

2008-09

Burundi: Un Processus de Negociation Entre le Gouvernement et le Palipehutu-Fnl dans l'Impasse

Sentamba, Elias

Journal of African Conflicts and Peace Studies

<https://repository.ub.edu.bi/handle/123456789/2118>

Téléchargé depuis le dépôt institutionnel officiel de l'Université du Burundi

September 2008

Burundi: Un Processus de Negociation Entre le Gouvernement et le Palipehutu-Fnl dans l'Impasse

Elias Sentamba

National University of Rwanda; University of Burundi, esentamba@nur.ac.rw

Follow this and additional works at: <https://digitalcommons.usf.edu/jacaps>

Recommended Citation

Sentamba, Elias (2008) "Burundi: Un Processus de Negociation Entre le Gouvernement et le Palipehutu-Fnl dans l'Impasse," *Journal of African Conflicts and Peace Studies*: Vol. 1: Iss. 1, 30-51.

DOI: <http://dx.doi.org/10.5038/2325-484X.1.1.3>

Available at: <https://digitalcommons.usf.edu/jacaps/vol1/iss1/5>

This Article is brought to you for free and open access by the Open Access Journals at Digital Commons @ University of South Florida. It has been accepted for inclusion in Journal of African Conflicts and Peace Studies by an authorized editor of Digital Commons @ University of South Florida. For more information, please contact digitalcommons@usf.edu.

Burundi: Un Processus de Negociation Entre le Gouvernement et le Palipehutu-Fnl dans l'Impasse

Abstract

Since 2005, President Nkurunziza has not kept his promise to conclude peace agreement with Palipehutu-FNL. Palipehutu has not given up its ethnist ideology since its foundation. Its fight for the hutu cause has not considered the political change since the Arusha peace agreement. This entailed many political errors which has discredited its paradigm. **Though CNDD-FDD is heading Burundian legitimate political institutions, it is still behaving as an underground movement: use of force to muzzle political opposition and internal dissidents instead of resorting to the rule of law. This illegitimacy is negatively influencing the forthcoming 2010 elections. ***These positions, so poles apart, greatly hindered the 2006 and 2007 peace agreements between the two belligerents. Is it possible to overcome this deadlock? Yes, on the condition that the two parties show their political will for peace. Henceforth, the South African mediation should devise the best way to power sharing.

BURUNDI : UN PROCESSUS DE NEGOCIATION ENTRE LE GOUVERNEMENT ET LE PALIPEHUTU-FNL DANS L'IMPASSE¹

Elias SENTAMBA

Abstract: *Since 2005, President Nkurunziza has not kept his promise to conclude peace agreement with Palipehutu-FNL. Palipehutu has not given up its ethnist ideology since its foundation. Its fight for the hutu cause has not considered the political change since the Arusha peace agreement. This entailed many political errors which has discredited its paradigm.*

Though CNDD-FDD is heading Burundian legitimate political institutions, it is still behaving as an underground movement: use of force to muzzle political opposition and internal dissidents instead of resorting to the rule of law. This illegitimacy is negatively influencing the forthcoming 2010 elections.

These positions, so poles apart, greatly hindered the 2006 and 2007 peace agreements between the two belligerents. Is it possible to overcome this deadlock? Yes, on the condition that the two parties show their political will for peace. Henceforth, the South African mediation should devise the best way to power sharing.

Sommaire : *Depuis 2005, le président Pierre NKURUNZIZA n'a pu honorer sa promesse de conclure effectivement un accord de paix avec le Palipehutu-FNL. Ayant toujours campé sur son idéologie ethniste, ce mouvement brandit la cause hutu et ne prend guère en compte le changement politique en cours depuis les accords d'Arusha. Aussi commet-il plein d'erreurs politiques qui discréditent son paradigme.*

Bien qu'il dirige les institutions politiques légitimes, le CNDD-FDD n'a pas moins conservé ses réflexes du maquis : recours à la force pour museler l'opposition politique et ses dissidents plutôt qu'à l'Etat de droit. Cela a de fortes chances d'affecter les prochaines élections de 2010.

Diamétralement opposées, les positions des deux belligérants ont entravé les accords de paix de 2006 et 2007. Est-il possible de sortir de cette impasse ? Oui, à condition que ces parties fassent preuve de volonté politique pour la paix. Dans cette perspective, la médiation sud-africaine devrait penser la meilleure voie pour le partage de pouvoir.

¹ Nous avons mis la dernière main à cet article en février 2008. Entre-temps, beaucoup d'événements se sont déroulés entre autres la mise sur pied d'un « directoire politique », le bombardement de la capitale Bujumbura par les FNL, le retour forcé des leaders du Palipehutu au Burundi, etc. Cependant, cela n'a pas changé fondamentalement le fond de ce travail. Aussi l'avons-nous maintenu en l'état, en attendant un autre papier qui prenne en compte l'évolution actuelle et dont nous avons déjà entrepris les recherches.

Journal of African Conflicts and Peace Studies

Introduction

Depuis les élections d'août 2005 qui ont amené le CNDD-FDD² au pouvoir, les Burundais croyaient pousser enfin un ouf de soulagement. Et pour cause, le président Nkurunziza déclarait dans son discours d'investiture que son Gouvernement allait tout faire pour amener à la table de négociation le mouvement rebelle qui restait encore dans le maquis, à savoir le PALIPEHUTU-FNL. Hélas les fruits n'ont guère tenu la promesse des fleurs. Le PALIPEHUTU-FNL n'a pas discontinué d'alimenter l'insécurité en particulier dans les provinces de Bujumbura rural, Bubanza et Cibitoke. Le comble de malheur est que tous les malfaiteurs se cachent derrière lui pour commettre les plus ignobles forfaits sur pratiquement tout le territoire national. Or, le processus de négociation entrepris de la période de transition à nos jours en vue de mettre un terme à cette spirale de guerre se trouve aujourd'hui dans l'impasse.

Pour comprendre cette quadrature du cercle, la présente étude tente d'abord de démêler l'écheveau en montrant comment le PALIPEHUTU a toujours brandi la cause hutu alors qu'au fil du temps la teneur identitaire est allée se décantant sur la scène politique burundaise depuis le processus d'Arusha. Elle analyse ensuite le champ de la négociation en passant au peigne fin les principales parties prenantes ainsi que leurs interactions. Elle explique enfin pourquoi le processus de négociation en est venu à s'embourber dans l'impasse qui est la sienne aujourd'hui, notamment le fait, pour les parties prenantes, de ne pas concéder à un jeu « à gains mutuels ». Ce faisant, ces attermoissements finissent par alimenter les enjeux des partis de l'opposition, ce qui a toutes chances d'affecter les élections de 2010.

1. Perspective socio-historique du conflit

Bien que le Palipehutu-FNL persiste à revendiquer haut et fort la défense de la cause hutu depuis sa création, le « paradigme » identitaire a perdu, au fil du temps, son instrumentalisation politique³ comme le montrent les lignes qui suivent.

a. Prédominance d'une grille de lecture identitaire

Dès son indépendance politique en 1962, le Burundi n'a cessé de faire l'objet des conflits de nature identitaire. Il convient de faire remarquer que faute de projets politiques solides et à l'instigation de nombre d'acteurs de l'administration et de colons

² Conseil National pour la Défense de la Démocratie - Forces pour la Défense de la Démocratie, un des mouvements armés.

³ Sur l'instrumentalisation politique des faits sociaux, voir BAILEY (F-G.), *La règles de jeu politique*, Paris, PUF, 1972.

Journal of African Conflicts and Peace Studies

belges, la plupart de partis politiques naissants ont mobilisé les électeurs sur fond ethnique⁴. Et puis l'assassinat du prince Louis Rwagasore, personnalité hors pair dans la mesure où son parti nationaliste⁵ était fort rassembleur par-delà les composantes ethniques, n'arrangea guère les choses. A la tête de cette formation politique⁶ s'enclencha une lutte pour la succession. Ainsi Paul Mirerekano, un Hutu très proche du Prince, fut exclu de la course davantage pour son appartenance ethnique. Cela envenima la situation à tel point que l'ethnie en vint à s'imposer comme véritable levier pour conquérir ou conserver le pouvoir.

