 8 juin 2018 (aussi disponible en anglais).

RDC : l'onde de choc Bemba, Briefing Afrique N°140, 15 juin 2018 (aussi disponible en anglais).

Extrême-Nord du Cameroun : nouveau chapitre dans la lutte contre Boko Haram, Rapport Afrique N°263, 14 août 2018 (aussi disponible en anglais).

Soutenir la population burundaise face à la crise économique, Rapport Afrique N°264, 31 août 2018 (aussi disponible en anglais).

Election présidentielle au Cameroun : les fractures se multiplient, Briefing Afrique N°142, 3 octobre 2018 (aussi disponible en anglais).

Tchad : désamorcer les tensions dans la bande sahélienne, Rapport Afrique N°266, 5 décembre 2018 (aussi disponible en anglais).

Crise anglophone au Cameroun : comment arriver aux pourparlers, Rapport Afrique N°272, 2 mai 2019 (aussi disponible en anglais).

Tchad : sortir de la confrontation à Miski, Rapport Afrique N°274, 17 mai 2019.

Dernier accord de paix en RCA : les conditions du succès, Rapport Afrique N°277, 18 juin 2019 (aussi disponible en anglais).

Afrique de l'Ouest

Burkina Faso : transition acte II, Briefing Afrique N°116, 7 janvier 2016.

Mettre en œuvre l'architecture de paix et de sécurité (III) : l'Afrique de l'Ouest, Rapport Afrique N°234, 14 avril 2016 (aussi disponible en anglais).

Boko Haram sur la défensive ?, Briefing Afrique N°120, 4 mai 2016 (aussi disponible en anglais).

Nigeria: The Challenge of Military Reform, Rapport Afrique N°237, 6 juin 2016.

Mali central : la fabrique d'une insurrection ?, Rapport Afrique N°238, 6 juillet 2016 (aussi disponible en anglais).

Burkina Faso : préserver l'équilibre religieux, Rapport Afrique N°240, 6 septembre 2016 (aussi disponible en anglais).

Nigéria : les femmes et Boko Haram, Rapport Afrique N°242, 5 décembre 2016 (aussi disponible en anglais).

Watchmen of Lake Chad: Vigilante Groups Fighting Boko Haram, Rapport Afrique N°244, 23 février 2017.

Le Niger face à Boko Haram : au-delà de la contre-insurrection, Rapport Afrique N°245, 27 février 2017 (aussi disponible en anglais).

Islam et politique au Mali : entre réalité et fiction, Rapport Afrique N°249, 18 juillet 2017.

Une arme à double tranchant : comités de vigilance et contre-insurrections africaines, Rapport Afrique N°251, 7 septembre 2017 (aussi disponible en anglais).

Herders against Farmers: Nigeria's Expanding Deadly Conflict, Rapport Afrique N°252, 19 septembre 2017.

Nord du Burkina Faso : ce que cache le jihad, Rapport Afrique N°254, 12 octobre 2017 (aussi disponible en anglais).

Force du G5 Sahel : trouver sa place dans l'embouteillage sécuritaire, Rapport Afrique N°258, 12 décembre 2017 (aussi disponible en anglais).

Preventing Boko Haram Abductions of Schoolchildren in Nigeria, Briefing Afrique N°137, 12 avril 2018.

Frontière Niger-Mali : mettre l'outil militaire au service d'une approche politique, Rapport Afrique N°261, 12 juin 2018.

Stopping Nigeria's Spiralling Farmer-Herder Violence, Rapport Afrique N°262, 26 juillet 2018.

Narcotrafic, violence et politique au Nord du Mali, Rapport Afrique N°267, 13 décembre 2018 (aussi disponible en anglais).

Nigeria's 2019 Elections: Six States to Watch, Rapport Afrique N°268, 21 décembre 2018.

Facing the Challenge of the Islamic State in West Africa Province, Rapport Afrique N°273, 16 mai 2019.

Returning from the Land of Jihad: The Fate of Women Associated with Boko Haram, Rapport Afrique N°275, 21 mai 2019.

Speaking with the "Bad Guys": Toward Dialogue with Central Mali's Jihadists, Rapport Afrique N°276, 28 mai 2019.

