

Burundi: anatomie du troisième mandat

Rapport Afrique N°235 | 20 mai 2016

Table des matières

Synthèse	i
Recommandations	iii
I. Introduction	1
II. Les radicaux au pouvoir	2
A. Du CNDD-FDD au FDD.....	2
B. La structure de la répression	3
C. La manipulation du discours ethnique par le haut	5
D. Le projet politique du troisième mandat : tourner la page d'Arusha.....	7
III. Une société dangereusement fracturée et appauvrie.....	10
A. Les fractures du troisième mandat	10
1. Fracture avec la capitale.....	10
2. Fracture avec la communauté tutsi.....	12
3. Fracture avec l'armée	13
B. Une crise socio-humanitaire en gestation	15
1. Impact économique et budgétaire.....	15
2. Une inévitable dégradation des conditions de vie	16
C. Un seul combat, des oppositions multiples	17
IV. L'introuvable et indispensable dialogue	20
V. Conclusion	24
ANNEXES	
A. Carte de Burundi	25
B. Liste des abréviations et acronymes.....	26

Synthèse

Un an après le début de la crise déclenchée par la candidature du président Pierre Nkurunziza à un troisième mandat, la situation au Burundi reste critique. Manifeste depuis les secondes élections post-conflit en 2010 et amplifiée par la querelle autour du troisième mandat en 2015, la radicalisation du régime a consacré la prééminence des éléments les plus durs du parti au pouvoir. Ceux-ci sont déterminés à tourner la page du système institutionnel issu de l'accord d'Arusha, conclu entre les élites hutu et tutsi en 2000, qui a mis en place un système de quotas ethniques au sein des institutions, y compris l'armée, et limité à deux les mandats des présidents. Le projet politique de démantèlement d'Arusha et le retour des discours et pratiques de violence du passé répandent une grande peur dans la société burundaise. Tétanisée, cette dernière n'a pas encore cédé à la manipulation ethnique mais les tentatives de ré-ethnisation des antagonismes sont bel et bien à l'œuvre. Alors que le gouvernement et l'opposition sont invités à se rencontrer en Tanzanie le 21 mai, il est impératif que les garants de l'accord d'Arusha demandent aux parties de s'engager dans un véritable dialogue sur le futur de l'accord de paix afin d'éviter que l'histoire douloureuse du pays ne se répète.

Le troisième mandat commence sous le signe de la violence, de la peur, de la régression socioéconomique et d'une accentuation des fractures sociétales. Après les manifestations d'avril 2015 et la réélection du président Nkurunziza en juillet 2015, la confrontation a pris la forme d'une guérilla urbaine qui, au-delà des assassinats ciblés, des tortures et des disparitions qu'elle occasionne, a des effets insidieux dévastateurs. En effet, en ethnisant son discours et en affichant sa volonté de mettre fin à la démocratie de consensus d'Arusha, le régime est entré en rupture ouverte avec une partie du pays. La fuite de 250 000 Burundais, dont une bonne partie de l'establishment politique et économique et des activistes de la société civile, vide le Burundi de ses forces vives et illustre les fractures séparant désormais le régime de l'armée, de la capitale et de la communauté tutsi. Les échanges économiques entre Bujumbura et le monde rural sont également perturbés, et selon les plus récentes estimations, 10 pour cent de la population (soit 1,1 million de personnes) a besoin d'assistance humanitaire au sens large.

Au cœur de cette confrontation se trouve le paradoxe suivant : alors que le Burundi s'est démocratisé, ce n'est pas le cas du parti au pouvoir, le Conseil national pour la défense de la démocratie-Forces de défense de la démocratie (CNDD-FDD). La fracture est totale entre le système institutionnel de partage du pouvoir sur une base politico-ethnique et un parti qui s'est radicalisé, replié sur son noyau historique (les chefs militaires de l'époque du maquis) qui se livre à une ethnisation par le haut. Tandis que l'opposition, maintenant contrainte à l'exil, ne parvient pas à dépasser ses clivages historiques, le schéma de répression actuel (dénonciation d'un complot tutsi, milicianisation des services de sécurité, constitution d'unités fidèles au pouvoir) ravive la crainte d'une répétition des violences de masse du passé. Rien n'indique pour le moment que les Burundais soient prêts pour une mobilisation violente sur une base ethnique, mais la crise socio-humanitaire en gestation, l'insécurité physique, politique et économique d'une partie de la population, et la peur elle-même, créent les conditions parfaites d'un pourrissement et d'une ethnisation de la crise.

Alors que de nombreux Burundais et la communauté internationale croyaient avoir résolu le problème ethnique avec l'accord d'Arusha, cette thématique revient en force en ce début de troisième mandat de Pierre Nkurunziza. Pour inverser cette dynamique, un débat sur les modifications de l'accord de paix d'Arusha devrait être organisé. Actuellement, le régime met en scène un simulacre de débat en organisant un « dialogue national » entièrement sous contrôle. Idéalement, un débat sur Arusha devrait avoir lieu au Burundi. Cela suppose néanmoins que les libertés actuellement bafouées (libertés d'expression, de la presse, de réunion, etc.) soient à nouveau garanties et que l'opposition puisse rentrer d'exil.

Tant que ces conditions préalables ne sont pas satisfaites et pour sortir de l'impasse actuelle, une discussion entre l'opposition et le gouvernement sur le futur d'Arusha doit s'engager hors du pays sous l'égide des garants de l'accord. La réunion convoquée par le facilitateur de la Communauté d'Afrique de l'Est (EAC), l'ancien président de la Tanzanie Benjamin Mkapa le 21 mai doit être la première étape pour rendre possible ce dialogue sur le futur de l'accord d'Arusha. Simultanément, les acteurs internationaux et tout particulièrement les Nations unies et l'Union africaine doivent prendre des mesures pour empêcher que la situation politique dégénère en conflit ethnique et en urgence humanitaire, mais également se préparer à une intervention d'urgence pour prévenir des violences de masse.

Recommandations

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

Au gouvernement :

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

A l'opposition :

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

Aux Nations unies, à l'Union africaine (UA), à la Communauté d'Afrique de l'Est et à l'Union européenne (UE) :

3. Formaliser une structure de médiation internationale afin de parler d'une seule voix.

Aux garants de l'accord d'Arusha (en particulier l'Afrique du Sud, la Tanzanie) :

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

A l'UA et l'UE :

5. S'entendre pour mettre en œuvre la décision de l'UE de changer les modalités de financement de la Mission de l'Union africaine en Somalie (Amisom) en versant les soldes directement aux militaires sans passer par le gouvernement.
6. Rechercher un autre pays contributeur de troupes pour éventuellement remplacer les soldats burundais au sein de l'Amisom afin d'éviter que les autorités burundaises puissent utiliser la participation du pays comme levier diplomatique.

Pour éviter la dérive vers un conflit ethnique et être prêt à intervenir en cas de violences de masse

Aux bailleurs qui ont suspendu une partie de leur aide (l'UE, l'Allemagne, la Belgique, les Etats-Unis, la France, les Pays-Bas, et la Suisse) :

7. Contribuer financièrement au suivi des discours d'incitation à la haine par les autorités et par l'opposition afin de lutter contre les velléités d'ethnisation. Ce suivi est déjà effectué par des ONG burundaises avec l'appui de certains bailleurs mais il nécessite davantage d'aide, notamment pour couvrir les discours des auto-

rités locales dans les provinces. Il en est de même du processus de documentation des abus des droits humains qui doit continuer à être soutenu et renforcé.

Aux Nations unies, à l'UA, l'UE et aux partenaires bilatéraux :

8. Pour l'UA mettre en place, et pour l'UE et les Etats-Unis élargir les sanctions à ceux qui tiennent des discours d'incitation à la haine et aux discriminations.
9. Se mettre d'accord sur le déploiement immédiat de plusieurs centaines d'observateurs des droits humains et de policiers internationaux armés.
10. Prendre les mesures nécessaires pour être capable de déployer rapidement une force d'intervention en cas d'urgence, pouvant inclure notamment des troupes de la Mission des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (Monusco).

Aux ONG burundaises et internationales qui étaient impliquées avant la crise dans la résolution des conflits locaux et disposent de structures locales de médiation :

11. Réorienter le travail de ces structures vers la documentation des abus des droits humains et des discours d'incitation à la haine à Bujumbura et dans les provinces.

Pour atténuer l'impact de la crise économique et sociale sur les populations

Aux bailleurs qui ont suspendu une partie de leur aide (l'UE, l'Allemagne, la Belgique, les Etats-Unis, la France, les Pays-Bas, et la Suisse) :

12. Vérifier la neutralité politique et la fiabilité technique des acteurs non-gouvernementaux dans le cadre du changement des modalités d'aide. Cela suppose une évaluation politique et technique rigoureuse de ces acteurs. Pour certains d'entre eux, des partenariats avec des ONG internationales et un renforcement de leurs capacités financières et managériales seront indispensables.
13. Financer des dispositifs de suivi de la situation nutritionnelle et sanitaire, et faire des études budgétaires pour identifier le point de rupture dans les secteurs clés de la santé et de l'agriculture afin de calibrer le soutien financier dont ils font l'objet. Les donateurs doivent veiller à ce que le changement des modalités de financement des programmes dans ces secteurs, qu'aucun d'entre eux n'a l'intention d'arrêter, ne se traduise pas par une interruption des financements en cours.
14. Créer un groupe de suivi de l'économie burundaise, et tout particulièrement dans les domaines de la santé, de l'agriculture et de l'accès aux produits de première nécessité.
15. Débloquer des fonds pour le plan de réponse humanitaire qui demeure sous-financé.

Nairobi/Bruxelles, 20 mai 2016

Burundi : anatomie du troisième mandat

I. Introduction

L'annonce, en avril 2015, de la candidature de Pierre Nkurunziza à l'élection présidentielle a constitué l'élément déclencheur de la crise politique actuelle, en gestation depuis longtemps. L'ambition du président a suscité la colère d'une partie de la population déjà éprouvée par une crise économique structurelle. Elle a aussi révélé des fractures au sein de son régime, menant à une tentative de coup d'État en mai 2015 et poussant une fraction de son parti, le Conseil national pour la défense de la démocratie-Forces de défense de la démocratie (CNDD-FDD), et de l'armée à s'associer à l'opposition. L'élection présidentielle de juillet 2015, qui s'est tenue dans des conditions très controversées, n'a pas mis fin à la crise, qui prend désormais la forme d'une répression de toute opposition civile, et d'assassinats ciblés de part et d'autre de l'échiquier politique.¹

Derrière cette violence de basse intensité, une très dangereuse dynamique de radicalisation se profile.² La transformation du CNDD-FDD en FDD, la milicianisation des forces de sécurité, la manipulation du discours ethnique par le haut et la volonté de mettre fin au compromis d'Arusha – révélatrice d'une mémoire douloureuse de la domination tutsi et des tueries et humiliations passées – sont les traits saillants du troisième mandat.

¹ Sur la crise électorale qui a déclenché la confrontation actuelle, lire le rapport Afrique de Crisis Group N°224, *Les élections au Burundi : l'épreuve de vérité ou l'épreuve de force*, 17 avril 2015 et le briefing de Crisis Group N°111, *Burundi : la paix sacrifiée ?*, 29 mai 2015.

² Lire le rapport Afrique de Crisis Group N°192, *Burundi : bye bye Arusha ?*, 25 octobre 2012.

II. Les radicaux au pouvoir

A. Du CNDD-FDD au FDD

Le CNDD-FDD a été la première victime de la candidature du président Nkurunziza à un troisième mandat. L'aile modérée du mouvement qui avait révélé publiquement en mars/avril 2015 qu'elle y était hostile, a quitté le parti et les frondeurs ont pris le chemin de l'exil pour se retrouver aujourd'hui dans l'opposition. Cette scission a réduit le parti, assemblage hétérogène de plusieurs groupes, à son noyau historique : les combattants du maquis.³ Le « CNDD-FDD canal historique » (c'est-à-dire les FDD) est désormais seul aux commandes.