Bien plus, il convient de préciser que l'environnement fort délétère qui avait prévalu au Rwanda voisin avait déteint dangereusement sur le Burundi. En déversant des colonnes de réfugiés tutsi sur les pays voisins dont le Burundi en effet, la prétendue « révolution sociale » de 1959 imprimait la peur dans les cœurs des acteurs politiques tutsi tandis qu'elle encourageait les politiques hutu, puisque dans les deux cas hantait la même alternative. Aussi n'a-t-on pas tardé à assister à une spirale de violences politiques au sommet de l'Etat : assassinat du Premier ministre Pierre Ngendandumwe, élimination manquée du Mwami et de son Premier ministre Léopold Bihumugani, attaque conduite par des éléments hutu de la Gendarmerie contre les acteurs tutsi, représailles aveugles dirigées contre les acteurs politiques hutu, etc. C'est ainsi que les institutions d'essence démocratique telles le parlement ou les partis politiques sombrèrent dans le chaos⁷... Bref, cela signa la descente aux enfers de la citoyenneté burundaise. Et si le capitaine Michel Micombero prit le pouvoir et substitua la République à la monarchie, il ne put venir à bout de la crise dès lors que le « paradigme » ethno-politique était devenu le référent de gestion politique. Qui plus est, le monopartisme imposé se révélait d'autant plus exclusif que l'espace politique devenait à la fois « uproniste » et

⁴ Précisons au passage que ce fond ethnique n'existait que parce que tout au long de la colonisation, l'administration belge s'était employée à semer les clivages ethniques au sein de la population burundaise. Depuis les années 30 en effet, la fameuse « réorganisation administrative » chassa de l'administration tous les chefs et sous-chefs hutu au nom de la fameuse hiérarchie des races de Gobineau. Or, à la création du Groupe Scolaire d'Astrida, seuls les fils de chef en fonction y accédaient. Et comme seuls les Ganwa et les Tutsi étaient en fonction, leurs enfants y seront instruits aux dépens de ceux des Hutu. Chemin faisant, la machine exclusive fit le reste... jusqu'à la veille de l'indépendance. On ne s'étonnera donc pas que les rares éléments hutu instruits aient emprunté la voie des séminaires destinés à former les prêtres.

⁵ Union pour le Progrès National, UPRONA, en sigle

⁶ Parti ayant gagné les élections législatives de 1961 et par conséquent appelé à présider à la destinée du pays.

⁷ Sur toutes ces péripéties, consulter le travail de Julien NIMUBONA : NIMUBONA (J.), Analyse des représentations du pouvoir politique au Burundi, Thèse de Doctorat, UPPA/CREPAO, 1998.

Journal of African Conflicts and Peace Studies

« tutsiste », dans la mesure où le détenteur de la double casquette de chef d'Etat-chef/ chef de parti UPRONA avait le monopole de concevoir et de dicter le « vrai ».

Cette violence sur fond ethnique qui sévissait jusque-là au sommet de la pyramide étatique rongea par la suite la base, c'est-à-dire le cœur même du Burundi profond. Dans un premier temps en effet, la province de Muramvya, au centre du pays, fait l'objet de violence ethno-politique : pour la première fois, des paysans tutsi sont massacrés et leurs biens incendiés par des voisins hutu, à l'instigation des acteurs politiques hutu. Dans un deuxième temps, le pouvoir Micombero faucha quasi systématiquement les élites hutu ou ce qui en représentait la potentialité (par exemple les étudiants ou élèves du secondaire) en 1972 au lieu et place des acteurs identifiables par des actes posés, par exemple les rebelles mulélistes hutu ayant attaqué le sud du pays notamment à Nyanza-lac ou des comploteurs/fauteurs de troubles décelables individuellement.⁸ Dans un troisième temps, les fâcheux événements de Ntega-Marangara (provinces Kirundo et Ngozi), où des paysans hutu massacrent leurs voisins tutsi à l'instigation du Palipehutu ayant sa base arrière au Rwanda voisin d'une part, et où des éléments de l'armée mènent des représailles sur les Hutu⁹... rappellent que la violence ethno-politique est toujours une épée de Damoclès suspendue à la tête de tout le monde. Enfin, lors de l'assassinat de Melchior Ndadaye et de ses principaux collaborateurs en 1993, la violence embrase tout le pays, comme une traînée de poudre : plus que par le passé, partout les Tutsi font l'objet de génocide. Des colonnes de réfugiés, surtout hutu, prennent le chemin de l'exil dans les pays voisins, tandis que les rescapés tutsi s'entassent dans des « camps de déplacés », sur des centres politico-administratifs ou paroissiaux, à la merci de la misère noire et de l'humiliation. Et puis ces camps seront régulièrement pris pour cibles par les rébellions hutu, à l'instar de Bugendana, Rwegura, etc.¹⁰ S'ensuivra la crise qui verra se multiplier les rébellions hutu s'ajoutant au Palipehutu, telles le CNDD¹¹, pour ne retenir que le principal mouvement armé. Ces dernières prendront en tenaille la population burundaise tout

⁸ Sur le fil de ces malheureux événements, consulter avec intérêt l'ouvrage d'Evariste NGAYIMPENDA : NGAYIMPENDA (E.), *Histoire du conflit politico-ethnique burundais. Les premières marches du calvaire (1960-1973)*, Bujumbura, Ed.de la Renaissance, 2004

⁹ Pour de plus d'amples informations, consulter le travail mené dans la foulée de ces événements par les chercheurs français : CHRETIEN (J-P.), GUICHAOUA (A.) & LE JEUNE (G.), *La crise d'août 1988 au Burundi*, Paris, Cahiers du CRA n°6.

¹⁰ Voir à ce propos : CHRETIEN (J-P.) & MUKURI (M.), dir. *Burundi, la fracture identitaire. Logique de violence et incertitudes « ethniques »*, Paris, Ed. Karthala, 2002.

¹¹ Conseil de Défense de la Démocratie. Il ne faut pas confondre le CNDD et le CNDD-FDD, le second étant à l'origine une aile du premier, laquelle s'est constituée d'abord en mouvement politique armé autonome avant de s'instituer en parti politique à l'issue du cessez-le-feu avec le Gouvernement de transition.

Journal of African Conflicts and Peace Studies

entière jusqu'à la fin de la période de transition que conduiront respectivement les présidents Pierre Buyoya et Domitien Ndayizeye.

En somme, nous avons affaire au « piège » dont parle Jean-Pierre Chrétien : « *Le piège se refermait sur le Burundi : à la suite des crises de 1965 et de 1972, la cassure entre Hutu et Tutsi est devenue aussi profonde qu'au Rwanda. Elle est fondée sur une peur omniprésente. Qu'est-ce qu'être hutu ou tutsi ? Ce n'est ni d'être bantou ou hamite, ni d'être serf ou seigneur ! C'est de se rappeler qui a tué un de vos proches il y a quinze ans ou de se demander qui va tuer votre enfant dans dix ans...* »¹². Autrement dit, ces événements sanglants qui ont jalonné l'histoire du pays ont contribué à la « construction »¹³ et à la consolidation des identités ethno-politiques déjà implantées par la colonisation. Contrairement à ce que croit le « sens commun » en effet, les « ethnies » sont loin d'être des réalités naturelles, mais des « produits » du long processus de gestion politique sectaire qui a fini par matérialiser un véritable « enfermement », pour faire nôtre le concept utilisé par Nicodème Bugwabari¹⁴. Aussi longtemps que quelqu'un peut mourir parce que simplement appartenant à telle ou de telle autre composante ethnique, la citoyenneté se vide vite de son sens. C'est dans cette optique que même lorsque les régimes Bagaza et Buyoya ont tenu un discours unitariste, le vers était déjà dans le fruit puisqu'après tout les Hutu et les Tutsi ne conservaient pas moins, au moins tout bas, la lecture ethno-politique du monde. Sinon le Palipehutu par exemple n'aurait pas pu mobiliser la composante hutu des années 80 à nos jours sur ce levier.

b. Dilution progressive de la teneur identitaire

Si l'idéologie ethno-politique semée par la colonisation a produit les antagonismes entre Hutu et Tusti, la teneur identitaire n'est pas restée aussi statique que l'on serait enclin à le penser. Comme le savent bien les théoriciens¹⁵ des identités ethno-politiques en effet, l'ethnicité est une « construction sociale » de la réalité qui change de contenu au fil du temps, à la condition que change en même temps la gestion des rapports entre les lesdites identités¹⁶. Dans cette perspective, les relations fort polémogènes entre

¹²CHRETIEN (J.-P.), *L'Afrique des Grands Lacs. Deux mille ans d'histoire*, 2003, pp.276-277

¹³BERGER (P.) et LUCKMANN (T.), *La construction sociale de la réalité*. Paris, Ed. Klincksieck, 1986.