South Sudan's South: Conflict in the Equatorias, Rapport Afrique N°236, 25 mai 2016.

Kenya's Coast: Devolution Disappointed, Briefing Afrique N°121, 13 juillet 2016.

South Sudan: Rearranging the Chessboard, Rapport Afrique N°243, 20 décembre 2016.

Instruments of Pain (II): Conflict and Famine in South Sudan, Briefing Afrique N°124, 26 avril 2017.

Instruments of Pain (III): Conflict and Famine in Somalia, Briefing Afrique N°125, 9 mai 2017.

Instruments of Pain (IV): The Food Crisis in North East Nigeria, Briefing Afrique N°126, 18 mai 2017.

Kenya's Rift Valley: Old Wounds, Devolution's New Anxieties, Rapport Afrique N°248, 30 mai 2017.

Time to Repeal U.S. Sanctions on Sudan?, Briefing Afrique N°127, 22 juin 2017.

A New Roadmap to Make U.S. Sudan Sanctions Relief Work, Briefing Afrique N°128, 29 septembre 2017.

How to Ensure a Credible, Peaceful Presidential Vote in Kenya, Briefing Afrique N°129, 2 octobre 2017.

Managing the Disruptive Aftermath of Somalia's Worst Terror Attack, Briefing Afrique N°131, 20 octobre 2017.

An Election Delay Can Help Avert Kenya's Crisis, Briefing Afrique N°132, 23 octobre 2017.

Uganda's Slow Slide into Crisis, Rapport Afrique N°256, 21 novembre 2017.

After Kenya's Leaders Reconcile, a Tough Path Ahead, Briefing Afrique N°136, 13 mars 2018.

Somalia and the Gulf Crisis, Rapport Afrique N°260, 5 juin 2018.

Averting War in Northern Somalia, Briefing Afrique N°141, 27 juin 2018.

Al-Shabaab Five Years after Westgate: Still a Menace in East Africa, Rapport Afrique N°265, 21 septembre 2018.

Improving Prospects for a Peaceful Transition in Sudan, Briefing Afrique N°143, 14 janvier 2019.

Managing Ethiopia's Unsettled Transition, Rapport Afrique N°269, 21 février 2019.

Salvaging South Sudan's Fragile Peace Deal, Rapport Afrique N°270, 13 mars 2019.

Bridging the Gap in the Nile Waters Dispute, Rapport Afrique N°271, 20 mars 2019.

Averting Violence in Zanzibar's Knife-edge Election, Briefing Afrique N°144, 11 juin 2019.

Corne de l'Afrique

Ethiopia: Governing the Faithful, Briefing Afrique N°117, 22 février 2016.

Sudan's Islamists: From Salvation to Survival, Briefing Afrique N°119, 21 mars 2016.

Annexe F : Conseil d'administration de l'International Crisis Group

PRESIDENT DU CONSEIL

Lord (Mark) Malloch-Brown

Ancien vice-secrétaire général des Nations unies et administrateur du Programme des Nations unies pour le développement

PRESIDENT-DIRECTEUR GENERAL

Robert Malley

Ancien coordinateur pour le Moyen-Orient, l'Afrique du Nord et la région du Golfe à la Maison-Blanche

AUTRES MEMBRES DU CONSEIL

Fola Adeola

Fondateur et président, FATE Foundation

Hushang Ansary

Président, Parman Capital Group LLC ; ancien ambassadeur d'Iran aux Etats-Unis et ministre des Finances et des Affaires économiques

Gérard Araud

Ancien ambassadeur de France aux États-Unis

Carl Bildt

Ancien ministre des Affaires étrangères de la Suède

Emma Bonino

Ancienne ministre italienne des Affaires étrangères ; ancienne commissaire européenne pour l'aide humanitaire

Cheryl Carolus

Ancienne haute-commissaire de l'Afrique du Sud auprès du Royaume-Uni et secrétaire générale du Congrès national africain (ANC)

Maria Livanos Cattai

Ancienne secrétaire générale à la Chambre de commerce internationale

Ahmed Charai

Président-directeur général de Global Media Holding et éditeur de l'hebdomadaire marocain L'Observateur