La crise électorale de 2015 a mis fin aux rivalités entre civils et militaires, qui parcouraient le CNDD-FDD depuis son accession au pouvoir en 2005. Derrière la façade de pouvoir civil du mouvement, les « généraux du maquis » ont toujours maintenu leur prééminence, le rôle pendant la guerre constituant la source ultime de légitimité. Ils se réunissaient en marge des instances officielles du parti, établissaient la liste des candidats, jouaient un rôle clé dans les luttes au sommet et statuaient dans le plus grand secret, comme à l'époque du maquis.⁴

Cette évolution régressive du CNDD-FDD s'inscrit dans sa tradition de scissions et de luttes de pouvoir violentes.⁵ D'une part, ce mouvement est le produit de schismes successifs au sein de la résistance hutu : historiquement, le CNDD-FDD est une dissidence du CNDD de Léonard Nyangoma, lui-même issu du Front pour la démocratie au Burundi (Frodebu).⁶ Les militaires des FDD, rejetant les politiciens du CNDD, se sont autonomisés pour fonder le CNDD-FDD, et sont restés son centre de gravité tout au long du processus de démocratisation du pays.⁷ La crise électorale de 2015 marque une nouvelle scission. D'autre part, le CNDD-FDD a connu dès l'époque du maquis des luttes de pouvoir parfois brutales. L'histoire du parti est ainsi ponctuée d'éliminations physiques et d'excommunications politiques.⁸

³ Avant la scission, le CNDD-FDD comptait au moins quatre composantes caractérisées par leur rôle pendant la lutte : les anciens combattants et leurs chefs militaires, les membres de la branche civile, les exilés, et les ralliés de la dernière heure, c'est-à-dire ceux qui ont rejoint le mouvement après l'accord de 2003 dans la perspective des élections de 2005. Entretien de Crisis Group, membre du CNDD-FDD, Bujumbura, mars 2015.

⁴ Pendant la guerre, les membres du CNDD-FDD s'appelaient entre eux les « bagumyabanga », ceux qui gardent le secret.

⁵ Dans la mesure où le parti n'a jamais réellement été « démilitarisé », on ne peut parler actuellement de « remilitarisation ». Entretien de Crisis Group, membre du CNDD-FDD, Bujumbura, mars 2015 ; entretiens de Crisis Group, diplomate, Bruxelles, et historien, Bujumbura, février 2016.

⁶ Le CNDD et sa branche armée, les *Intagoheka* FDD sont apparus en 1994. En 1998, les dissensions internes entre le président du CNDD, Léonard Nyangoma, et son chef d'état-major, Jean-Bosco Ndayikengurukiye, ont abouti à la scission du mouvement en deux branches. Celle dirigée par Jean-Bosco Ndayikengurukiye a donné naissance au CNDD-FDD. Entretien de Crisis Group, historien, Bujumbura, février 2016.

⁷ Entretien de Crisis Group, historien, Bujumbura, février 2016. « Plongée au cœur du Burundi parano », *Jeune Afrique*, 9 février 2016.

⁸ Les plus connues sont celles qui ont conduit à l'éviction de Léonard Nyangoma par Jean-Bosco Ndayikengurukiye, de Jean-Bosco Ndayikengurukiye par Pierre Nkurunziza, d'Hussein Radjabu qui a été emprisonné de 2007 à 2015, et de son successeur à la tête du parti Jérémie Ngendakumana. Entretien de Crisis Group, historien, Bujumbura, février 2016. La mise à l'écart de Radjabu s'est accompagnée du limogeage des députés qui lui étaient acquis et de violences contre ses soutiens. « Rapport alternatif à l'attention du Comité contre la torture », Track Impunity Always (Trial), octobre 2014.

Depuis 2005, le CNDD-FDD ne s'est pas démocratisé. La tension entre civils et militaires s'est brutalement conclue par l'expulsion des modérés en 2015, et les généraux du maquis, qui prenaient déjà la plupart des décisions importantes et entouraient le président, sont désormais seuls aux commandes. Cette suprématie du noyau historique du CNDD-FDD s'accompagne du retour des méthodes, de la mentalité et du discours de l'époque de la guerre.

B. *La structure de la répression*

Depuis mi-2015, la confrontation armée entre l'opposition et le pouvoir a progressivement pris des allures de guérilla urbaine de basse intensité qui s'étend progressivement à certaines provinces.⁹ Au harcèlement des forces de sécurité, aux jets de grenades et aux assassinats ciblés répondent d'autres assassinats ciblés, le bouclage des quartiers contestataires, les rafles, les bavures policières, la torture et les disparitions.¹⁰ Cela s'accompagne d'actions d'infiltration et de retournement, et d'une guerre de communication visant à discréditer l'ennemi.¹¹

Malgré l'accord d'Arusha et la réforme du secteur de la sécurité sponsorisée par un groupe de bailleurs conduit par les Pays-Bas, les réseaux du CNDD-FDD ont fait main basse sur les institutions sécuritaires et les ont transformées en outil répressif opérant en toute impunité. Depuis plusieurs années, la déconstruction de l'accord d'Arusha, l'enlisement de la réforme du secteur de la sécurité et des vagues de répression ont préparé le terrain à cette instrumentalisation ethno-partisane des forces de sécurité.¹² Mais comme sur la scène politique, la crise électorale a fait tomber les masques dans le secteur sécuritaire, qui s'est resserré autour des « hommes du président ».

Bien que de plus grande ampleur, la répression fonctionne selon le même schéma qu'à l'époque de la campagne anti-Forces nationales de libération (FNL) « Safisha » après les élections de 2010.¹³ Le pouvoir ne s'appuie pas sur l'ensemble de l'appareil sécuritaire mais sur les structures sécuritaires auxquels il fait confiance, à savoir le Service national de renseignement (SNR) et la police (l'armée était tenue à distance avant même la tentative de putsch du 15 mai 2015). Par ailleurs, les autorités disposent

⁹ La confrontation ne se limite pas à Bujumbura ; des violences entre l'opposition et le pouvoir ont aussi lieu en province. Au début du mois de mai, une centaine de personnes ont ainsi été arrêtées dans la commune de Musaga à Bujumbura et dans la commune de Mugamba dans la province de Bururi. Rapport N°22, SOS Torture/Burundi, 14 mai 2016.

¹⁰ « Assassinat du coiffeur et joueur d'arc : la police donne sa version », *Iwacu*, 5 janvier 2016 ; « Nyakabiga : un cameraman tué, la police est pointée du doigt mais elle dément », *Iwacu*, 10 janvier 2016 ; « Dites-moi ce que je dois avouer » et « Mes enfants ont peur », Amnesty International, 24 août 2015 et 22 décembre 2015.

¹¹ Le pouvoir et l'opposition se renvoient la responsabilité après la découverte de charniers à Bujumbura. Tandis que le gouvernement est accusé d'avoir dissimulé les corps des victimes de la répression de décembre 2015, il dit avoir découvert un charnier dans le quartier contestataire de Mutakura. « Au Burundi, la découverte d'une fosse commune suscite la polémique », *Deutsche Welle*, 1^{er} mars 2016. Rapport N°12, SOS-Torture/Burundi, 5 mars 2016.

¹² Rapport de Crisis Group N°192, *Burundi : bye bye Arusha ?*, op. cit.

¹³ Sur cette campagne de répression, lire « Tu n'auras pas la paix tant que tu vivras », l'escalade de la violence politique au Burundi », Human Rights Watch, 2 mai 2012 et Antoine Kaburahe et Jean-François Bastin, *Cinq ans d'éditoriaux et de réflexions (2008-2013)* (Bujumbura, 2014) qui rassemble les éditoriaux d'*Iwacu*.

d'un réseau officieux de lieux de détention et de torture.¹⁴ Si les techniques de répression utilisées par la police et le SNR sont anciennes et bien rodées,¹⁵ la nouveauté consiste à charger de la sale besogne des unités spécifiques dont les membres ont été soigneusement sélectionnés pour leur fidélité au pouvoir :

- la tristement célèbre brigade anti-émeute (police) ;
- la brigade d'appui aux institutions (police) ;
- et la brigade de protection des institutions (armée).

Cette structure de sécurité mise en place par le régime à la suite de la crise de 2015 est toujours active et, depuis le début de l'année 2016, le ciblage des opposants est le procédé privilégié. Par ailleurs, les camps militaires de Muha et de Muzinda près de Bujumbura sont dirigés par des officiers du CNDD-FDD très impliqués dans la répression.¹⁶ Ces forces sécuritaires reçoivent le renfort des milices pro-gouvernementales, les Imbonerakure. Ces derniers sont devenus les auxiliaires de la répression dans des quartiers de la capitale, sont déployés aux frontières du Rwanda et de la Tanzanie et jouent un rôle clé dans le contrôle du monde rural, où ils constituent une police parallèle. Ils effectuent des patrouilles et procèdent à des arrestations, imposent des taxes, dominent les comités locaux de sécurité, donnent des instructions aux communautés (par exemple des consignes de vote) et sont souvent décrits par les populations rurales comme la principale source d'insécurité.¹⁷

Les opérations de répression dans les quartiers contestataires échappent à la hiérarchie officielle des institutions sécuritaires, tout simplement court-circuitée. Les unités constituées au sein de la structure militaire traditionnelle sont ignorées et des unités sont spécialement créées pour l'occasion.¹⁸ Les « sécuocrates » du CNDD-FDD décident et dirigent ces opérations qui donnent lieu à de nombreux abus. La répression se criminalise : au racket des commerçants et aux vols commis lors des perquisitions dans les quartiers contestataires ont succédé les enlèvements, sans motifs politiques apparents et à des fins parfois strictement lucratives, qui se sont multipliés ces derniers mois.¹⁹

Si la hiérarchie officielle du secteur de sécurité, résultat des équilibres politico-ethniques d'Arusha, est maintenue pour sauver les apparences, la hiérarchie officieuse qui existait déjà avant la crise (et qui était apparue lors de la campagne de

¹⁴ Entretien de Crisis Group, journalistes, membres de la société civile et diplomates, Bujumbura, février 2016. « Dans les geôles de Bujumbura », *Le Monde*, 29 février 2016.

¹⁵ « Rapport alternatif à l'attention du Comité contre la torture », op. cit.

¹⁶ Voir la section III.A.3 sur les tensions dans l'armée.

¹⁷ Entretien de Crisis Group, acteurs humanitaires, Bujumbura, et journaliste, Bruxelles, février 2016. Rapport N°16, SOS-Torture/Burundi, 2 avril 2016. Paradoxalement, les Imbonerakure ne sont pas sans rappeler la milice tutsi Jeunesse révolutionnaire Rwagasore, le bras armé de l'Union pour le progrès national (Uprona). Jean-Pierre Chrétien et Jean-François Dupaquier, *Burundi 1972, au bord des génocides* (Paris, 2007).

¹⁸ Entretien de Crisis Group, membre des services de sécurité, Bujumbura, février 2016.

¹⁹ Selon certaines personnes interrogées à Bujumbura, des Imbonerakure manquant d'argent depuis la disparition d'Adolphe Nishimirimana seraient derrière ces enlèvements. En décembre 2015, la famille d'une militante des droits humains a reçu d'un agent du SNR une demande de rançon d'environ 2 000 euros en échange de sa libération. Malgré l'arrestation de l'agent, la militante n'a pas été retrouvée. Entretien de Crisis Group, membre de la société civile, Bujumbura, février 2016. « Dans les geôles de Bujumbura », *Le Monde*, 29 février 2016. Rapport N°8, SOS-Torture/Burundi, 6 février 2016.

répression contre les FNL en 2010-2011) opère maintenant à visage découvert.²⁰ Cette hiérarchie parallèle repose sur les vétérans du CNDD-FDD qui ont intégré les services de sécurité par la voie officielle à la suite de l'accord de paix et sur le noyautage des services de sécurité par les Imbonerakure, dont un nombre inconnu est entré dans la police, l'armée et le SNR ces dernières années.²¹ Néanmoins, l'emprise du pouvoir sur l'armée reste moindre que sur la police, car lors du processus d'intégration, « l'armée a intégré la rébellion alors que la rébellion a intégré la police ». ²² En d'autres termes, la police compte beaucoup plus de vétérans du CNDD-FDD dans ses rangs que l'armée.²³

C. *La manipulation du discours ethnique par le haut*

Depuis le début de la crise, le discours du pouvoir s'est fortement ethnicisé – et ce au plus haut niveau. Le président du Sénat a emprunté la terminologie du génocide rwandais (ce qui a alerté l'opinion internationale en novembre 2015) et le ministre de la Sécurité a évoqué la possibilité de faire venir des provinces les militants du parti pour mater la rébellion urbaine.²⁴ Des responsables publics dénonçant régulièrement une « société civile ethniquement tendancieuse », une allusion à la domination tutsi au sein des organisations de la société civile,²⁵ ont appelé à la violence et tenu des propos discriminatoires.²⁶

La rhétorique du CNDD-FDD va plus loin que ces déclarations ponctuelles ethnistes. Le parti ne cesse de dénoncer un complot tutsi orchestré par Pierre Buyoya (président du Burundi de 1987 à 1993 et de 1996 à 2003) et le président rwandais Paul Kagame, un tandem qui serait soutenu par des alliés étrangers (l'Union européenne, les Etats-Unis et la Belgique, et pour certains la France). Selon le CNDD-FDD, ce « plan de subversion » vise à rétablir un régime tutsi avec Pierre Buyoya à sa tête.²⁷ Les communiqués du CNDD-FDD rendent des Tutsi responsables des crises burundaises et déploient contre eux le lexique du ressentiment historique, le plus souvent en évitant les termes hutu et tutsi. Ils accusent des Tutsi rwandais d'être derrière les massacres ayant marqué l'histoire burundaise et imputent à

²⁰ Depuis longtemps, chacun sait à Bujumbura que le véritable chef de la police n'est pas le directeur mais son adjoint. Entretiens de Crisis Group, membre de la société civile et diplomate, Bujumbura, mars 2015.