¹⁴BUGWABARI (N.), « Enfermement et génocide en Afrique des Grands Lacs : Pistes pour un paradigme », in PAARI, Vol.4, 2003-2004, pp.123-144.

¹⁵POUTIGNAT (Ph.) & STREIFF-FENART (J.), *Théories de l'ethnicité*, Paris, PUF, 1995.

¹⁶CONSTANTIN (F.), « Condition swahili et identité politique. Commentaire sur l'éternelle genèse d'une non-ethnicité », in CHRETIEN (J.-P.) et PRUNIER (G.), dir. *Les ethnies ont une histoire*. Paris, Karthala-ACCT, 1989, pp.336-355.

Journal of African Conflicts and Peace Studies

Hutu et Tutsi qui ont prévalu dans les années soixante, se sont envenimées après le « fléau » de 1972, sont restées rémanentes tout au long des régimes Bagaza et Buyoya, ont atteint leur plus forte acuité après l'assassinat du président Ndadaye, etc. n'ont pas moins commencé à se diluer progressivement.

**Le processus d'Arusha* : même s'il a été vilipendé à tort ou à raison par nombre d'acteurs politiques, il faut dire que le processus d'Arusha a servi de catalyseur dans l'apaisement du conflit « inter-ethnique » burundais. Le fait pour les acteurs politiques hutu et en particulier les réfugiés de 1972 et les politiques ayant évolué au pays en particulier les Tutsi se soient assis au tour d'une même table de négociation et aient débattu des questions de partage du pouvoir... a contribué à diminuer les rancœurs que les deux composantes avaient l'une à l'égard de l'autre. On se souviendra par exemple, lorsque, pendant la période de transition, des dignitaires hutu rentrés d'exil étaient dotés de gardes sud-africaines. Auparavant, ces exilés de longue date croyaient que sans gardes étrangères ils seraient vite « bouffés » par des Tutsi sans autre forme de procès, tellement une peur quasi pathologique les tenaillait. Et la seule idée de penser à l'armée perçue comme mono-ethnique (tutsi) leur faisait froid au dos. Mais plus le temps passait, plus les gardes leur paraissaient plus encombrantes que sécurisantes. La convivialité avec les voisins hutu et tutsi n'a pas tardé à leur révéler qu'ils n'ont pas plus de « hutité » que les millions d'autres Hutu sans gardes. Aussi nombreux d'entre eux ont-ils laissé tomber ces dernières.

Bien plus, une « alchimie sociale »¹⁷ doublée de mutation d'intérêts fait qu'une nomination à des postes de responsabilité aille de pair avec la naissance de logique corporatiste ; ce qui contribue à reculer psychologiquement les barrières ethno-politiques. Prenons par exemple les députés. A partir du moment où ils étaient à l'Assemblée de transition et jouissaient des avantages liés à leurs postes, de la même manière que leurs collègues tutsi, naissait automatiquement la défense des intérêts communs. Il suffirait, pour s'en convaincre, de penser à la tentative échouée de se voir doter d'indemnités substantielles après la transition ! Tout le monde émettait sur la même longueur d'onde par-delà les appartenances ethniques.

** « Mixage » des combattants des mouvements politiques armés et des forces gouvernementales* : Depuis les années soixante-douze où l'armée a été considérée par les Hutu comme mono-ethniquement tutsi, elle suscitait alors de peurs quasi viscérales chez ces derniers. Inversement, elle était perçue par les Tutsi comme le rempart contre l'agression hutu. Et lorsqu'au cours du processus d'Arusha était évoquée l'idée de

¹⁷ BOURDIEU (P.), *Ce que parler veut dire*, Paris, Ed. Fayard, 1987.

Journal of African Conflicts and Peace Studies

« mixage » des combattants rebelles hutu et des forces gouvernementales, cela signifiait pour les Tutsi non seulement le saut dans l'inconnue, mais aussi un saut périlleux. Mais qu'a-t-on observé ? Des ennemis d'hier travailler main dans la main, au sein de l'Armée comme de la Police, de fait comme des fils et filles d'une même patrie ! Comme nous l'avons mentionné plus haut, « l'alchimie sociale » a fait le reste : déployés dans différents secteurs, les « nouvelles forces » n'ont pas tardé à « penser carrière » en passant sous le « rouleau compresseur » de l'institutionnalisation policière ou militaire. Du coup le corporatisme¹⁸ finit par constituer le terreau d'une nouvelle socialisation débouchant par conséquent sur une déconstruction progressive des identités ethniques. Ce faisant, les peurs que les Hutu avaient de l'Armée ou que les Tutsi avaient des rebelles en sont venues à se décanter, hormis dans les régions encore prises en otage par le Palipehutu-FNL.

**Mutation des conflits ethniques en conflits politiques* : l'idéologie ethno-politique dans laquelle la population burundaise a longtemps baigné a fini par faire accroire qu'il n'y a de conflit qu'entre Hutu et Tutsi, tout se faisant comme si entre Hutu ou entre Tutsi les conflits se régleraient quasi en famille. Seulement les faits ont démenti pareille illusion politique. Citons-en trois à titre d'illustration. D'abord lorsque les rebelles du Palipehutu ont failli prendre Musaga (quartier sud-est de la capitale), on ne s'attendait pas à ce que ce soit le président Ndayizeye qui fasse usage de si lourds bombardements aériens ; qui plus est, dans la province de Bujumbura rural habitée pratiquement par les seuls Hutu ! On s'imagine les réactions hutu si cela avait été ordonné par un président tutsi tel Buyoya ! Or, cela est tout à fait compréhensible pour un pouvoir politique qui voit une rébellion mettre la main sur tout un quartier de la capitale. L'ethnicité avait davantage moins de place dans un conflit de nature politique.

Ensuite lorsque le président Ndayizeye (candidat du FRODEBU¹⁹) et le ministre Nkurunziza (candidat du CNDD-FDD) ont failli en venir aux mains à Kayanza : à la veille des élections en effet, les deux sont allés mener la campagne électorale au chef-lieu de la province Kayanza, curieusement le même jour. En fait les forces de l'ordre avaient refusé l'accès au stade aux leaders et militants du CNDD-FDD au profit de ceux du FRODEBU. Or, les deux hommes sont tous hutu et sont issus de la même région, le Nord ; Ndayizeye étant de Kayanza et Nkurunziza de Ngozi. On s'imagine si ç'avait été Buyoya, Tutsi de Bururi et l'un d'entre ces deux. A coup sûr la corde ethnique eût été exploitée.

¹⁸ JOBERT (B.) et MULLER (P.), L'Etat en action. Politiques publiques et corporatisme, Paris, PUF, 1987

¹⁹ Front pour la Démocratie au Burundi

Journal of African Conflicts and Peace Studies

Enfin la « mauvaise gouvernance » par le régime Nkurunziza a fini par révéler aux Hutu que la mauvaise gestion qu'ils croyaient quasi consubstantielle aux régimes tutsi relève en réalité de l'incompétence de nature humaine²⁰. Et pour cela des exemples sont légion : massacres d'une trentaine de personnes (dont la majorité est hutu) à Muyinga par les services de renseignement et de l'armée, insécurité sur pratiquement tout le territoire dans laquelle trempent souvent des éléments des Forces de Défense et de Sécurité, une corruption gangrenant pratiquement tous les secteurs de l'Etat dont l'exemple parlant est la vente de l'avion présidentiel le fameux Falcon50, etc. Et si aujourd'hui le Palipehutu-FNL exploite ces faiblesses, il n'est pas non plus exempt de reproche puisque le Président Agathon Rwaswa a liquidé physiquement des dizaines d'officiers pour s'être prononcés pour la négociation (nous y reviendrons).