Nathalie Delapalme

Directrice exécutive et membre du conseil de la fondation Mo Ibrahim

Alexander Downer

Ancien ministre des Affaires étrangères d'Australie et haut-commissaire du Royaume-Uni

Sigmar Gabriel

Ancien ministre des Affaires étrangères et vice-chancelier allemand

Robert Fadel

Ancien membre du parlement du Liban ; propriétaire et membre du conseil du groupe ABC

Frank Giustra

Président-directeur général, Fiore Group

Hu Shuli

Rédactrice en chef de Caixin Media ; professeure à l'université Sun Yat-sen

Mo Ibrahim

Fondateur et président, Fondation Mo Ibrahim ; fondateur, Celtel International

Yoriko Kawaguchi

Ancienne ministre japonaise des Affaires étrangères ; ancienne ministre de l'Environnement

Wadah Khanfar

Cofondateur, forum Al Sharq ; ancien directeur général du réseau Al Jazeera

Nasser al-Kidwa

Président de la fondation Yasser Arafat ; ancien médiateur adjoint de l'ONU sur la Syrie

Bert Koenders

Ancien ministre néerlandais des Affaires étrangères et sous-secrétaire général des Nations Unies

Andrey Kortunov

Directeur général du Conseil russe pour les affaires internationales

Ivan Krastev

Président du Centre pour les stratégies libérales (Sofia) ; membre fondateur du conseil d'administration du Conseil européen des relations internationales

Tzipi Livni

Ancienne ministre des Affaires étrangères et vice-Premier ministre d'Israël

Helge Lund

Ancien président-directeur général de BG Group Limited et Statoil ASA

Susana Malcorra

Ancienne ministre des Affaires étrangères d'Argentine

William H. McRaven

Amiral retraité de la marine américaine ayant servi comme 9ème commandant du commandement des opérations spéciales américaines

Shivshankar Menon

Ancien ministre indien des Affaires étrangères et conseiller à la sécurité nationale

Naz Modirzadeh

Directeur du programme sur le droit international et les conflits armés de la faculté de droit de Harvard

Saad Mohseni

Président et directeur général de MOBY Group

Marty Natalegawa

Ancien ministre indonésien des Affaires étrangères, représentant permanent auprès de l'ONU et ambassadeur au Royaume-Uni

Ayo Obe

Présidente du conseil, Gorée Institute (Sénégal) ; avocate (Nigéria)

Meghan O'Sullivan

Ancienne conseillère U.S. adjointe pour la sécurité nationale en Iraq et en Afghanistan

Thomas R. Pickering

Ancien sous-secrétaire d'Etat américain ; ambassadeur des Etats-Unis aux Nations unies, en Russie, en Inde, en Israël, au Salvador, au Nigéria et en Jordanie

Ahmed Rashid

Auteur et journaliste spécialiste de la politique extérieure, Pakistan

Juan Manuel Santos Calderón

Ancien président de la Colombie ; Lauréat du Prix Nobel de la paix 2016

Wendy Sherman

Ancienne sous-secrétaire d'Etat des Etats-Unis pour les affaires politiques et négociatrice en chef pour l'accord nucléaire avec l'Iran

Ellen Johnson Sirleaf

Ancienne présidente du Libéria

Alexander Soros

Membre, Open Society Foundations

George Soros

Président, Open Society Institute ; président du Soros Fund Management

Jonas Gahr Støre

Chef du Parti travailliste norvégien et du groupe parlementaire du Parti travailliste ; ancien ministre norvégien des Affaires étrangères

Jake Sullivan

Ancien directeur du personnel de planification de la politique au département d'Etat des Etats-Unis ; adjoint suppléant au président Obama et conseiller à la sécurité nationale au vice-président Biden

Lawrence H. Summers

Ancien directeur du Conseil de la sécurité économique et secrétaire du Trésor des Etats-Unis ; président émérite de l'Université de Harvard

Helle Thorning-Schmidt

Directrice générale de Save the Children International ; ancienne Première ministre du Danemark

Wang Jisi

Membre du comité de conseil en politique étrangère du ministère des Affaires étrangères chinois ; ancien directeur, Ecole des affaires internationales, Université de Pékin

CONSEIL PRESIDENTIEL

Groupe éminent de donateurs privés et d'entreprises qui apportent un soutien et une expertise essentiels à Crisis Group.