²¹ Entretiens de Crisis Group, journalistes, membres de la société civile et diplomates, Bujumbura, février 2016.

²² Entretien de Crisis Group, journaliste, Bruxelles, janvier 2016.

²³ Entretiens de Crisis Group, membres des services de sécurité, Bujumbura et Nairobi, février 2016.

²⁴ Le président du Sénat a repris le terme « *gukora* » qui signifie « travailler » en kirundi et en kinyarwanda et était utilisé lors du génocide rwandais pour encourager les Hutu à massacrer les Tutsi. Il a aussi assuré que des propriétés seraient disponibles après les violences. « Crainte de violences au Burundi après le discours du président », *Le Monde*, 6 novembre 2015.

²⁵ Entretiens de Crisis Group, membres de la société civile, Kigali, février 2016.

²⁶ Y compris en adoptant un langage de déshumanisation envers les opposants : « Que les cafards ne se multiplient pas sous nos yeux, qu'ils ne se consolident pas » (président du Sénat) ; « Le général Rodrigue Bunyoni est mort en Ouganda comme un chien parce qu'il était contre le pouvoir. Sachez que même les autres qui sont ici ou à l'extérieur du pays vont bientôt mourir et seront enterrés comme des petits chiens » (président de la République) ; « C'est très important de nettoyer les milieux contestataires » (président de la République) ; « Les gens de l'opposition sont les petits chiens errants » (gouverneur de Rutana). Entretien de Crisis Group, membre de la société civile, Bujumbura, février 2016.

²⁷ Communiqué N°005/2016, CNDD-FDD, 10 mars 2016.

Kagame la responsabilité des violences actuelles, faisant de lui l'ennemi numéro 1 du régime.²⁸ Depuis peu, ils essaient de rouvrir le débat sur l'attentat du 6 avril 1994 dans lequel les présidents rwandais Habyarimana et burundais Ntaryamira ont perdu la vie, une façon à peine voilée de mettre en cause l'actuel président rwandais.²⁹ Au-delà des tirades politiciennes, ces idées accompagnent la montée des tensions entre les deux pays (dénonciations et échanges acerbes au Conseil de sécurité des Nations unies, série de manifestations anti-rwandaises au Burundi, arrestations « d'espions » rwandais et mort en prison d'un ancien ambassadeur et ministre rwandais, etc.).³⁰

La propagande du parti lie les violences d'aujourd'hui aux violences d'hier en réécrivant l'histoire depuis l'indépendance comme un complot tutsi permanent. Elle instaure une continuité entre l'époque de la domination tutsi et la crise actuelle et établit une dichotomie entre le peuple fidèle au régime et ses ennemis intérieurs et extérieurs, entre « nous » et « eux ». En rappelant les violences du passé et en faisant un usage intensif du terme « génocide »,³¹ elle explique au peuple burundais d'où vient la menace et indique que le « génocide est dans le sang » de Pierre Buyoya, Louis Michel et Marguerite Barankitse.³² Bien que justifiées pour qualifier certains épisodes tragiques de l'histoire burundaise,³³ les références au génocide et au complot génocidaire réactivent la culture politique de guerre et la psychose de l'extermination qui ont dominé les esprits pendant plusieurs décennies, mais que l'accord d'Arusha semblait avoir permis de dépasser.³⁴ Depuis l'indépendance, les soupçons mutuels d'intention génocidaire avaient suscité chez les Hutu comme chez les Tutsi le sentiment d'être acculé à tuer de manière préemptive pour survivre, ce qui a joué un grand rôle dans la dynamique des violences de masse au Burundi.³⁵ Empreint

²⁸ « Le parti CNDD-FDD informe tout le monde que ce qui vient de se passer à Mutakura démontre l'implication de Paul Kagame dans la mesure où il a recruté et formé militairement les réfugiés burundais pour venir déstabiliser leur pays depuis le 26 avril 2015 ». Communiqué N°04/2016, CNDD-FDD, 2 mars 2016. Mémoire sur les actes d'agression du Rwanda contre le Burundi, bureau chargé de la communication à la présidence du Burundi. « Plongée au cœur du Burundi parano », op. cit.

²⁹ Communiqué N° 005/2016, op. cit. Sur la mort du président Ntaryamira, voir en particulier le compte twitter de Willy Nyamitwe, conseiller du président burundais, mars et avril 2016.

³⁰ « Burundi : l'étrange mort subite de l'ex-diplomate rwandais Jacques Bihozagara », Radio France Internationale (RFI), 30 mars 2016.

³¹ Les termes « génocide » et « génocidaire » reviennent quatorze fois dans le communiqué du CNDD-FDD du 17 février 2016 et onze fois dans le communiqué du CNDD-FDD du 10 mars 2016.

³² Communiqué N°005/2016, op. cit. Marquée par les atrocités commises après le putsch de 1993, Marguerite Barankitse s'est engagée dans l'action humanitaire et a fondé la « Maison Shalom » pour aider et recueillir les orphelins de la guerre. Elle a reçu de nombreux prix pour son action et a pris position contre le troisième mandat.

³³ René Lemarchand (dir), *Forgotten Genocides, Oblivion, Denial and Memory* (Philadelphia, 2011) ; Jean-Pierre Chrétien et Jean-François Dupaquier, *Burundi 1972, au bord des génocides* (Paris, 2007).

³⁴ Par exemple avec des phrases comme : « Le Parti CNDD-FDD constate avec amertume que les putschistes du 13 mai 2015 avec leurs plans d'exterminer l'électorat du Parti CNDD-FDD en cas de réussite ne diffèrent en rien des autres plans apocalyptiques que le Burundi a connus depuis l'indépendance ». Communiqué N°005/2016, op. cit. Pour une discussion plus approfondie, voir Louis-Marie Ninondera, « Le Burundi dans les trappes de son histoire » (<https://storify.com/Emayi2011/le-burundi-dans-les-trappes-de-son-histoire>), 15 novembre 2015.

³⁵ Un des mythes fondateurs de la violence extrême au Burundi est l'idée que l'autre camp prépare un génocide. Les politiciens hutu ont ainsi dénoncé l'existence de plans d'égalisation démographique des ethnies par le génocide (le plan Muhirwa dans les années 1960 et le plan Simbananiye dans les années 1970). Et les politiciens tutsi ont mis en avant un projet d'extermination de leur ethnie pour justifier le génocide contre les Hutu en 1972. *Burundi 1972, au bord des génocides*, op.

d'une mémoire douloureuse et d'un désir de règlement de comptes historiques, le discours de polarisation ethnique du CNDD-FDD dans la crise actuelle est la réminiscence d'un passé que beaucoup de Burundais espéraient révolu. Il est, pour cette raison, particulièrement dangereux.³⁶

Par ailleurs, alors qu'il est peu enclin à respecter la liberté d'expression, le pouvoir fournit via le processus qu'il a lancé sous le nom de « dialogue national » une plateforme à des radicaux hutu bien connus du paysage politique burundais comme Pasteur Habimana, ancien porte-parole puis dissident des FNL qui avait revendiqué la tuerie de Gatumba.³⁷ À l'occasion des consultations nationales en janvier 2016, il a dénoncé la responsabilité de l'ancienne puissance coloniale, tenu des propos anti-tutsi et repris le discours du pouvoir contre l'accord d'Arusha. Estimant que ce dernier constitue une injustice contre l'ethnie majoritaire, il appelle à sa révision.³⁸

Si ces discours ethnistes ne semblent pas avoir de prise sur les communautés, ils ont en revanche une influence importante sur les forces de sécurité. Lors de leurs opérations, certains de leurs membres n'hésitent pas à verbaliser leur sentiment anti-tutsi en proférant des injures ethniques. Par ailleurs, les Tutsi font davantage l'objet de contrôles de police.³⁹

D. *Le projet politique du troisième mandat : tourner la page d'Arusha*

Si les radicaux du CNDD-FDD ont progressivement, au cours du second mandat de Nkurunziza, vidé de sa substance le système ethno-politique de partage du pouvoir issu de l'accord d'Arusha, ils ont échoué à s'en débarrasser officiellement.⁴⁰ Leur projet de révision constitutionnelle, qui visait à changer le système institutionnel, a été rejeté par les parlementaires à une voix près en 2014. Le pouvoir actuel prépare sa remise en cause officielle par le biais de consultations nationales. Boycottées par les fidèles d'Agathon Rwasa, le dirigeant des FNL, et l'opposition en exil, celles-ci se déroulent sous l'égide de la Commission nationale du dialogue interburundais et ont tout d'un monologue du CNDD-FDD. Les recommandations qui en émanent relaient la rhétorique du régime : les critiques de l'accord d'Arusha reviennent à chaque réu-

cit ; Jean-Pierre Chrétien, André Guichaoua et Gabriel Le Jeune, « La crise d'août 1988 au Burundi », Cahiers du Centre de recherches africaines, N°6 (1989).

³⁶ Abram de Swaan, *Diviser pour tuer. Les régimes génocidaires et leurs hommes de main* (Paris, 2016).

³⁷ Le massacre de Gatumba en août 2004 perpétré par les FNL, a coûté la vie à plus de 150 réfugiés tutsi venus de la République démocratique du Congo. Pasteur Habimana a été exclu des FNL en 2009 et a fondé un parti concurrent. Pour en savoir plus sur sa pensée, voir « Massacre de Gatumba : Interview avec Pasteur Habimana », Gatumba Refugees Survivors Foundation (www.gatumba-survivors.org/2011/08/massacre-de-gatumba-interview-avec-pasteur-habimana), 16 août 2011 ; René Lemarchand (dir), *Forgotten Genocides, Oblivion, Denial and Memory*, op. cit., p. 48-49.

³⁸ Lors d'une réunion publique en province de Rumonge, il a notamment déclaré : « ne soyez pas trop tranquilles si vous cohabitez encore avec ces serpents ». Voir « Pasteur Habimana crache du venin dans un stade » (<https://soundcloud.com/journ-burundi/aud-20160129-wa00331>). Entretien de Crisis Group, politicien, Bujumbura, février 2016.

³⁹ Entretiens de Crisis Group, membres de la société civile, Bujumbura et Kigali, février 2016. « In Burundi, uptick in ethnic rhetoric sparks anxiety over genocide warnings », *The Christian Science Monitor*, 12 janvier 2016.

⁴⁰ Rapport de Crisis Group, *Burundi : bye bye Arusha ?*, op. cit.

nion et l'accent est mis sur la nécessité de réviser la Constitution pour instaurer une « démocratie véritable ». ⁴¹

Outre les avertissements et menaces lancés contre les opposants au troisième mandat, beaucoup de voix s'élèvent « spontanément » pour réclamer l'abolition des quotas ethniques d'Arusha et la fin de la limitation du nombre de mandats présidentiels. Lors de la session de la commission de dialogue interburundais à Kirundo, le député de la circonscription a souhaité que la Constitution soit révisée pour permettre au président de diriger le pays comme un monarque à vie. ⁴² De même, plusieurs participants ont demandé la fin des quotas d'Arusha. ⁴³ Il n'est pas à exclure que certains se retrouvent dans un tel discours revanchiste et anti-Arusha. Mais les outils et mécanismes utilisés par le régime font plutôt penser à un passage en force pour faire entendre son message à une population qui vit dans la peur.