Au total, s'il serait illusoire d'affirmer que le levier identitaire n'est plus de mise en politique au Burundi, il est permis d'affirmer qu'il perd de plus en plus le terrain surtout avec plusieurs partis politiques à la fois hutu et tutsi. C'est que chassant sur le même terrain ethno-politique, la seule référence à l'appartenance ethnique ne saurait suffire. C'est ainsi que les partis tels le FRODEBU et le CNDD mènent une opposition politique assez solide au gouvernement CNDD-FDD alors même qu'ils sont de même obédience : hutu. De même, bien qu'il prétende défendre la cause hutu, le Palipehutu-FNL ne combat pas moins le gouvernement Nkurunziza pourtant hutu. C'est dans cette perspective qu'une certaine mutation s'opère indubitablement dans la bonne direction : le passage progressif de la conflictualité ethno-politique à une conflictualité simplement politique.

2. Les principales parties prenantes à la négociation

Pour comprendre les tenants et les aboutissants de la négociation entre le gouvernement Nkurunziza et le Palipehutu-FNL, il convient de dépeindre les principales parties prenantes en mettant en exergue les forces et faiblesses des unes et des autres.

a. Le gouvernement Nkurunziza en proie à une crise institutionnelle

Ayant remporté haut la main les élections de 2005, le CNDD-FDD partait le vent en poupe. Contrôlant en effet l'administration territoriale de la base au sommet pour avoir gagné les élections communales et collinaires d'une part et pour avoir nommé à la tête des provinces des personnalités issues de ses rangs ou gagnées à sa cause d'autre part, dominant également aussi bien le gouvernement et l'assemblée nationale pour

²⁰ On a là les « fonctions sociales » du conflit, cf. SIMMEL (G.), *Les fonctions du conflit social*, Paris, PUF, 1982.

Journal of African Conflicts and Peace Studies

s'être imposé aux élections législatives, le parti de Nkurunziza jouissait des conditions très favorables pour mettre en œuvre son programme et ainsi honorer ses engagements à l'égard de ses électeurs. Parmi les promesses tenues à la nation figurait le retour à la sécurité, notamment en conviant sans tarder le seul mouvement politique armé encore actif dans les provinces de Bujumbura rural, Cibitoke et Bubanza à la table des négociations.

Seulement, le CNDD-FDD commit dès le départ, une série d'erreurs politiques qui l'amèneront à un enlèvement général. Ainsi le tout premier gouvernement que le président Nkurunziza met sur pied ne respectera pas la constitution. Selon l'alinéa 2 de l'article 129 de la Constitution en effet, « *les membres [du Gouvernement] proviennent des différents partis politiques ayant réuni plus d'un vingtième des votes et qui le désirent. Ces partis ont droit à un pourcentage, arrondi au chiffre inférieur, du nombre total de Ministres au moins égal à celui des sièges qu'il occupent à l'Assemblée Nationale* ». Le FRODEBU et le CNDD par exemple n'auront pas assez de postes ministériels, tout se faisant comme si le CNDD-FDD devait affaiblir les partis d'obédience hutu comme lui²¹. Au même moment, seuls les petits partis MRC-Rurenzangemero, PARENA et ANADE obtiendront chacun un poste ministériel.

En conséquence, ces partis frustrés n'ont cessé de mener une opposition solide, notamment en dénonçant à travers les médias les erreurs politiques que commettait le régime. Aussi les services de renseignement entreprirent une répression autoritaire sans précédent : l'ancien président Domitien Ndayizeye, l'ancien vice-président Alphonse Kadege, Alain Mugabarabona, Déo Niyonzima, etc. furent torturés²² pour un hypothétique complot monté de toutes pièces par le pouvoir CNDD-FDD. Les plus chanceux comme le député Léonard Nyangoma (président du CNDD), Pancrace Cimpaye (porte-parole du FRODEBU), etc. ont eu vent de ce plan d'arrestation et y ont échappé de justesse en se réfugiant en Tanzanie. Dans la même perspective, les radios privées faisant régulièrement écho de différentes erreurs du pouvoir ont d'abord fait l'objet d'intimidation²³ avant de voir leurs directeurs et journalistes²⁴ arrêtés et

²¹ Le proverbe kirundi « *Umwana bamugize bati kubita uwo wanka akubita uwo basangira* » i.e. « Si l'on demande à un enfant de frapper son ennemi, il frappe celui dont il partage le repas » revenait sur les lèvres de nos interlocuteurs. Autrement dit, le CNDD-FDD chargeait davantage les partis d'opposition hutu parce que chassant sur le même terrain électoraliste à savoir la composante hutu.

²² C'est Alphonse Kadege qui subit le plus de torture.

²³ Cf. la bastonnade des journalistes qui allaient couvrir la séquestration policière du domicile du député Mathias Basabose ou la menace ouverte publiquement proférée aux médias par le président du CNDD-FDD d'alors. Dans un discours fort moqueur faisant référence à un conte de la tradition burundaise « *Gahanga wishwe n'iki ?* », Hussein Radjabu met en garde vertement tout journaliste qui osera dévoiler les erreurs du pouvoir.

Journal of African Conflicts and Peace Studies

incarcérés à la prison centrale Mpimba. Bref, comme l'écrit à juste titre International Crisis Group, « le CNDD-FDD n'a pas achevé sa mue d'un mouvement de rébellion en un parti politique démocratique et de gouvernement. Les dirigeants du mouvement ont conservé de l'époque du maquis des réflexes autoritaires qui ne facilitent pas [les choses] »²⁵.

Cet autoritarisme desservit le régime Nkurunziza face au Palipehutu-FNL. D'abord les partis d'opposition ne sont plus chauds pour l'aboutissement des négociations avec ce dernier. Selon nos enquêtes issus des différentes formations politiques d'opposition en effet, plus le processus de négociation traîne les pieds, plus se rapproche l'échéance électorale de 2010. Ce faisant, la légitimité politique que le CNDD-FDD avait tirée des urnes s'effrite à cause de sa mauvaise gestion politique. Corrélativement, les partis d'opposition y gagnent tandis que le Palipehutu-FNL s'en trouve conforté. Précisons au passage que les différents acteurs des partis de l'opposition s'étant momentanément réfugiés en Tanzanie n'ont pas manqué de conseiller les leaders de ce dernier.

Par ailleurs, le régime s'enfonce dans une crise grave. Après l'éviction de Hussein Radjabu de la présidence du parti et son remplacement par le Colonel Jérémie Ngendakumana le 7 février 2007 lors du congrès de Ngozi en effet, le CNDD-FDD se scinde en deux ailes : les pro-Nkurunziza d'un côté et les pro-Radjabu²⁶ de l'autre. Même au sein de l'Assemblée nationale, cette scission est tellement réelle que les projets de loi ont du mal à passer dans la mesure où les députés pro-Radjabu et ceux de l'opposition émettent désormais sur la même longueur d'onde. Selon la Constitution en effet, le vote d'un projet de loi ou de toute décision importante requiert, conformément aux articles 175 pour l'Assemblée nationale et 186 pour le Sénat de la Constitution, la majorité de deux tiers ; ce que les seuls Pro-Nkurunziza ne sauraient réunir. Cela en est venu à entraver les travaux de l'Assemblée, amenant le président Nkurunziza à vilipender à travers les médias les députés qui opposent l'inertie aux projets gouvernementaux²⁷. Dans la foulée, le journal du CNDD-FDD *Intumwa* s'est

²⁴ Il s'agit des directeurs des Radios Isanganiro (Mathias Manirakiza) et Bonesha (Cornelle Nibaruta sera recherché mais parviendra à passer entre les mailles du filet), des journalistes Domitile Kiramvu et Serge Nibizi,

²⁵ INTERNATIONAL CRISIS GROUP, Burundi : conclure la paix avec le FNL, Rapport Afrique n°131, 28 août 2007

²⁶ Pour ceux qui oeuvraient dans la haute sphère de l'Etat, ils seront systématiquement écartés. Nous pouvons citer entre autres les ministres Jean Bigirimana et Karenga Ramadhani, la vice-présidente du Sénat Yolande Nzikoruriho (remplacée par Anatole Manirakiza), la présidente de l'Assemblée nationale Immaculée Nahayo (remplacée par Pie Ntavyohanyuma), etc.