ENTREPRISES	DONATEURS PRIVES	
BP	(5) Anonyme	Stephen Robert
Shearman & Sterling LLP	Scott Bessent	Luděk Sekyra
Statoil (U.K.) Ltd.	David Brown & Erika Franke	Alexander Soros
White & Case LLP	Herman De Bode	Ian R. Taylor

CONSEIL CONSULTATIF INTERNATIONAL

Donateurs privés et entreprises qui fournissent une contribution essentielle aux activités de prévention des conflits armés de Crisis Group.

ENTREPRISES	DONATEURS PRIVES	
Anonyme	(3) Anonyme	Faisel Khan
APCO Worldwide Inc.	Mark Bergman	Cleopatra Kitti
Atlas Copco AB	Stanley Bergman & Edward Bergman	Michael & Jackie Lambert
Chevron		Samantha Lasry
Edelman UK	David & Katherine Bradley	Leslie Lishon
Eni	Eric Christiansen	Malcolm Hewitt Wiener Foundation
HSBC Holdings Plc	Sam Englehardt	The New York Community Trust –
MetLife	The Edelman Family Foundation	Lise Strickler & Mark Gallogly
Noble Energy	Seth & Jane Ginns	Charitable Fund
RBC Capital Markets	Ronald Glickman	The Nommontu Foundation
Shell	David Harding	Brian Paes-Braga
	Geoffrey R. Hoguet & Ana Luisa Ponti	Kerry Propper
	Geoffrey Hsu	Duco Sickinghe
	David Jannetti	Nina K. Solarz
		Clayton E. Swisher
		Enzo Viscusi

CONSEIL DES AMBASSADEURS

Les étoiles montantes de divers horizons qui, avec leur talent et leur expertise, soutiennent la mission de Crisis Group.

Amy Benziger	Lindsay Iversen	Nidhi Sinha
Tripp Callan	Azim Jamal	Chloe Squires
Kivanc Cubukcu	Arohi Jain	Leeanne Su
Matthew Devlin	Christopher Louney	Bobbi Thomason
Victoria Ergolavou	Matthew Magenheim	AJ Twombly
Noa Gafni	Madison Malloch-Brown	Dillon Twombly
Christina Bache	Megan McGill	Annie Verderosa
Lynda Hammes	Hamesh Mehta	Zachary Watling
Jason Hesse	Tara Opalinski	Grant Webster
Dalí ten Hove	Perfecto Sanchez	

CONSEILLERS

Anciens membres du Conseil d'administration qui maintiennent leur collaboration avec Crisis Group et apportent leurs conseils et soutien (en accord avec toute autre fonction qu'ils peuvent exercer parallèlement).

Martti Ahtisaari Président émérite	Christoph Bertram	Wolfgang Ischinger
George Mitchell Président émérite	Lakhdar Brahimi	Aleksander Kwasniewski
Gareth Evans Président émérite	Kim Campbell	Ricardo Lagos
Kenneth Adelman	Jorge Castañeda	Joanne Leedom-Ackerman
Adnan Abu-Odeh	Joaquim Alberto Chissano	Todung Mulya Lubis
HRH Prince Turki al-Faisal	Victor Chu	Graça Machel
Celso Amorim	Mong Joon Chung	Jessica T. Mathews
Óscar Arias	Sheila Coronel	Miklós Németh
Richard Armitage	Pat Cox	Christine Ockrent
Diego Arria	Gianfranco Dell'Alba	Timothy Ong
Zainab Bangura	Jacques Delors	Roza Otunbayeva
Nahum Barnea	Alain Destexhe	Olara Otunnu
Kim Beazley	Mou-Shih Ding	Lord (Christopher) Patten
Shlomo Ben-Ami	Uffe Ellemann-Jensen	Surin Pitsuwan
	Stanley Fischer	Fidel V. Ramos
	Carla Hills	Olympia Snowe
	Swanee Hunt	Javier Solana