Les participants au « dialogue national » recommandent un durcissement des lois contre les médias, les organisations de la société civile (burundaises et étrangères) et les opposants. Ils estiment que le financement et les équilibres ethniques au sein de ces structures devraient être surveillés. Certains préconisent la réinstauration de la peine de mort. Une gouverneure a proposé que les démobilisés participent aussi à des missions de maintien de la paix à l'étranger. Enfin la Belgique (et l'ingérence occidentale en général) est mise au banc des accusés : sont suggérés un procès contre elle pour son rôle néfaste dans l'histoire du Burundi, la rupture de toute relation et l'interdiction de la double nationalité. ⁴⁴ Les mêmes arguments et propositions sont répétés de province en province et certains font déjà partie de l'agenda gouvernemental du début de l'année 2016 : obligation pour les ONG étrangères de faire transiter leurs fonds par la Banque centrale burundaise, vérification de la composition ethnique de leur personnel, ⁴⁵ recensement des étrangers, discussion sur le rétablissement de la peine capitale sept ans après son abrogation, etc.

Sous couvert de « dialogue national », qui fait l'objet d'un contrôle politique indubitable, les radicaux du CNDD-FDD cherchent à en finir avec les « petits arrangements d'Arusha » et à se donner les moyens de conserver le pouvoir de façon pérenne. ⁴⁶ Pour eux, Arusha était une injustice à tolérer mais de manière temporaire : il a permis aux Tutsi d'obtenir par la négociation ce qu'ils ne pouvaient obtenir par les urnes en raison de leur situation minoritaire et de sanctuariser leurs intérêts aux dépens de la majorité hutu (le parti au pouvoir dénonce souvent l'inégalité numérique entre Hutu et Tutsi dans certains secteurs d'activité tels que les ONG et la justice). Fort de ses victoires électorales de 2010 et 2015, en l'absence de participation réelle de l'opposition, le CNDD-FDD réclame donc un système de démocratie majoritaire en lieu et place de la démocratie de compromis issue des négociations d'Arusha car, comme l'écrivait en 2009 l'actuel ministre des Affaires étrangères: « à Arusha,

⁴¹ Entretien de Crisis Group, membre de la société civile, Bujumbura, février 2016.

⁴² « Le député Nzeyimana Nestor souhaite un régime monarchique », Info Grands Lacs, 21 janvier 2016.

⁴³ « Lancement du dialogue interne ou campagne contre la Constitution et l'Accord d'Arusha ? », *Iwacu*, 25 janvier 2016.

⁴⁴ « Le dialogue à Gatumba : 'nous réclamons notamment la révision de la Constitution' », *Iwacu*, 1^{er} février 2016.

⁴⁵ On peut noter, à ce titre, l'exploitation sélective de l'accord d'Arusha : les quotas ethniques sont critiqués mais on réclame leur mise en œuvre dans les organisations de la société civile, où les Tutsi sont majoritaires.

⁴⁶ « Plongée au cœur du Burundi parano », op. cit.

quoi que des questions importantes aient été discutées, il demeure certain que les véritables contradictions qui minent la société burundaise sont restées en suspens ». ⁴⁷

Les citoyens soigneusement choisis qui font des propositions en phase avec le programme du CNDD-FDD (changement de la Constitution, fin des limitations du mandat présidentiel, fin des quotas ethniques, critiques contre l'Eglise catholique, la Belgique, la société civile, etc.) confèrent ce qui manquait à la tentative de révision constitutionnelle de 2014 : une façade de légitimité populaire. Cette mise en scène de la « vox populi » n'est pas sans rappeler la « pétition populaire » de quatre millions de signatures qui a permis en 2015 au président du Rwanda de changer la Constitution pour rester au pouvoir. ⁴⁸

⁴⁷ Alain Aimé Nyamitwe, *Démocratie et ethnicité au Burundi* (Paris, 2009), p. 195. La critique d'Arusha et la plaidoirie en faveur d'une démocratie majoritaire sont développées dans ce livre de l'actuel ministre des Affaires étrangères publié avec le concours de l'ambassade de France au Burundi. De manière très révélatrice, l'auteur y dénonce déjà en 2009 tous les ennemis actuels du régime : les associations de droits humains, l'Eglise catholique, les médias, les politiciens tutsi, « préférés de la communauté internationale », et les Etats-Unis.

⁴⁸ « Le Rwanda vote la révision de la Constitution permettant un nouveau mandat pour Paul Kagame », *Le Monde*, 19 décembre 2015.

III. Une société dangereusement fracturée et appauvrie

En un an, la dynamique de radicalisation du pouvoir a poussé à l'exil quelque 250 000 Burundais. Outre les opposants, des ruraux, des étudiants et une bonne partie de l'establishment ont quitté le pays. Le nombre de réfugiés burundais et l'origine rurale de beaucoup d'entre eux démontrent que la peur ne domine pas seulement à Bujumbura, lieu de la confrontation entre le régime et l'opposition, mais dans tout le pays. On discerne ainsi des fractures profondes entre le régime d'un côté, et la capitale, la communauté tutsie et l'armée de l'autre.

Le Burundi est actuellement privé de contre-pouvoirs institutionnels et de médias libres. Les voix discordantes ont le choix entre l'autocensure et l'exil et une partie de la population craint que la stratégie consistant à « diviser pour régner » se transforme en « diviser pour tuer ». La fragile cohésion sociale est menacée par le poison de la division ethnique, par la peur et l'appauvrissement de la population.⁴⁹ En donnant à une partie des militaires, de la jeunesse de Bujumbura, des journalistes, des figures de la société civile et des entrepreneurs le sentiment « qu'ils n'ont plus de place au Burundi », ⁵⁰ le régime alimente mécaniquement l'opposition dont il fait l'objet et s'engouffre dans une fuite en avant qui risque d'aboutir au retour de la guerre civile.

A. Les fractures du troisième mandat

1. Fracture avec la capitale

Fracture avec les élites urbaines

La grande peur suscitée par la montée des tensions entre le pouvoir et l'opposition est commune à tous les réfugiés, qui gardent en mémoire le système de violence du passé. Mais chacun a ses propres raisons de fuir. La capitale, qui concentrait l'establishment politique, économique et intellectuel du pays, a perdu une bonne partie de ses forces vives. Les principaux acteurs de la société civile et de nombreuses personnes exposées en raison de leur profession (avocats et journalistes) ont quitté Bujumbura pour l'étranger.

La destruction des locaux de plusieurs stations de radio après la tentative de putsch en mai 2015 a donné le signal du départ à certains journalistes.⁵¹ D'autres ont fui en raison de l'orientation de l'enquête sur la tentative de putsch. En effet, le procureur reconstituait les échanges téléphoniques des putschistes avec les journalistes et considérait ces communications comme des indices de complicité.⁵² Enfin, des journalistes ont décidé de partir face à l'impossibilité de faire leur travail, alors que la répression s'intensifiait après le putsch.⁵³ Une grande partie de la profession est maintenant en exil.

⁴⁹ En septembre 2015, 65 pour cent des personnes interviewées répondaient que les gens de leur quartier ne se faisaient pas confiance. « Burundi: Conflict Pulse », Fonds des Nations unies pour l'enfance (Unicef), Search for Common Ground, U Report, septembre 2015.

⁵⁰ Entretien téléphonique de Crisis Group, membre de la société civile, Bruxelles, mars 2016.

⁵¹ « A l'intérieur de la crise burundaise (II) : quand WhatsApp remplace la radio », In Pursuit of Peace (<http://blog.crisisgroup.org/africa/central-african-republic/2016/05/13/a-linterieur-de-la-crise-burundaise-ii-quand-whatsapp-remplace-la-radio/>), 13 mai 2016.

⁵² Entretiens de Crisis Group, journalistes, Bruxelles, janvier 2016 et Kigali, février 2016. « Burundi : en danger, certains journalistes quittent le pays », RFI, 28 mai 2015.

⁵³ Entretien de Crisis Group, journaliste, Nairobi, février 2016.

Qu'ils aient été ou non engagés dans le mouvement « Halte au 3^{ème} mandat », de nombreux activistes de la société civile ont fui. La commission d'enquête mise sur pied par le gouvernement après le putsch s'efforce en effet de démontrer les liens entre les putschistes, des partis d'opposition (notamment le Mouvement pour la solidarité et la démocratie, MSD) et la société civile et, en novembre 2015, les autorités ont suspendu une dizaine d'associations et bloqué leurs comptes bancaires.⁵⁴ Par conséquent, de nombreuses associations burundaises oscillent entre activités de survie et exil et ne se maintiennent que grâce à la solidarité de leurs bailleurs.

Une partie de la bourgeoisie d'affaires qui était concentrée à Bujumbura s'est aussi mise à l'abri du conflit. Les entrepreneurs locaux ont d'abord envoyé leurs familles à l'étranger avant de fuir à leur tour. Si certains hommes d'affaires sont partis pour des motifs politiques, d'autres ont été excédés par le racket systématique organisé par le pouvoir.⁵⁵ Dès 2005, le CNDD-FDD s'est immiscé dans la passation des marchés publics, le défunt chef des services de renseignement Adolphe Nishimirimana ayant joué, selon certains experts, un rôle clé dans leur attribution.⁵⁶ Attentistes et soucieux de ne pas perdre leurs avoirs, certains font des allers-retours entre Bujumbura et l'étranger pour continuer à gérer une activité résiduelle tandis que d'autres comptent pour cela sur des membres de leurs familles restés sur place. Par ailleurs, les cadres rwandais qui étaient nombreux dans les entreprises de Bujumbura en raison de leur bonne formation, ont quitté le pays, conscients de constituer des cibles parfaites pour des policiers en manque d'argent.⁵⁷

Fracture avec la jeunesse urbaine

La rupture est aussi profonde avec la jeunesse de la capitale, dont une partie non négligeable a pris le chemin de l'exil. Politisée, scandalisée par la corruption, mécontente et sans emploi qu'elle soit diplômée ou non, cette jeunesse a largement participé à la mobilisation contre le troisième mandat et en paie le prix. Les autorités avaient temporairement fermé l'université du Burundi à Bujumbura au paroxysme de la crise électorale afin d'éviter qu'elle ne devienne un foyer de contestation.⁵⁸ La répression contre les jeunes des quartiers contestataires a pris un caractère brutal et indiscriminé après l'attaque des camps militaires le 11 décembre 2015, la police considérant tout jeune habitant comme un rebelle potentiel.⁵⁹

⁵⁴ Rapport, Commission d'enquête chargée de faire la lumière sur le mouvement insurrectionnel déclenché le 26 avril 2015, ministère de la Justice burundais, août 2015.

⁵⁵ Entretiens de Crisis Group, entrepreneurs, Kigali et Bujumbura, février 2016. Sur le développement de la corruption, voir le rapport Afrique de Crisis Group N°185, *Burundi : la crise de corruption*, 21 mars 2012. Lire aussi l'analyse de l'ancien deuxième vice-président de la République du Burundi, Gervais Rufyikiri, « Corruption au Burundi : problème d'action collective et défi majeur pour la gouvernance », Institute of Development Policy and Management (IOB), université d'Anvers, mars 2016.

⁵⁶ Entretiens d'un chercheur de Crisis Group, lorsqu'il occupait des fonctions antérieures, avec des experts sur les questions de sécurité, Bujumbura, février 2012.

⁵⁷ Entretiens de Crisis Group, membre de la société civile et diplomate, Bujumbura, février 2016.

⁵⁸ « Burundi : 500 étudiants chassés du campus de Bujumbura demandent protection à Washington », Agence France-Presse (AFP), 1^{er} mai 2015.

⁵⁹ Entretiens de Crisis Group, membres de la société civile, Bujumbura, février 2016.

Outre le fait que la crise électorale a perturbé le système éducatif à Bujumbura en 2015,⁶⁰ la violence d'Etat a été le premier facteur de départ pour les jeunes. Si beaucoup d'entre eux, ainsi que leurs familles, se sentant piégés et traqués dans leurs quartiers, se sont installés ailleurs dans la capitale,⁶¹ d'autres ont estimé que partir à l'étranger était la seule garantie de sécurité et offrait aussi de meilleures opportunités socioéconomiques (y compris pour la poursuite de leur scolarité). La dernière rentrée académique à l'université du Burundi a révélé cette hémorragie : il n'y a eu que 1 900 nouveaux étudiants sur les 4 000 attendus.⁶² Parmi la jeunesse urbaine en proie au chômage, la crise en cours renforce le sentiment qu'il n'y a pas d'avenir au Burundi.