²⁷ Le président Nkurunziza aurait voulu obtenir par référendum une révision de la Constitution visant à supprimer la règle de vote des lois à la majorité des deux tiers.

Journal of African Conflicts and Peace Studies

mis à publier les photographies, les noms, les lieux d'origine, les noms des parents des députés de l'opposition qualifiés de « mercenaires », comme pour inciter les militants à la vindicte populaire à leur endroit²⁸.

La situation devient de plus en plus ingérable avec une insécurité généralisée. Il ne passe en effet un jour sans que les médias rapportent des cas de violence à travers le pays. Le comble est que souvent des éléments de la Police ou des services de renseignement y sont associés. Or, en dépit de la mise sur pied d'un ministère spécifique, le « *Ministère de la Sécurité publique* », et d'une pléthore tant policière que militaire²⁹, rien ne semble manifestement fait pour endiguer pareille situation. Une certaine opinion va jusqu'à penser que devant l'incapacité du président de la République à gérer effectivement le pays, une sorte de laboratoire concocterait des actes de violence destinés à provoquer un chaos général et ainsi amener le président à recourir à l'article 115 de la Constitution portant sur les mesures d'exception. Bien entendu pareille voie serait grave puisqu'à coup sûr elle annihilerait purement et simplement la démocratie.

b. Un Palipehutu-FNL fort affaibli mais avec une réelle capacité de nuisance

Créé dans les camps de réfugiés hutu en Tanzanie en avril 1980 par Rémi Gahutu, le Parti pour la Libération du Peuple Hutu (PALIPEHUTU) entendait porter à la face du monde le génocide dont les élites hutu avaient fait l'objet en 1972 d'une part, et mener une lutte acharnée contre les régimes de Bujumbura dominés par des Tutsi d'autre part. Cela transparaît à travers ses trois objectifs principaux:

- 1° Porter à la connaissance du monde l'injustice sociale érigée en système politique à l'encontre du peuple hutu majoritaire par le régime minoritaire tutsi ;*
- 2° Apprendre au peuple hutu et twa opprimés les techniques de se libérer du joug des Tutsi ;*
- 3° Lutter contre le système de pouvoir mono-ethnique par tous les moyens pour un système démocratique respectueux des droits de la personne humaine »³⁰.*

²⁸ De fait, des domiciles de certains députés de l'opposition ont par la suite été attaqués à la grenade par des inconnus.

²⁹ Les corps de défense et de sécurité comptent aujourd'hui 28.517 hommes dans l'Armée et 19.400 dans la Police. La Banque mondiale souhaiterait voir ces effectifs pléthoriques réduits à 25.000 et à 15.000 à la Armée et à la Police respectivement. Cf. INTERNATIONAL CRISIS GROUP, op. cit. p.21

³⁰ Document inédit.

Journal of African Conflicts and Peace Studies

S'inspirant de la fameuse « Révolution sociale » du Parmehutu³¹ au Rwanda³², le Palipehutu perçoit toute l'histoire du Burundi à travers une grille de lecture immuablement ethniste. A ce propos, écrit à juste titre ICG, « *l'assassinat, le 21 octobre 1993, du président hutu Melchior Ndadaye, le putsch du major Buyoya en 1996 et le déclenchement des deux guerres du Congo entre 1996 et 1998 –qu'il analyse comme le résultat d'une vaste conspiration tutsie orchestrée depuis Kampala, Kigali et Bujumbura –conforte le PALIPEHUTU-FNL dans sa vision d'antagonisme radical entre Hutu et Tutsi et la nécessité absolue de retirer à ces derniers le pouvoir militaire à Bujumbura...* »³³. Cette implacabilité idéologique sera d'autant inflexible que la mort de Rémi Gahutu ouvrira la porte de la succession à Agathon Rwasa, personnage fort mystique³⁴. On comprend que tout au long du processus d'Arusha auquel prendront part les différents partis politiques et que rejoindront plus tard les autres mouvements politiques armés à la demande du Facilitateur Nelson Mandela, le Palipehutu-FNL soit resté à l'écart. Le contraire eût étonné dans la mesure où la philosophie d'Arusha appréhendait le conflit en termes davantage politiques qu'ethnistes et envisageait sa résolution par un partage de pouvoir entre les composantes hutu et tutsi.

Mais l'intransigeance idéologique du Palipehutu-FNL n'allait pas tarder à se révéler contre-productive. Trois faits peuvent illustrer cette assertion. D'une part, dans la nuit du 13 au 14 août 2004, lors du massacre de 160 réfugiés congolais-banyamulenge au camp de Gatumba près de la frontière entre le Burundi et la RDC, le porte-parole du mouvement Pasteur Habimana (de son vrai nom Methuselah Nikobamyé) revendique le coup sur la voix des ondes : « *Nous avons été tués depuis des dizaines d'années, ce n'est pas parce que aujourd'hui nous tuons 150 tutsi banyamulenge qu'il y a le feu* ».

³¹ Parti du Mouvement de l'Emancipation des Hutu.

³² Rappelons que l'ingénieur agronome Rémi Gahutu, originaire de la province Muramvya, avait été formé en Belgique. Il va s'installer au Rwanda où il deviendra Secrétaire général d'un mouvement marxiste TABARA UBURUNDI (i.e. « Portez secours au Burundi »). Il en sera expulsé après avoir réussi à dénoncer, au cours du Sommet France-Afrique auquel participait le président Bagaza, la répression qu'infligerait le régime Bagaza aux Hutu. Aussi s'installera-t-il dans les camps de réfugiés hutu en Tanzanie. Ici il mobilisera les Hutu pour la lutte sans merci contre les régimes tutsi, et ce jusqu'à sa mort dans une prison tanzanienne en 1990.

³³ INTERNATIONAL CRISIS GROUP, op. cit. p.9

³⁴ Selon les statuts du Palipehutu en effet, en cas de mort inopinée du président du parti, le 1^{er} vice-président le remplaçait jusqu'à la tenue d'un congrès élisant le nouveau président. C'est ainsi qu'à la mort de Rémy Gahutu, Dr Etienne Karatasi devient de droit président. Seulement pas pour longtemps puisque Agathon Rwasa et ses compagnons feront tout pour démettre Karatasi. Par la suite Rwasa s'imposera comme président du Palipehutu, appellation à laquelle le nouvel homme fort adjoindra FNL (Forces Nationales de Libération), naguère un des trois mouvements intégrés au parti : Palipehutu-FNL. Les deux autres mouvements intégrés sont la Jeunesse Patriotique Hutu, JPH en sigle ; Mouvement des Femmes Patriotiques Hutu, MFPH.

Journal of African Conflicts and Peace Studies

Dans la foulée, le 18 août 2004, les chefs d'Etat de l'Initiative régionale réunis à Dar es Salaam qualifiaient le Palipehutu-FNL d'organisation terroriste et demandaient à l'Union africaine et aux Nations Unies de prendre à son encontre les sanctions prévues par les conventions internationales. A l'échelle burundaise, le ministre de la Justice lançait deux mandats d'arrêt à l'encontre du chef du Palipehutu, Agathon Rwasa, et de son porte-parole Pasteur Habimana. Le mouvement n'aura de porte de sortie que parce les acteurs tant nationaux qu'internationaux ont dû « enterrer » le dossier Palipehutu pour sauver la tenue des élections de 2005.

Ensuite, toute la philosophie du Palipehutu-FNL est dirigée contre les Tutsi. Or, avec la victoire électorale du CNDD-FDD en 2005, le pouvoir est dominé par les Hutu et c'est en réalité toute la donne qui s'en trouve changée. Plutôt que de se réajuster au nouvel environnement, le mouvement a campé sur sa position ethno-politique en allant jusqu'à demander à négocier avec la communauté tutsi. On a là une absence de vision politique et partant de projet politique réel sur lesquels mobiliser, à supposer même que le mouvement se mue en parti politique ultérieurement.

Enfin, le massacre de plusieurs officiers en son sein est un signe qui ne trompe pas. Nombreux combattants en particulier les officiers, donc les éléments ayant terminé l'enseignement secondaire voire l'enseignement supérieur, sont tombés les uns après les autres sous la fureur d'Agathon Rwasa chaque fois sous le prétexte du complot. Tuées pour la plupart à l'arme blanche telle la houe ou la hache, ces victimes ont manifestement payé leur volonté d'en finir avec une guerre aussi longue que sans issue par la négociation avec le gouvernement de Bujumbura³⁵. A cela vient s'ajouter le phénomène de dissidence en son sein, lequel a également donné lieu à des massacres opérés dans les lieux de regroupement tels Kabezi ou Kinama³⁶.

En définitive, le Palipehutu-FNL s'avère un mouvement fort affaibli. Mais cette faiblesse ne lui enlève pas sa capacité de nuisance pour autant. Dès lors qu'il reste présent dans les collines surplombant Bujumbura, capitale tant économique que politique, il ne demeure pas moins nuisible. Et pour cause, même les bandits de tout acabit ou tous autres fauteurs de trouble se cachent derrière lui. Et la conditionnalité des bailleurs de fonds au retour effectif à la paix démontre malgré tout le caractère incontournable du Palipehutu-FNL. Bien plus, à supposer même que le gouvernement concentre toutes

³⁵ Pour en savoir plus sur la liste des victimes, cf. *Intumwa*, n°104 : « Rwasa Agathon dévoilé : un parcours d'assassinats ».

³⁶ Selon certaines sources cependant, ces dissidents seraient des combattants du CNDD-FDD restés en RDC lors de la signature de l'Accord entre ce dernier et le Gouvernement. Le CNDD-FDD voudrait alors les faire passer pour dissidents du Palipehutu-FNL non seulement pour mieux affaiblir ce dernier mais aussi pour les démobiliser ou les intégrer au sein de l'Armée ou de la Police sous le couvert des FNL.

Journal of African Conflicts and Peace Studies

ses forces armées (Armées et Police) à la trousse de ses combattants, il ne viendrait à bout que des forces sur le sol burundais. Or, les quelque 350.000 réfugiés burundais vivant dans les camps tanzaniens demeureraient une sorte de base-arrière difficilement accessible.

c. Du pain sur la planche pour la médiation

Conduite par le Sud-Africain Charles Nquakula, ministre de la Sûreté et de la Sécurité, la facilitation entre le Gouvernement Nkurunziza et le Palipehutu-FNL est loin d'être simple. Cela tient à la fois aux enjeux pour ces protagonistes d'une part, et pour les Etats pilotant la médiation d'autre part. Dans un tel contexte, la Facilitation n'est pas perçue de la même manière par Gouvernement et par le Palipehutu-FNL.

Pour le Gouvernement, il est clair que la préférence va à l'Afrique du Sud pour un certain nombre de raisons. D'abord, la grille de lecture que l'Afrique du Sud fait du conflit burundais actuel arrange le Gouvernement: le Palipehutu tient un discours rigide ethniste suranné depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution et l'intégration des mouvements politiques armés au sein des Forces de défense et de sécurité. Dans cette optique, il ne resterait qu'à accélérer le processus de démobilisation des combattants du Palipehutu-FNL et de trouver des modalités pratiques pour intégrer certains cadres du mouvement au sein des Forces de défense et de sécurité d'un côté et au sein des institutions politiques de l'autre côté.

Ensuite ayant conduit le processus d'Arusha depuis 2000, l'Afrique du Sud entreprendrait une stratégie globale de stabiliser les gouvernements en place. C'est, à n'en pas douter, pour cela que se sont développés des liens étroits entre l'ANC³⁷ et le CNDD-FDD. Ainsi s'expliqueraient différentes rencontres faites par le président du CNDD-FDD Jérémy Ngendakumana avec l'ANC.

Enfin le fait d'avoir intégré jusqu'en 2001 les ex-FAR³⁸, ex-Interahamwe ainsi que les membres des FDLR³⁹ ne suscite pas moins la suspicion de la part du Rwanda voisin. Or les relations étroites entre l'Afrique du Sud et ce pays militent d'autant moins en faveur du Palipehutu-FNL que l'intégration de ses combattants au sein de l'Armée et de la Police arrangerait ces forces négatives-là, lesquelles ont commis le génocide au Rwanda et sont déterminés à conquérir ce pays en empruntant le Burundi pour tremplin.

³⁷ African National Congress.

³⁸ Forces Armées Rwandaises.

³⁹ Forces Démocratiques de Libération du Rwanda.

Journal of African Conflicts and Peace Studies

Pour le Palipehutu-FNL, la préférence va plutôt à la Tanzanie pour deux raisons au moins. D'une part, bien que ce pays ait été accusé d'avoir contribué à l'assassinat du leader du Palipehutu Rémi Gahutu en 1990, sa grille de lecture du conflit burundais arrange le mouvement. En dépit de sa rigidité ethniste, la Tanzanie tiendrait compte du contexte socio-politique qui a vu évoluer le Palipehutu. Elle le prendrait alors tel qu'il est, quitte à faire évoluer son idéologie dans l'esprit des Accords d'Arusha par après.

D'autre part, la légitimité électorale dont se prévaut le gouvernement Nkurunziza est loin d'avoir résolu tous les problèmes. Par exemple les réfugiés de longue (1972) et de récente (1993) dates perturbent toujours la politique intérieure de la Tanzanie. Or, si ce pays expulsait les quelque 350.000 réfugiés, lesquels sont socialisés à l'idéologie du mouvement depuis bien longtemps et proviennent de tout le territoire burundais, il n'y a pas de doute que les élections de 2010 en pâtiraient au dépens du CNDD-FDD.

Par ailleurs, les acteurs internationaux tels l'Initiative régionale, Union Africaine, les Nations Unies et les bailleurs de fonds n'ont pas suffisamment d'emprise sur le processus de négociation entre le Gouvernement et le Palipehutu-FNL pour la simple raison qu'ils jouent le rôle d'observateur. Rappelons par exemple que des conflits entre l'ONUB et le Gouvernement à l'origine du double départ de Carolyn McAskie et Nureldin Satti avant la fin de leur mandat n'influence pas moins la prudence des représentants de ces organisations internationales telles le Bureau Intégré des Nations Unies au Burundi (BINUB) ou l'Union Africaine. Même embourbé dans une crise institutionnelle, le Gouvernement jouit malgré tout d'une légitimité issue des urnes et c'est là qu'il diffère des gouvernements de transition antérieurs au niveau de ses rapports diplomatiques avec les organisations internationales impliquées dans la négociation.

3. Processus de négociation dans l'impasse

Malgré des accords de paix signés entre le gouvernement Nkurunziza et le Palipehutu-FNL, le processus de négociation s'enlise. Aussi convient-il d'analyser les faiblesses de ces accords et ainsi comprendre pourquoi le « jeu à somme positive » n'attire guère les parties.

a. Des accords de paix difficiles à mettre en œuvre

On se souviendra que le Palipehutu-FNL avait toujours demandé l'inadmissible aux yeux du Gouvernement et de la composante tutsi, c'est-à-dire la refonte totale des Forces de défense et de sécurité. Or, la partie gouvernementale quant à elle tenait à ce

Journal of African Conflicts and Peace Studies

que les combattants FNL intègrent les structures de ces Forces telles qu'elles sont, en gardant tout naturellement les équilibres ethniques consacrés par l'article 257 de la Constitution. C'est ainsi qu'après une pression intense exercée par les acteurs de la médiation sur le mouvement, celui-ci fut amené à signer avec le gouvernement l'« *Accord de principes de Dar es Salaam en vue de la réalisation de la paix, de la sécurité et de la stabilité durables au Burundi* », le 18 juin 2006. Il consiste *grosso modo* en six points :

- 1° Mise sur pied d'une commission d'experts chargée de réécrire l'histoire du Burundi ;
- 2° Inclusion, en plus de ceux de Vérité et de Réconciliation, du terme « Pardon » dans la dénomination officielle de la Commission chargée d'établir les faits et les responsabilités dans les crimes commis depuis l'indépendance du Burundi ;
- 3° Immunité provisoire au profit des membres du Palipehutu-FNL ainsi que la libération des prisonniers politiques et des prisonniers de guerre ;
- 4° Possibilité pour le Palipehutu-FNL de demander l'agrément comme parti politique conformément à la loi ;
- 5° Non-discrimination à l'égard des populations rapatriées (réfugiés, déplacés et regroupés) ;
- 6° Participation des ressources humaines du Palipehutu-FNL à chacune des étapes devant conduire à la transformation, à la réforme en cours et à la modernisation des forces de défense et de sécurité.