Les troubles actuels révèlent la crise sociale latente qui travaille Bujumbura depuis plusieurs années et affecte durement la jeunesse.⁶³ La capitale concentre les richesses,⁶⁴ mais aussi la marginalisation et les frustrations socioéconomiques. Le mouvement contre la vie chère, qui appelait à la grève générale juste avant que la crise électorale n'éclate en avril 2015, dénonçait tout haut ce que beaucoup pensent tout bas : tout en se construisant des hôtels à Bujumbura, les dignitaires du gouvernement ont abandonné la population de la capitale au profit de l'électorat rural. La cartographie de la contestation urbaine met en évidence le fait que, contrairement à ce que prétend le pouvoir, le dénominateur commun des quartiers contestataires n'est pas l'ethnicité⁶⁵ mais la concentration d'une jeunesse mécontente et en situation de sous-emploi.⁶⁶ Cette crise sociale latente s'approfondit avec le choc économique supplémentaire (fuite de la classe moyenne, suspension de certaines activités économiques, ralentissement de la construction, etc.) engendré par la confrontation actuelle. La politique de punition économique des quartiers contestataires (notamment par la fermeture de leurs marchés et le racket des commerçants par les forces de sécurité) et la réduction des services sociaux dans ces zones ne font qu'amplifier l'antagonisme entre la capitale et le régime.⁶⁷

2. Fracture avec la communauté tutsi

Aujourd'hui, la communauté tutsi burundaise a peur. Elle redoute de voir la position de ses élites dans le système institutionnel civil et militaire remise en cause par un

⁶⁰ En 2015, dans la capitale, aller à l'école à pied comportait des risques et les cours n'étaient pas réguliers, soit pour des motifs de sécurité, soit à cause de l'absence des enseignants. Entretien de Crisis Group, membre de la société civile, Bujumbura, février 2016.

⁶¹ Depuis un an, environ 40 000 personnes auraient quitté les quartiers contestataires. Musaga et Cibitoke, où la contestation était la plus forte, auraient perdu entre 20 et 30 pour cent de leur population. Même des religieux ont dû quitter ces quartiers à cause de l'insécurité. Entretiens de Crisis Group, membre de la société civile, acteur humanitaire et responsable religieux, Bujumbura, février 2016.

⁶² Entretien de Crisis Group, enseignant, Bujumbura, février 2016.

⁶³ Pour une analyse détaillée des problèmes de la jeunesse burundaise et des indications annonciatrices de la dynamique de crise dans la capitale, lire Peter Uvin, *Life after Violence: A People's Story of Burundi* (London, 2009).

⁶⁴ 80 pour cent des sociétés privées du pays sont installées à Bujumbura. « Burundi 2015 », African Economic Outlook, p. 8.

⁶⁵ Le pouvoir a voulu faire croire que seuls les quartiers à dominante tutsi (Musaga, Ngagara, etc.) se révoltaient, feignant d'ignorer la mobilisation anti-troisième mandat à Kanyosha, Bujumbura rural, etc.

⁶⁶ Les étudiants en médecine ne trouvent pas d'emplois au Burundi et tous ou presque quittent le pays pour travailler. Entretien de Crisis Group, enseignant, Bujumbura, février 2016.

⁶⁷ « Mutakura : des militaires accusés de saccager des boutiques », *Iwacu*, 12 février 2016.

pouvoir qui prépare l'abolition d'Arusha, tandis que la police est dominée par les ex-combattants du CNDD-FDD.⁶⁸ Mais elle s'inquiète surtout car le pouvoir agite un péril tutsi et semble appeler à un sursaut vengeur contre l'ennemi désigné, ce qui résonne fortement dans les mémoires identitaires tant au Burundi qu'au Rwanda.

Certes, la population paraît résister à la dynamique d'ethnisation du conflit et il n'y a pas eu de heurts intercommunautaires jusqu'à présent. A l'inverse, une solidarité dans la lutte s'est manifestée entre Tutsi et Hutu à Bujumbura en 2015. L'opposition au troisième mandat et les manifestations étaient multiethniques, des militants de quartiers hutu venant prêter main forte aux militants de quartiers tutsi et vice-versa.⁶⁹

Néanmoins, un fort sentiment de victimisation habite la communauté tutsi. La crainte d'un plan génocidaire du gouvernement y est très répandue.⁷⁰ Tout en reconnaissant le caractère pluriethnique de l'opposition, certains Tutsi soulignent la différence de traitement par les forces de sécurité et leur parti pris ethnique. Vraie ou non, l'histoire suivante qui circule à Bujumbura révèle l'état d'esprit victimaire de nombreux Tutsi : deux jeunes protestataires du quartier de Cibitoke, l'un tutsi et l'autre hutu, ont été arrêtés par la police mais, alors que le Tutsi a été tué, le Hutu a été battu.⁷¹

La solidarité du combat contre le troisième mandat se fissure déjà : tandis que certains réévaluent avec scepticisme la paix d'Arusha « qui n'a jamais apporté qu'une apparence de réconciliation entre les Burundais »,⁷² d'autres évitent désormais de discuter des sujets sensibles avec des membres de l'autre ethnie.⁷³

3. Fracture avec l'armée

La prise de contrôle, de l'intérieur, des institutions de sécurité par les FDD a pour effet de délégitimer ces dernières, notamment auprès de la communauté tutsi. Les policiers et militaires tutsi sont marginalisés dans leurs institutions et la démographie militaire ne joue pas en leur faveur. En 2015, tous les généraux partis à la retraite étaient tutsi. Les ex-FAB (Forces armées burundaises, l'armée nationale avant la guerre civile, très majoritairement tutsi) sont plus vieux que les combattants intégrés au début du siècle et, après leur départ à la retraite, ils ne sont généralement pas remplacés par de nouvelles recrues tutsi.⁷⁴ Alors que les Tutsi considéraient comme une assurance-vie leur position dans l'armée, celle-ci est en train d'être remise en cause par le départ de la vieille garde des officiers (ex-FAB).

Bien que la démographie rééquilibre donc naturellement la composition de l'institution militaire, le pouvoir continue à exercer une pression pour accentuer cette

⁶⁸ La défiance de la communauté tutsi à l'égard de la police n'est pas une nouveauté. Lire Peter Uvin, *Life after Violence: A People's Story of Burundi*, op. cit., p. 56-57.

⁶⁹ Entretiens de Crisis Group, politicien, Kigali, février 2016 et membres de la société civile, Bujumbura, février 2016.

⁷⁰ Entretiens de Crisis Group, enseignants, Bujumbura et Nairobi, mai 2015. Pour un exemple de la thèse selon laquelle un génocide est en préparation, lire « Rwanda 1994, Burundi 2015 ? », Rue89, 16 mai 2015.

⁷¹ Entretiens de Crisis Group, jeunes de la rue, Bujumbura, février 2016. « 'Les jeunes Tutsis arrêtés sont rapidement tués au Burundi' », *La libre Belgique*, 26 février 2016.

⁷² Entretien de Crisis Group, membre des services de sécurité, Bujumbura, février 2016.

⁷³ Entretien de Crisis Group, membre de la société civile, Bruxelles, mars 2016.

⁷⁴ Entretiens de Crisis Group, membres des services de sécurité, Bujumbura et Nairobi, février 2016.

tendance. Les officiers tutsi et les ex-combattants des FNL se plaignent aussi de différences de traitement et d'un certain favoritisme en faveur des éléments du CNDD-FDD pour les promotions et les rotations en opérations extérieures.⁷⁵

Les militaires tutsi sont aussi directement affectés par la crise en cours. Outre les arrestations après la tentative de putsch en mai 2015 et les défections qui ont marqué l'année 2015, de jeunes officiers tutsi habitent dans des quartiers contestataires et sont donc aux premières loges de la répression. Soupçonnés au plus haut niveau de l'Etat de sympathie, voire de complicité avec la rébellion, ils sont surveillés par la police militaire et les services de renseignement et visés par des perquisitions.⁷⁶ Des militaires ont été arrêtés par le SNR ou enlevés. Par ailleurs, certaines unités considérées comme peu sûres ont été éloignées de la capitale après le putsch de mai 2015.⁷⁷ Si les cas de résistance ont été rares,⁷⁸ certains militaires ont quitté l'armée et d'autres se sont mis « à l'abri », en prenant des congés ou en partant en mission à l'étranger.⁷⁹

Dans la hiérarchie supérieure, certains craignent que la mauvaise image des forces de sécurité (liée notamment à la découverte récente de charniers, et aux accusations d'implication de certains membres des forces de l'ordre) mène à l'exclusion de l'armée burundaise des opérations de maintien de la paix, associées à des salaires substantiels.⁸⁰ Cela renforce le malaise interethnique dans l'institution militaire, où certaines réunions d'état-major sont tendues.⁸¹ La forme la plus visible de la fracture au sein de l'armée, entre ex-FAB et entités progouvernementales, est la série d'assassinats d'officiers supérieurs qui se font écho dans les deux camps.⁸² Après l'assassinat du commandant du camp de Muzinda, Darius Ikurakure, le 22 mars 2016 dans l'état-major de l'armée en plein centre de Bujumbura, plusieurs militaires ont été arrêtés

⁷⁵ Entretiens de Crisis Group, membres des services de sécurité, Bujumbura et Nairobi, février 2016.

⁷⁶ « Nous allons punir sérieusement chaque policier qui ne veut pas obéir aux ordres donnés, ne vous comportez pas comme les militaires, vous savez très bien leur position actuelle ». Propos tenus par le président de la République dans une réunion avec les officiers et sous-officiers de la police, dans la commune de Kiremba en province de Ngozi le 2 décembre 2015. Entretien de Crisis Group, membre de la société civile, Bujumbura, février 2016. De même, Pasteur Habimana a accusé les officiers tutsi d'avoir rejeté la démocratie avec la tentative de putsch en mai 2015. <https://soundcloud.com/journ-burundi/aud-20160129-wa00331>.

⁷⁷ Notamment le 11^{ème} bataillon blindé et le 121^{ème} bataillon des parachutistes.

⁷⁸ A Kanyosha, un major a refusé que la police perquisitionne sa maison. Entretien de Crisis Group, membre des services de sécurité, Bujumbura, février 2016.

⁷⁹ Entretien de Crisis Group, membre des services de sécurité, Bujumbura, février 2016.

⁸⁰ Sur une armée de quelque 25 000 hommes, environ 7 000 sont déployés dans deux missions de maintien de la paix en Somalie (la plus grande partie des troupes, 5 400) et en Centrafrique. La participation du Burundi à l'opération Amisom ayant débuté en 2007, de nombreuses unités ont effectué une rotation en Somalie et bénéficié d'un meilleur salaire. Charles Ndayiziga, « Enjeux autour de l'intervention du Burundi en Somalie », Africa Policy Brief, Institut d'Egmont, Bruxelles, novembre 2013. Entretiens de Crisis Group, membres des services de sécurité, Bujumbura et Nairobi, février 2016. Trois militaires burundais ont été exclus de la Mission multidimensionnelle intégrée de stabilisation des Nations unies en Centrafrique (Minusca) et l'ONU a refusé que le porte-parole de l'armée burundaise soit affecté à la Minusca. « MINUSCA, les majors de la purge », *Iwacu*, 12 février 2016.

⁸¹ « Grand malaise chez la grande muette », *Iwacu*, 2 octobre 2015.

⁸² « Fears grow in Burundi as executions and desertions undermine army », *The Guardian*, 29 avril 2016.

et certains hauts gradés ont renforcé leur garde personnelle.⁸³ Tout indique que le suspect (un militaire), qui est parvenu à s'échapper, a bénéficié de complicités internes.

Tout en niant un quelconque malaise dans l'armée malgré les défections et les meurtres, le pouvoir rappelle aux militaires leur devoir d'obéissance et prend des mesures de neutralisation envers ceux qu'il considère comme potentiellement hostiles. Ainsi, mi-avril, environ 500 militaires ont été rapidement réaffectés de Bujumbura à des garnisons de province.⁸⁴

B. Une crise socio-humanitaire en gestation

Le Burundi s'enfoncé davantage dans la pauvreté. Dans ce pays classé parmi les moins avancés par les Nations unies, une population déjà extrêmement vulnérable en subit les conséquences.⁸⁵ A la crise des réfugiés qui se déroule en dehors du pays risque de s'ajouter une urgence à la frontière du social et de l'humanitaire à l'intérieur du pays.

1. Impact économique et budgétaire

L'économie urbaine de Bujumbura est la première victime de cette crise politique. L'économie burundaise étant duale,⁸⁶ sa partie formelle, largement concentrée dans la capitale (notamment les secteurs secondaire et tertiaire), est la première impactée par le ralentissement d'activité. Le commerce, l'hôtellerie et la construction (ce dernier secteur étant celui qui a tiré la croissance dans la capitale) sont en berne. Ainsi, se rendre individuellement à Kampala pour faire des achats n'est plus rentable et de plus en plus de commerçants se regroupent pour se réapprovisionner.⁸⁷ De même, les importations de pétrole sont passées d'environ dix millions de litres par mois à six mil-

⁸³ En 2015, on peut citer à ce titre le meurtre du général Adolphe Nishimirimana (CNDD-FDD), de l'ex-chef d'état-major Jean Bikomagu (ex-FAB) et la tentative d'assassinat contre l'actuel chef d'état-major, Prime Niyongabo. Le commandant du camp de Muzinda, assassiné le 22 mars 2016, s'était illustré dans la répression contre les quartiers Nord de Bujumbura. Un de ses officiers avait été tué le 5 février dans le quartier de Cibitoke. Le soir même du meurtre du commandant du camp de Muzinda, un militaire ex-FAB était aussi assassiné à Bujumbura. Le 20 avril, un colonel était exécuté à Bujumbura alors qu'il rentrait chez lui. « Col Buzubona's death evidence of clear divisions in Burundi army », *International Business Times*, 21 avril 2016. « Deux officiers tués et un policier enlevé », *Iwacu*, 23 mars 2016. Rapport N°8, SOS-Torture/Burundi, op. cit. Echange électronique de Crisis Group, membre de la société civile, avril 2016.

⁸⁴ Echanges électroniques de Crisis Group, membres de la société civile et des services de sécurité, avril 2016. « Pierre Nkurunziza : ne vous laissez pas distraire par les sollicitations politiciennes », *Iwacu*, 30 mars 2016 ; « Entretien exclusif avec le Général-Major Prime Niyongabo, chef d'état-major général des FDN [Force de défense nationale] », *Iwacu*, 1^{er} avril 2016.

⁸⁵ Le Burundi occupe la 184^{ème} position sur 188 dans le classement de l'index de développement humain du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) avec une espérance de vie de 56 ans. 82 enfants pour 1 000 n'atteignent pas l'âge de cinq ans. 66,9 pour cent de la population vit en dessous du seuil de pauvreté. Plan de réponse humanitaire, Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies (OCHA), mars 2016.

⁸⁶ Non seulement la majeure partie des dix millions de Burundais vivent de l'agriculture de subsistance et sont donc largement hors économie de marché, mais l'économie burundaise se réduit à quelques productions primaires (thé et café) et minières (or et minerais pour la fabrication de l'étain) pour lesquelles les marchés internationaux sont peu porteurs actuellement. La production de café du Burundi a chuté de 50 pour cent de 2012 à 2015 et l'exportation de minerais ne se porte pas mieux (l'exportation d'or a chuté de deux tonnes en 2012 à 650 kilogrammes en 2014). Entretiens de Crisis Group, diplomate et économiste, Bujumbura, février 2016.

⁸⁷ Entretien de Crisis Group, transporteur, Bujumbura, février 2016.

lions.⁸⁸ Tous les acteurs économiques anticipent une faible activité en 2016 et prennent les mesures de gestion qui s'imposent (stockage, réduction du personnel, etc.).

Outre le problème d'approvisionnement en carburant,⁸⁹ les échanges économiques entre Bujumbura et le monde rural sont perturbés : l'écoulement des produits agricoles vers le marché urbain est rendu plus difficile par l'insécurité et les prix augmentent tandis que les clients se font plus rares.⁹⁰

Les premiers effets du budget d'austérité 2016, en baisse de 18 pour cent par rapport au budget 2015,⁹¹ se font sentir : absence d'augmentation générale de salaires pour tous les fonctionnaires en 2016,⁹² suspension de la fourniture du petit déjeuner à l'université et problèmes de restauration dans certaines écoles et internats,⁹³ gestion prudentielle des devises par la Banque centrale,⁹⁴ craintes sur l'approvisionnement en engrais et en médicaments, etc.⁹⁵

Alors que le porte-parole du ministère des Finances compte sur un taux de croissance de 3,5 pour cent du produit intérieur brut (PIB) en 2016,⁹⁶ le Fonds monétaire international (FMI) envisage une diminution du PIB de 3,4 pour cent, après une baisse estimée à 4,1 pour cent en 2015.⁹⁷

A cette diminution des recettes de l'Etat s'ajoute la réduction des aides extérieures. En effet, en réponse au durcissement du régime, l'aide budgétaire de l'Union européenne (UE) est suspendue, tout comme une partie de l'aide de plusieurs pays européens.⁹⁸ Les bailleurs européens changent aussi les modalités de leur aide en tentant d'atteindre les bénéficiaires sans l'intermédiation des organismes gouvernementaux.⁹⁹

2. Une inévitable dégradation des conditions de vie

Jusqu'à présent, le Burundi n'est pas en situation d'urgence humanitaire, mais les Nations unies et les organisations humanitaires se préparent à cette éventualité.¹⁰⁰ Les 246 000 réfugiés dans les pays voisins, qui contrastent avec les 85 000 déplacés

⁸⁸ Entretien de Crisis Group, économiste, Bujumbura, février 2016.

⁸⁹ Au mois de mai, une pénurie de carburant a eu lieu à Bujumbura et le gouvernement a pris des mesures contraignantes contre les distributeurs de carburant. Echange électronique de Crisis Group, membre de la société civile, Bujumbura, mai 2016.

⁹⁰ Entretiens de Crisis Group, commerçants au marché « Siyoni », Bujumbura, février 2016.

⁹¹ Le budget du ministère de l'Education est en baisse de 27 pour cent, celui de la Santé de 54 pour cent. Plan de réponse humanitaire, op. cit.

⁹² Article 22 de la loi du 31 décembre 2015 portant fixation du budget général de la République du Burundi pour l'exercice 2016. A la suite de cette décision, les syndicats de l'administration ont fait part de leur mécontentement au gouvernement. « Suppression des annales et primes : mise en place d'une équipe interministérielle de réflexion et de propositions », *Iwacu*, 21 mars 2016.

⁹³ « Suppression du petit déjeuner à l'UB », *Burundi Eco*, 5 février 2016 ; « Retard de paiement des subsides, patience ! », *Iwacu*, 5 février 2016.

⁹⁴ En février, la Banque centrale avait deux mois de couverture des réserves de change et privilégiait le règlement des produits essentiels comme le carburant. Entretiens de Crisis Group, économiste et diplomate, Bujumbura, février 2016.

⁹⁵ Entretiens de Crisis Group, économiste et entrepreneur, Bujumbura, février 2016.

⁹⁶ « Un gap de 130 milliards de FBU dans les recettes de l'OBR, exercice 2015 », *Iwacu*, 12 février 2016.

⁹⁷ Voir estimation du FMI, World Economic Outlook Database, avril 2016. Entretiens de Crisis Group, économiste et diplomate, Bujumbura, février 2016.

⁹⁸ « Burundi : l'UE clôture les consultations au titre de l'article 96 de l'accord de Cotonou », communiqué de presse, Conseil de l'UE, 14 mars 2016.

⁹⁹ Entretiens de Crisis Group, bailleurs, Bujumbura et Bruxelles, février 2016.

¹⁰⁰ Entretien Crisis Group, acteur humanitaire, Kigali, février 2015.

internes, montrent que la crise humanitaire est exportée hors du pays. Néanmoins, tout comme le nombre des réfugiés, le nombre des déplacés internes augmente régulièrement et l'impasse politico-sécuritaire actuelle, avec son cortège de conséquences socioéconomiques (réduction de certains services de base qui étaient déjà insuffisants pour couvrir les besoins), risque de créer une urgence à la frontière du social et de l'humanitaire à l'intérieur du pays.

D'après les plus récentes estimations, 10 pour cent de la population (soit 1,1 million de personnes) a besoin d'assistance humanitaire au sens large (protection, soutien alimentaire, etc.). D'une part, des problèmes propres aux zones de conflit apparaissent à Bujumbura (restriction de l'accès humanitaire dans les quartiers contestataires, enfants traumatisés, augmentation des cas de viol, etc.) ; d'autre part, les problèmes malheureusement classiques au Burundi (malnutrition, épidémies saisonnières, etc.) risquent d'être amplifiés par la réduction des services sociaux et les coupes budgétaires dans le secteur de la santé.¹⁰¹ A Bujumbura, le nombre d'enfants souffrant de malnutrition sévère a doublé d'octobre à décembre 2015.¹⁰² Dans le pays, les routes coupées par les éboulements lors de la dernière saison des pluies risquent de ne pas toutes être réparées et l'incertitude prévaut concernant le niveau de production agricole en 2016, à cause de la moindre disponibilité des fertilisants et de la baisse de la demande urbaine. Dans ce contexte très précaire,¹⁰³ les spécialistes craignent qu'une nouvelle détérioration de la situation fasse basculer la population dans l'urgence alimentaire.¹⁰⁴

Bien qu'elle vive de l'agriculture de subsistance, la population rurale ne sera pas épargnée par ces difficultés. En effet, les courroies de transmission entre l'économie urbaine et le monde agricole vont répercuter les difficultés de Bujumbura sur les zones rurales qui la nourrissent ; des services essentiels pour la population rurale (soins de base, engrais, etc.) risquent de manquer. De ce fait, les agences des Nations unies et les organisations humanitaires réinvestissent actuellement le pays et s'efforcent de faire des évaluations dans les secteurs à risques (nutrition, santé, déplacements internes, etc.).¹⁰⁵

C. *Un seul combat, des oppositions multiples*

La rupture entre le régime et différents segments de la population burundaise et la détérioration des conditions de vie alimentent des oppositions qui se sont organisées depuis la crise électorale de 2015 mais ne parviennent pas à s'unifier.

En effet, l'opposition s'est structurée en une plateforme civile et plusieurs groupes armés. Créé en juillet 2015 à l'instigation de personnalités de la campagne « Halte au 3^{ème} mandat » et du « Mouvement Arusha » et présidé par Léonard Nyangoma puis Jean Minani,¹⁰⁶ le Conseil national pour le respect de l'accord d'Arusha pour la paix

¹⁰¹ Echange téléphonique de Crisis Group, acteur humanitaire, avril 2016. Plan de réponse humanitaire, op. cit. Entretien de Crisis Group, acteur humanitaire, Bujumbura, février 2016.

¹⁰² Il est passé de 135 à 268. Burundi Humanitarian Situation Report, Unicef, 30 janvier 2016.

¹⁰³ Plus de 35 pour cent de la population burundaise souffre d'insécurité alimentaire et des phénomènes de spéculation sur les produits alimentaires sont déjà apparus. « Le sucre se raréfie », *Iwacu*, 12 février 2016. Plan de réponse humanitaire, op. cit.

¹⁰⁴ Entretiens de Crisis Group, personnel des Nations unies et acteur humanitaire, Bujumbura, février 2016.

¹⁰⁵ L'OCHA vient de rouvrir un bureau à Bujumbura et les ONG d'urgence se réinstallent. Entretiens de Crisis Group, personnel des Nations unies et acteurs humanitaires, Bujumbura, février 2016.

¹⁰⁶ « Cnared : Nyangoma éjecté malgré un bilan 'positif' », *Iwacu*, 4 mai 2016.

et la réconciliation au Burundi et de l'Etat de droit (Cnared) est la coalition de l'opposition en exil qui comprend les principaux mouvements d'opposition (sauf les FNL), deux anciens présidents, des membres de la société civile et des frondeurs du CNDD-FDD.¹⁰⁷ Le Cnared met en avant la défense de l'accord d'Arusha, le refus du troisième mandat et la lutte contre les institutions issues des élections de 2015.¹⁰⁸ Pour ce faire, il prône l'union de toutes les forces anti-troisième mandat et l'organisation d'un dialogue sous médiation internationale pour aller vers un gouvernement de transition et de nouvelles élections. Cette coalition donne une forme institutionnelle unique à l'opposition en exil, ce qui lui a permis de participer à la rencontre avec le gouvernement organisée par le président ougandais à Kampala le 28 décembre 2015.