Cet accord restera lettre morte dans la mesure où les deux parties s'accuseront mutuellement de l'avoir violé. Le Gouvernement accuse le Palipehutu-FNL d'utiliser les fonds octroyés par la Facilitation pour acheter les armes et de continuer les offensives sur terrain. Inversement, le Palipehutu-FNL accuse le Gouvernement de persécuter ses militants, après la découverte en juillet 2006, des dizaines de corps flottant sur la rivière Ruvubu en province Muyinga d'une part, après une série d'arrestations d'opposants politiques en août 2006 d'autre part. Il semble que les opposants des différents partis agrégés réfugiés un moment en Tanzanie suggéreront au mouvement⁴⁰ d'élargir l'agenda des discussions. C'est sans doute pour cela qu'il demandera par la suite des *garanties en matière d'intégration de ses membres dans les états-majors des corps de défense et de sécurité et dans les institutions politiques*. Ce sont d'ailleurs ces ajouts qui viendront enrichir le futur accord signé là aussi sous des pressions de longue haleine par la Facilitation le 7 septembre 2007. Outre la cessation des hostilités de part et d'autre en effet, le renouveau porte sur un Mécanisme Conjoint de Vérification et de

⁴⁰ INTERNATIONAL CRISIS GROUP, op. cit. p.5

Journal of African Conflicts and Peace Studies

Suivi (MCVS)⁴¹ et sur les Equipes Mixtes de Liaison (EML). Ce sont ces deux structures qui sont chargées de superviser le processus menant les combattants du Palipehutu-FNL soit à la démobilisation soit à l'intégration au sein des forces de défense et de sécurité⁴².

Le moins que l'on puisse dire est que ces deux accords se révélaient très difficiles à mettre en œuvre dans la mesure où ils font l'impasse sur le nœud gordien : le partage du pouvoir. On aura remarqué par exemple qu'à part l'immunité provisoire, la libération des prisonniers politiques et des prisonniers de guerre⁴³, rien n'a été dit avec précision sur quels postes de commandement au sein des forces de défense et de sécurité, ou sur quels postes politiques, etc.

**Intégration dans les Forces de défense et de sécurité* : contrairement à ce qui avait prévalu lors de l'intégration des combattants du CNDD-FDD au sein de l'Armée et de la Police, aucun « accord techniques des force » indiquant à quels et à combien de postes de commandement au sein des états-majors les FNL ont droit à la Force de Défense Nationale, à la Police Nationale du Burundi et aux Services de Renseignement. Dans un tel flou, le gouvernement aura libre choix de ne céder que peu ou pas de postes clé⁴⁴. Cela signifierait en quelque sorte une reddition du Palipehutu-FN ; ce que celui-ci a toutes chances de rejeter et par conséquent relancer la spirale de la guerre.

** Intégration dans les institutions politiques* : contrairement à l'accord de cessez-le feu entre le CNDD-FDD et le gouvernement de 2003, aucun accord précisant quels postes au gouvernement, à l'Assemblée nationale, aux ambassades, etc. Il faut dire que les conditions dont a joui le CNDD-FDD ne peuvent profiter au Palipehutu-FNL. D'abord la période de transition favorisait l'inclusion de tout mouvement politique armé acceptant de signer un accord de cessez-le feu. En revanche les institutions issues du suffrage universel ne s'y prêtent guère. Prenons par exemple les fonctions électives telles le Parlement, le Gouvernement⁴⁵ et l'Administration communale. Dès lors qu'elles sont issues des élections, ces fonctions-là s'avèrent fermées aux éléments du Palipehutu-

⁴¹ A constituer par les membres de deux parties avec une présence internationale neutre.

⁴² Voir l'annexe II dudit accord « *Modalités de mise en œuvre de l'Accord global de cessez-le-feu* ».

⁴³ Encore que nulle part n'a été défini avec précision qui doit être considéré comme « prisonnier politique » et « prisonnier de guerre ».

⁴⁴ Et puis les FNL étant hutu, le CNDD-FDD reverrait à la baisse ses propres éléments pour frayer des places à ces derniers et ainsi préserver l'équilibre ethnique (50% de Hutu et 50% de Tutsi) exigé par l'article 257 de la Constitution

⁴⁵ Même pour les partis politiques agréés, il faut avoir réuni, selon l'article 129 de la Constitution, plus d'un vingtième des votes pour entrer au gouvernement

Journal of African Conflicts and Peace Studies

FNL. Dans cette perspective, ce mouvement ne pourrait que se contenter des postes subalternes dans l'administration publique ou paraétatique, d'où la probabilité du refus et donc la reprise de la guerre.

**Transformation du Palipehutu-FNL en parti politique* : une mutation de ce mouvement rebelle en parti politique conformément à la loi n'est pas facile. Déjà son appellation « *Parti pour la Libération du Peuple Hutu* » est non seulement contraire aux dispositions constitutionnelles obligeant toute formation politique à souscrire à l'unité nationale (cf. article 78) mais aussi contrevient à l'esprit et à la lettre de la loi sur les partis politiques. S'il est vrai qu'une fois transformé en parti, il peut toujours recruter des Tutsi de paille pour constituer un état-major admissible par le ministère de l'Intérieur, son appellation et son idéologie demeurent une entrave majeure. Or, le mouvement n'est manifestement pas prêt à modifier son nom, puisque chaque fois qu'il a été interrogé là-dessus son président Rwasa a prétendu que même des régions ou des rues portent pour nom « Bututsi »⁴⁶ ! Or, et là la différence est de taille, le nom d'une région ou d'une personne (par exemple Gahutu, Gihutu, Sebatutsi, Segatwa⁴⁷) n'a pas de contenu politique alors que le terme « hutu » dans le nom du mouvement renvoie *stricto sensu* à l'opposition entre Hutu et Tutsi en tant qu'identités. Or cela contreviendrait à la citoyenneté prônée à la fois par la Charte de l'Unité nationale, par les Accords d'Arusha et par la Constitution.

Bref, les accords de cessez-le feu entre le gouvernement Nkurunziza et le Palipehutu-FNL restent superficiels. Tout porte à croire que le gouvernement n'a pas voulu, tout au long du processus de négociation, lâcher du lest en faveur du Palipehutu-FNL. De son côté, sans doute crispé dans sa lecture ethniste des faits et fort de son levier millénariste non moins efficace dans la mobilisation de l'univers paysan, le Palipehutu-FNL n'a mis en avant que l'immunité provisoire de ses leaders et la libération des prisonniers politiques et de guerre. Est-ce pour avoir suffisamment de cadres pour encadrer les recrues qu'il ne cesse d'enrôler ? De toute façon, il est clair que les positions de ces deux parties sont pour le moment inconciliables.

⁴⁶ Cf. l'émission en Kirundi/kinyarwanda « *Imvo n'imvano* », de la BBC : samedi, le 09 /02/2008.

⁴⁷ Faisons remarquer que beaucoup de personnes au Burundi, indistinctement hutu ou tutsi, portent de tels noms.

b. La logique des possibles

S'il est vrai que jusqu'à présent le Palipehutu-FNL et le Gouvernement semblent camper chacun sur sa position, une issue « à gains mutuels »⁴⁸ demeure possible, à condition de transformer les termes du conflit dans la bonne direction : le retour à la paix. Ainsi en visant la paix comme leitmotiv, les deux parties comprendraient que le problème porte sur le partage du pouvoir et non sur l'adversaire/ennemi⁴⁹. Dans pareille perspective, les parties comprendraient la leçon de Francis Walder selon laquelle jamais un partage ne contente deux parties qui se disputent et que nécessairement chacun y perd et n'est satisfait qu'à demi.⁵⁰ Aussi les parties devraient-elles s'efforcer de lever les écueils à un accord durable puisque toute solution qu'un dominant impose à un dominé ne dure que le temps que ce dernier se relève.