Pour l'heure, la visibilité politique du Cnared, dont la composition est pluriethnique, est limitée. Depuis sa création, il n'a pas formalisé de programme ou de vision pour le pays. Le Cnared s'emploie essentiellement à exercer une pression diplomatique. Le fait qu'il n'ait pas créé de branche militaire s'explique sans doute par un souci légaliste mais dénote aussi des clivages internes entre politiciens avec et sans groupe armé, politiciens de l'opposition et ex-politiciens du CNDD-FDD, opposants d'hier et d'aujourd'hui.¹⁰⁹

Alors qu'Hussein Radjabu vient de quitter le Cnared en dénonçant la mainmise de certains sur le mouvement,¹¹⁰ Agathon Rwasa, le dirigeant des FNL, continue d'être l'autre obstacle à l'unité de l'opposition. Depuis l'après-élection 2010, il demeure fidèle à sa politique de cavalier solitaire : de même qu'il était resté à l'écart de l'Alliance des démocrates pour le changement (ADC)-Ikibiri qui tentait de réunir les oppositions après les élections de 2010, il reste aujourd'hui le seul politicien de l'opposition à siéger au parlement avec une poignée de députés, c'est-à-dire à avoir accepté les résultats de l'élection de 2015. Cette situation ambivalente rend ses prises de position antigouvernementales peu compréhensibles, voire peu crédibles.¹¹¹ Elle déconcerte les milieux d'opposition. Pour certains, il lutte discrètement contre le régime de l'intérieur ; pour d'autres, il fait le jeu de ce dernier, et sa participation au système institutionnel lui confère un salaire mais aucune influence sur l'action gouvernementale.¹¹² Ce manque de visibilité politique est renforcé par les doutes qui planent sur sa capacité à contrôler ses militants. En effet, à Bujumbura, certains militants FNL participent activement à la résistance contre le régime tandis que les groupes de combattants FNL implantés au Sud Kivu depuis plusieurs années semblent s'être autonomisés.¹¹³

¹⁰⁷ Acte constitutif du Cnared, Addis Abeba, 31 juillet 2015, et nouveau texte constitutif, Bruxelles, 25 février 2016 (<http://cnared.info/wordpress/connaitre-le-cnared>). « Le CNARED à la croisée des chemins », *Iwacu*, octobre-novembre 2015.

¹⁰⁸ Entretien de Crisis Group, membre du Cnared, Bruxelles, novembre 2015.

¹⁰⁹ Entretiens de Crisis Group, membres de l'opposition, Bruxelles, janvier 2016.

¹¹⁰ « Le Cnared se fissure », *Iwacu*, 16 mai 2016.

¹¹¹ Les FNL appellent à un dialogue interburundais sous médiation internationale et dénoncent les violences policières du régime. « Déclaration du parti FNL sur la nécessité urgente de relancer le dialogue inter-burundais sous la supervision des garants internationaux », communiqué de presse, FNL, 6 septembre 2015 et « Déclaration du parti FNL sur les opérations militaro-policières en cours à Bujumbura », communiqué de presse, FNL, 15 novembre 2015.

¹¹² Entretiens de Crisis Group, membre des FNL, Bruxelles, janvier 2016 et membres de l'opposition, Kigali, février 2016.

¹¹³ La présence des combattants FNL au Sud Kivu est très ancienne. Un groupe de dissidents commandés par Aloys Nzabampema avait déjà rejoint le Sud Kivu après l'accord de cessez-le-feu signé par Agathon Rwasa en 2008 et d'autres combattants se sont réfugiés au Sud Kivu après les élections de 2010. Ils évoluent dans les moyens plateaux d'Uvira et la péninsule d'Ubwari. Echange télépho-

La dispersion de l'opposition est illustrée par la diversité des groupes armés. Les discussions pour un commandement unifié auraient échoué et chacun entretiendrait ses propres forces grâce notamment aux 500 à 1 000 défections de militaires.¹¹⁴ En plus du RED Tabara (Résistance pour un Etat de droit au Burundi), lié au MSD, et des Forces républicaines du Burundi (Forebu) du général putschiste Godefroid Niyombare, dont la composition est essentiellement militaire et pluriethnique, il faut compter parmi les groupes armés les FNL et l'Union des patriotes pour la révolution (UPR), qui a émergé en février 2016.¹¹⁵

A partir du Sud Kivu, les FNL et d'autres mouvements armés s'infiltrèrent au Burundi (notamment par la plaine de la Ruzizi). Des rebelles ont d'ailleurs été arrêtés par les autorités congolaises.¹¹⁶ Certains démentis et la guerre des revendications d'attaques contre les forces de sécurité mettent en lumière les rivalités entre ces groupes.¹¹⁷ En dépit des circonstances, l'opposition reste divisée et son unification est encore illusoire.

Dispersés sur plusieurs pays, ce qui ne facilite pas leur stratégie, les groupes d'opposition cherchent du soutien diplomatique et même militaire. Le Rwanda aurait aidé des dissidents à se constituer en groupe armé au cours de l'année 2015. Bien que certains assurent que cette aide aurait cessé, d'autres indiquent que le pays continuerait à les soutenir.¹¹⁸

Si la responsabilité précise des groupes armés est difficile à établir pour chaque action violente, plusieurs d'entre eux ont revendiqué des attaques, notamment contre les forces de sécurité.

nique de Crisis Group, personnel des Nations unies, République démocratique du Congo (RDC), mars 2016. Entretien de Crisis Group, membre de la société civile, Bujumbura, février 2016.

¹¹⁴ Entretiens de Crisis Group, membre des services de sécurité et membre de la société civile, Bujumbura, février 2016.

¹¹⁵ Communiqué de presse, Karuzi, 11 février 2016.

¹¹⁶ « Est de la RDC : les autorités présentent 43 rebelles infiltrés », AFP, 12 janvier 2016. « Uvira : la population dénonce la présence d'un groupe armé burundais », Infos Grands Lacs, 16 janvier 2016. Echange téléphonique de Crisis Group, personnel des Nations unies, RDC, mars 2016.

¹¹⁷ « Entretien exclusif avec Hussein Radjabu : je n'appartiens pas au FOREBU », Infos Grands Lacs, 22 janvier 2016.

¹¹⁸ Entretien de Crisis Group, diplomate européen, mai 2016. Rapport du groupe d'experts sur la RDC présenté au Conseil de sécurité de l'ONU en février 2016 (www.reuters.com/article/us-burundi-rwanda-un-idUSKCN0VD04K). « Asylum Betrayed: Recruitment of Burundian Refugees in Rwanda », Refugees International, décembre 2015; « Rwanda aids Burundi rebels, North Korea arms Congo – UN experts », Reuters, 12 mai 2016.

IV. L'introuvable et indispensable dialogue

Actuellement, la crise burundaise est dans une impasse. La forte pression des forces de sécurité sur les quartiers d'opposition et les ouvertures cosmétiques du pouvoir¹¹⁹ produisent un calme apparent et trompeur derrière lequel les assassinats ciblés et la répression politique continuent.¹²⁰ Malgré les pressions internationales, le dialogue entre le gouvernement burundais et l'opposition peine à se matérialiser. Arc-boutés sur leurs positions, les deux camps misent sur le facteur temps. Le principal effet de l'enlisement de la crise n'est pas l'essoufflement de l'opposition ou du gouvernement mais la hausse continue du nombre de victimes et l'aggravation de la situation.

Le régime burundais s'est engagé dans une voie dangereuse d'exclusion et de radicalisation, et doit changer de cap. Son désir d'écraser toute dissidence et de remodeler l'équilibre politique du pays pour atteindre ses objectifs ne peut être assouvi qu'en faisant usage de la force contre sa propre population, ce dont des figures de premier plan du régime pourraient un jour être tenus pour responsables. Ceux qui font partie ou sont proches de la direction du régime doivent convaincre leurs collègues que la stratégie actuelle est hautement destructrice et pourrait échapper à leur contrôle, comme cela a déjà été le cas dans l'histoire tragique du Burundi. La seule façon d'éviter un tel scénario est de s'engager dans un dialogue constructif, de permettre aux médias et à la société civile de travailler de façon indépendante et sereine, et de revoir leur approche violente envers les opposants.

L'opposition armée doit aussi comprendre que son intention déclarée de renverser le gouvernement, et les assassinats ciblés dans lesquels elle est soupçonnée d'être impliquée (si en effet il est prouvé qu'elle est responsable), nourrissent la violence. L'opposition non-armée en exil doit mettre fin de toute urgence à ses désaccords internes afin de saisir toute opportunité de dialogue et pouvoir présenter un front unifié et des positions claires.

La nécessité de la reprise du dialogue faisant consensus dans la communauté internationale, celle-ci doit impérativement encourager le gouvernement et l'opposition au Burundi à y prendre part. Ce dialogue doit porter sur le fond du contentieux actuel, c'est-à-dire le système institutionnel issu de l'accord d'Arusha. En lieu et place du simulacre de « dialogue national » qui a lieu actuellement, un débat sur les modifications nécessaires de l'accord de paix devrait être organisé. Ce débat avait commencé lors de la tentative de révision constitutionnelle au début de l'année 2014 mais n'a jamais abouti. Il devrait avoir lieu au Burundi mais cela suppose que les libertés actuellement bafouées (libertés d'expression, de la presse, de réunion, etc.) soient à nouveau garanties et que l'opposition puisse rentrer d'exil. Tant que ces conditions préalables ne sont pas satisfaites, un débat de fond entre l'opposition et le gouvernement sur le futur d'Arusha doit avoir lieu hors du pays sous l'égide des garants de l'accord. Ces derniers devraient profiter de la réunion prévue le 21 mai 2016 pour poser les bases de cette discussion et proposer la formation d'un groupe de travail composé du Cnared, des FNL et du CNDD-FDD chargé de s'entretenir du futur de l'accord de paix d'Arusha.

¹¹⁹ Afin de donner des gages de bonne volonté avant une série de visites internationales, le gouvernement a autorisé la réouverture de deux radios et d'une ONG, annulé des mandats d'arrêt internationaux émis contre les individus soupçonnés d'avoir pris part à la tentative de coup d'Etat de mai 2015, y compris quinze exilés politiques, et a libéré des détenus.

¹²⁰ « Burundi opposition leader arrested: family », AFP, 9 mars 2016 ; « 16 militants du FNL pro-Rwasa sous les verrous », *Iwacu*, 23 mars 2016.

Pour soutenir efficacement une telle action, les acteurs internationaux doivent d'abord améliorer leur coordination, dont la faiblesse est clairement apparue lors des récentes tentatives de médiation. Certains membres du Conseil de sécurité de l'ONU comme les Etats-Unis ou le Royaume-Uni ont pris position contre le régime en 2015. Les puissances africaines ont exprimé leur préoccupation face à la détérioration de la situation tout au long de l'année.¹²¹ Après la multiplication des assassinats de part et d'autre et la rhétorique ethnique croissante en novembre et décembre 2015 (en particulier une attaque contre des casernes militaires et ses répercussions sanglantes le 13 décembre), le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine (UA) a déclaré son intention d'autoriser le déploiement d'une force de l'UA, la Mission africaine de prévention et de protection au Burundi (Maprobu) au Burundi, et de proposer que si le gouvernement burundais refusait de donner son accord, le sommet de l'UA puisse passer outre.¹²²

Cette décision audacieuse a été portée par certains membres de la Commission de l'UA, soutenus par des Etats membres, qui souhaitaient voir l'Union prendre des mesures décisives en cas de violences de masse. L'espoir était de ramener ainsi le gouvernement à la table des négociations. Toutefois, après que le gouvernement burundais a déclaré mi-décembre qu'il n'accepterait pas un tel déploiement, la proposition a été abandonnée lors du sommet de l'UA des 30 et 31 janvier 2016. Le rejet de la proposition résultait de la réticence des Etats membres à intervenir dans un pays contre la volonté de son dirigeant et d'un espoir que la situation se stabilise sans avoir recours à la force. Ce recul était également dû aux difficultés pratiques de la mise sur pied d'une telle force. Certains Etats membres ont peut-être été influencés par leur sympathie pour le gouvernement du Burundi qui a tenté de tenir le Rwanda pour responsable de la situation, gagnant les faveurs des adversaires de ce pays sur le continent.¹²³

Le vide de médiation créé par le désintérêt du médiateur de la Communauté d'Afrique de l'Est en 2016 a été comblé par une kyrielle d'interventions désordonnées, parfois contradictoires, au grand avantage du gouvernement burundais.¹²⁴ Au lieu de travailler en ordre dispersé, les acteurs internationaux devraient formaliser une structure de médiation internationale afin de parler d'une seule voix.¹²⁵

Par ailleurs, les bailleurs qui ont suspendu une partie de leur aide devraient :

- ❑ contribuer financièrement à la surveillance des discours tenus par les autorités et l'opposition afin de lutter contre les velléités d'ethnisation. Ce suivi est déjà effectué par des ONG burundaises avec l'appui de certains bailleurs mais il nécessite davantage d'aide, notamment pour couvrir les discours des autorités locales

¹²¹ Voir par exemple « L'Union africaine réitère sa préoccupation face à la situation au Burundi », communiqué de presse, Commission de l'Union africaine, 4 décembre 2015.

¹²² Communiqué de la 565^{ème} réunion du Conseil de paix et de sécurité (CPS) de l'UA sur la situation au Burundi, Addis Abeba, 17 décembre 2015.

¹²³ Entretien de Crisis Group, responsable international proche du dossier, Addis Abeba, avril 2016.

¹²⁴ Depuis le début de l'année 2016, se sont rendus au Burundi : le Conseil de sécurité des Nations unies, le Secrétaire général des Nations unies, le Haut-commissaire des Nations unies aux droits de l'homme, une délégation de cinq présidents africains dépêchée par l'Union africaine, le facilitateur nommé par l'EAC (Benjamin Mkapa), des dirigeants religieux et de nombreux envoyés spéciaux. Le médiateur de l'EAC, le président ougandais, ne s'est en revanche pas rendu à Bujumbura cette année.

¹²⁵ « Burundi : le temps des messages forts », Statement, Crisis Group, 24 février 2016.

dans les provinces. Il en est de même du processus de documentation des abus des droits humains qui doit continuer à être soutenu et renforcé.

- ❑ vérifier la neutralité politique et la fiabilité technique des acteurs non-gouvernementaux dans le cadre du changement des modalités d'aide. Cela suppose une évaluation politique et technique rigoureuse de ces acteurs. Pour certains d'entre eux, des partenariats avec des ONG internationales et un renforcement de leurs capacités financières et managériales seront indispensables.
- ❑ financer des dispositifs de suivi de la situation nutritionnelle et sanitaire et faire des études budgétaires pour identifier le point de rupture dans les secteurs clés de la santé et de l'agriculture afin de calibrer le soutien financier dont ils font l'objet. Les donateurs doivent veiller à ce que le changement des modalités de financement des programmes dans ces secteurs, qu'aucun d'entre eux n'a l'intention d'arrêter, ne se traduise pas par une interruption des financements en cours.
- ❑ créer un groupe de suivi de l'économie burundaise qui associe la Banque mondiale, la Banque africaine de développement, l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture et le Fonds monétaire international.
- ❑ débloquer des fonds pour le plan de réponse humanitaire qui demeure sous-financé.

L'UE et les partenaires bilatéraux devraient élargir les sanctions existantes à ceux qui tiennent des discours d'incitation à la haine et aux discriminations selon l'origine ethnique.¹²⁶ Ils devraient aussi réclamer la fin des poursuites contre les journalistes et les médias. Bien que timides, la réouverture de deux radios (Isanganiro et Rema FM) et la réunion de Bruxelles entre les journalistes en exil et le nouveau président du Conseil national de la communication sont des signes d'ouverture à encourager.¹²⁷ A défaut de pouvoir favoriser la création d'un espace médiatique pluraliste au Burundi, les acteurs internationaux devraient soutenir financièrement les médias burundais qui se sont créés en exil et faciliter les rencontres de ces derniers avec les autorités.

Les ONG internationales et burundaises qui étaient impliquées avant la crise dans la résolution des conflits locaux et disposent de structures locales de médiation devraient réorienter le travail de ces structures vers la documentation des abus des droits humains et des discours d'incitation à la haine au niveau local.

L'UE et l'UA sont en voie de se mettre d'accord pour changer les modalités de financement de l'Amisom afin de verser les soldes directement aux militaires sans passer par le gouvernement.¹²⁸ Les militaires en mission de maintien de la paix disposant tous d'un compte en banque, ils devraient être payés par virement bancaire. L'UA et ses partenaires devraient aussi rechercher un autre pays contributeur de troupes pour éventuellement remplacer les soldats burundais au sein de l'Amisom afin d'éviter que les autorités puissent utiliser ces troupes comme levier diplomatique.

¹²⁶ Des sanctions contre les responsables de violences (gel des comptes et interdiction de visa) ont été prises par des organisations multilatérales et certains pays. « Burundi: the EU adopts sanctions against four individuals », communiqué de presse, Conseil de l'Union européenne, 1^{er} octobre 2015.

¹²⁷ « Les médias burundais au cœur de la crise », communiqué de presse, Table ronde des médias burundais, Bruxelles, 24 mars 2016.

¹²⁸ Comme Crisis Group le recommandait en février 2016. « Burundi : le temps des messages forts », op. cit. Voir « EU takes aim where it hurts Burundi – peacekeeper funding », Reuters, 29 mars 2016.

Tandis que les quelques douzaines d'observateurs de l'UA au Burundi actuellement, dont le modus operandi fait apparemment l'objet de tractations entre Bujumbura et l'UA, manquent totalement de visibilité sur le terrain, l'UA et l'ONU doivent conjuguer leurs efforts pour déployer un nombre important d'observateurs internationaux des droits humains et de policiers armés. Et ce afin de décourager à la fois les violences des forces de sécurité et de l'opposition armée. Les deux organisations doivent redoubler leurs efforts diplomatiques pour faire accepter cette présence internationale par le gouvernement. En cas d'escalade de la violence, l'ONU, qui dispose de forces à quelques dizaines de kilomètres de Bujumbura, doit être prête à intervenir rapidement pour faire cesser un bain de sang. Elle doit donc prendre les mesures nécessaires pour rendre possible un déploiement rapide au Burundi de troupes de la Mission des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (Monusco) en cas d'urgence.

Le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés et les ONG devraient mettre en place une surveillance rigoureuse des camps de réfugiés situés dans les pays voisins, où auraient lieu des recrutements par l'opposition armée.

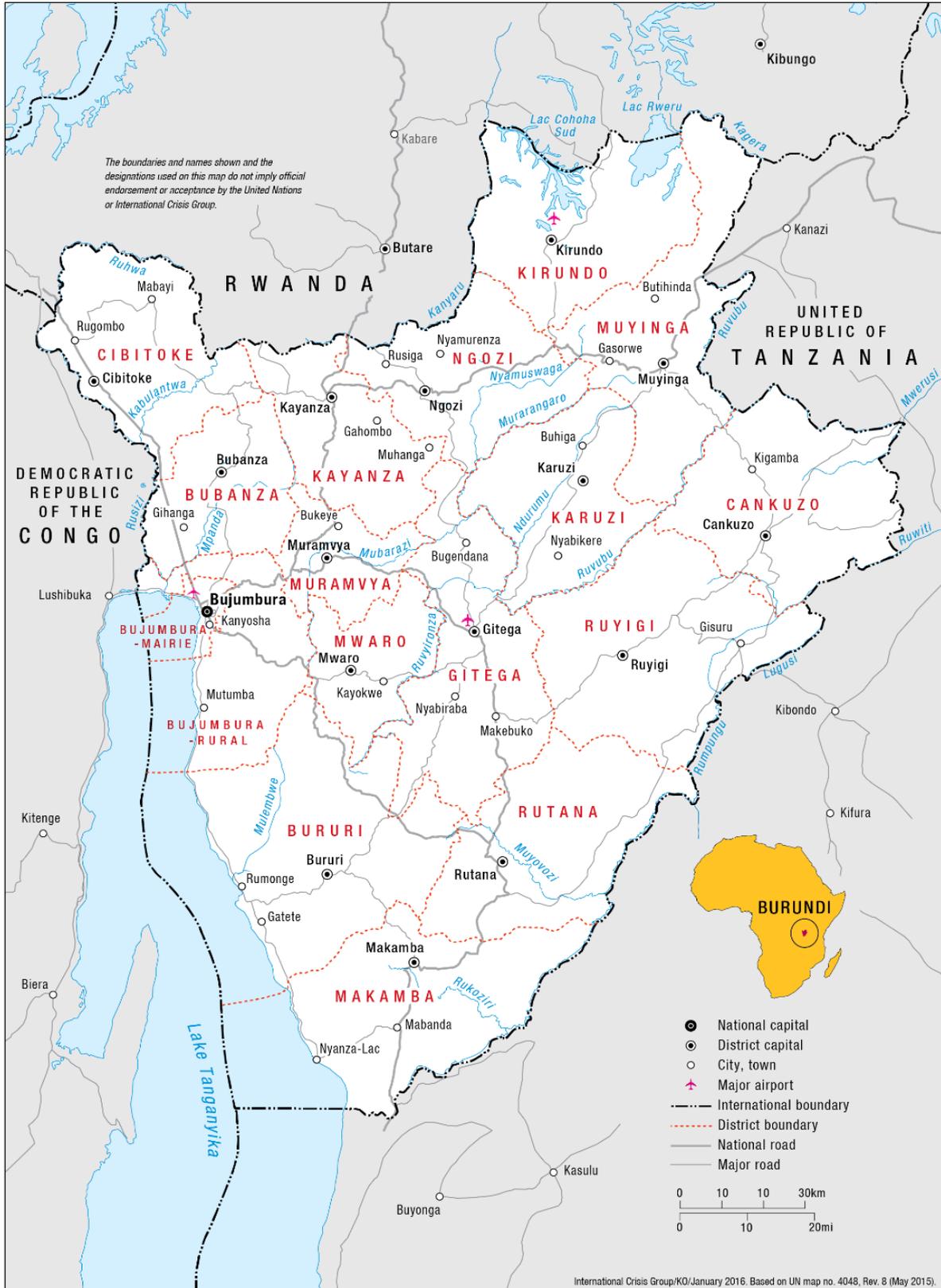
V. Conclusion

L'avenir est incertain. Une escalade brutale et dramatique de la violence est possible, tout comme la pérennisation d'une guérilla de basse intensité, mais au potentiel de croissance non négligeable. Si le compromis longtemps recherché et soigneusement négocié d'Arusha n'a pas résolu la question ethnique, il a au moins le mérite de l'avoir dédramatisée. Mais la consolidation du pouvoir par un parti dont le cœur n'a jamais cru en cet accord porte les germes d'une remise en cause unilatérale de ce processus, contre l'opinion d'une frange importante de la population burundaise.

Au cœur de la confrontation actuelle se trouve la question politique suivante : « faut-il ou non changer le système institutionnel d'Arusha ? ». Mais ce n'est pas tant la réponse qui importe que la manière d'y répondre. Le faire par la force ne fait qu'opposer la violence à la violence, ressusciter les antagonismes ethniques et ramener le Burundi en arrière. Le faire par le débat démocratique peut permettre d'élaborer un nouveau consensus post-Arusha et conduire le Burundi vers une paix durable.

Nairobi/Bruxelles, 20 mai 2016

Annexe A : Carte du Burundi



International Crisis Group/KO/January 2016. Based on UN map no. 4048, Rev. 8 (May 2015).

Annexe B : Liste des abréviations et acronymes

CNDD-FDD	Conseil national pour la défense de la démocratie-Forces de défense de la démocratie
UA	Union africaine
EAC	East African Community – Communauté d’Afrique de l’Est
UE	Union européenne
Cnared	Conseil national pour le respect de l’accord d’Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi et de l’Etat de droit
FNL	Forces nationales de libération
Amisom	African Union Mission in Somalia – Mission de l’Union africaine en Somalie
FDD	Forces de défense de la démocratie
Monusco	Mission des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo
Frodebu	Front pour la démocratie au Burundi
SNR	Service national de renseignement
Uprona	Union pour le progrès national
RFI	Radio France Internationale
Unicef	United Nations Children’s Emergency Fund – Fonds des Nations unies pour l’enfance
MSD	Mouvement pour la solidarité et la démocratie
IOB	Institute of Development Policy and Management – Institut de politique de développement et de management
AFP	Agence France Presse
FAB	Forces armées burundaises
Minusca	Mission multidimensionnelle intégrée de stabilisation des Nations unies en Centrafrique
FDN	Force de défense nationale
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
OCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs – Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies
PIB	Produit intérieur brut
FMI	Fonds monétaire international
ADC	Alliance of Democrats for Change – Alliance des démocrates pour le changement
RED Tabara	Résistance pour un Etat de droit au Burundi
Forebu	Forces républicaines du Burundi
UPR	Union des patriotes pour la révolution
RDC	République démocratique du Congo
Maprobu	Mission africaine de prévention et de protection au Burundi
CPS	Conseil de paix et de sécurité de l’Union africaine