En d'autres termes, s'ils ne se profilent pas pour l'instant à l'horizon, des compromis ne restent pas moins possibles. D'une part, même à supposer que le CNDD-FDD au pouvoir ne connaisse pas la crise institutionnelle qui est sienne aujourd'hui, imposer une reddition sans condition au Palipehutu-FNL ne serait pas une issue durable. Même affaibli militairement sur le terrain, la capacité de nuisance des FNL demeure, on l'a vu plus haut, réelle. Le risque serait d'autant plus grand qu'il se réorganiserait notamment à base des camps de réfugiés situés en Tanzanie. C'est pourquoi le gouvernement daignerait déroger aux dispositions constitutionnelles en cédant quelque deux postes ministériels au Palipehutu-FNL tout en respectant bien entendu les quotes-parts de partis de l'opposition. Ce ne serait d'ailleurs pas la première fois puisque par le passé il a accordé à des petits partis comme PARENA, MRC et INKINZO chacun un poste ministériel. Des postes dans la haute administration publique et paraétatiques seraient également à convenir de manière explicite. De même, le gouvernement et le Palipehutu-FNL se conviendraient sur un « accord technique des forces » accordant un minimum de postes de commandement dans les états-majors de l'Armée, de la Police et des services de renseignement, s'inspirant *mutatis mutandis* de celui qui avait prévalu le 02/11/2003, etc. Tout durerait jusqu'aux élections de 2010, quitte à ce que le Palipehutu-FNL se présente au même titre que les autres partis aux élections conformément à la loi. De la sorte, ce dernier n'aurait plus d'autres prétextes à faire prévaloir devant la Facilitation, l'Initiative régionale, l'Union africaine, les Nations Unies et la communauté internationale. Corrélativement, le CNDD-FDD y gagnerait non

⁴⁸ Cf. WEISS (D.), *Beyond The Walls of Conflict. Mutual Gains Negotiating for Unions and Management*, Chicago, Irvin, 1996.

⁴⁹ BOURQUE (R.) & THUDEROZ(C.), *Sociologie de la négociation*, Paris, Ed. La découverte, 2002, p.108

⁵⁰ WALDER (F.), *Saint-Germain ou la négociation*, Paris, Gallimard, 1958, p.17

Journal of African Conflicts and Peace Studies

seulement en fermant la porte sur les malfaiteurs de tout genre qui se cachent habituellement derrière le FNL (ce qui n'est pas moins un levier de mobilisation électorale pour 2010) mais aussi en limitant les spéculations en faveur du mouvement de la part de certains partis de l'opposition

D'autre part, le Palipehutu-FNL saurait que la période de transition dont avait joui en son temps les partis et mouvements armés dont le CNDD-FDD n'a plus cours. Pour n'avoir pas rejoint la table des négociations lorsque le médiateur Mandela y invitait tous les partis et mouvements politiques armés en effet, le Palipehutu-FNL est parti l'épine au pied : il ne pourrait intégrer les institutions politico-militaires que telles qu'elles sont et non telles qu'il les voudrait être. Par exemple, l'idée de remise à plat et restructuration des forces de défense et de sécurité, la velléité de passer outre la constitution en vue de se muer en parti politique, etc. s'avèrent autant de pierres d'achoppement. Aussi devoir faire l'objet de mutation est incontournable. Dans cette optique, quitter son carcan ethniste et se constituer en un parti politique se révélerait la seule issue réaliste pour le Palipehutu-FNL. Pour cela, il changerait de nom, recruterait des membres dans toutes les composantes ethniques, penserait « intérêts politiques » au lieu et place de « crispation identitaire », etc. Car comme on le sait sous d'autres cieux en général et dans le contexte burundais en particulier, un petit parti est susceptible de devenir grand et inversement : aussi s'il fait l'objet de profonde mutation politique et idéologique et, ce faisant, se positionne en fonction des rapports de force en présence, le Palipehutu-FNL pourrait, pourquoi pas, s'imposer comme parti politique de taille... En même temps, il échapperait à la disqualification comme « force négative » dont il a failli faire l'objet après les ignobles massacres de Gatumba d'une part et ses leaders feraient l'économie de l'expulsion du sol tanzanien d'autre part.

* *
*

Au bout du compte, cette étude nous aura montré qu'un processus de négociation ne saurait aboutir sans un minimum d'interdépendance bien comprise. Rappelons au passage, avec Christophe Dupont, que par négociation on doit entendre « *une activité qui met en interaction plusieurs acteurs, qui, confrontés à la fois à des divergences et à des interdépendances, choisissent (ou trouvent opportun) de rechercher volontairement une solution mutuellement acceptable* »⁵¹. Tel ne semble pas être le cas pour le gouvernement et le Palipehutu-FNL. Autant le premier a cru d'abord et avant tout dans sa légitimité électorale et s'est présenté en position de force. Seulement, le mode de conduite qui a, il est vrai, fait ses preuves pendant le maquis ne pouvait pas faire les

⁵¹ DUPONT (C.), La négociation. Conduite, théorie, application, Paris, Dalloz, 1994, p.11

Journal of African Conflicts and Peace Studies

mêmes au sein des institutions politiques légales. Aussi les erreurs inhérentes à l'autoritarisme n'ont pas tardé à l'enfoncer dans une crise institutionnelle, induisant corrélativement un rapprochement par intérêt entre certains partis de l'opposition et le Palipehutu-FNL pourtant aux abois à cause de son « paradigme » ethniste et de ses erreurs politiques monumentales.

Autant le second n'a jamais compris qu'il n'a plus le monopole de la « hutité » dès lors que le pouvoir est entre les mains des Hutu. Ainsi en s'enfermant dans son carcan ethniste et millénariste fort séduisant chez les masses paysannes, il passe à côté de l'opportunité de sauver la face. Car, problématiser politiquement les enjeux suppose un calcul rationnelle *sticto sensu* et partant la recherche stratégique des intérêts communs avec son adversaire/partenaire.

Dans cette perspective, les efforts interactifs en direction de la paix, lesquels eussent amené les parties à devoir faire des concessions en vue d'un règlement définitif du conflit qui n'a que trop duré, restent manifestement relégués aux calendes grecques...A moins que la Facilitation ne trouve un « dix-huitième chameau »⁵² qui convienne au contexte burundais.

⁵² Ce « 18^{ème} chameau » renvoie à l'histoire suivante. Un vieil homme laisse en héritage à ses trois fils un troupeau de 17 chameaux. Il lègue la moitié à l'aîné, le tiers au cadet et le neuvième au benjamin. Devant l'impossibilité d'opérer ce partage, le conflit éclate. Chacun réclame un chameau supplémentaire afin d'obtenir son dû. L'inimitié s'installe, la coopération est rompue. Une vieille dame joue la médiation en leur offrant son propre chameau : « Vous aurez ainsi dix-huit chameaux, leur dit-elle, et vous pourrez vous les partager ». Aussi l'aîné reçoit-il neuf, le cadet six et le benjamin deux. Ce qui fait dix-sept. Il reste donc un chameau que récupère la brave dame. Cf. WEISS. (D.), op.cit.

Journal of African Conflicts and Peace Studies

Quelques références bibliographiques

1. BAILEY (F-G.), *La règle de jeu politique*, Paris, PUF, 1972.
2. BERGER (P.) et LUCKMANN (T.), *La construction sociale de la réalité*. Paris, Ed.Klincsieck, 1986.
3. BOURDIEU (P.), *Ce que parler veut dire*, Paris, Ed. Fayard, 1987.
4. BOURQUE (R.) & THUDEROZ (C.), *Sociologie de la négociation*, Paris, Ed. La Découverte, 2002
5. BUGWABARI (N.), « Enfermement et Génocide en Afrique des Grands Lacs : Pistes pour un paradigme » in PAARI, Vol.4, 2003-2004, pp.123-144
6. CHRETIEN (J-P.), *L'Afrique des Grands Lacs. Deux mille ans d'histoire*, Paris, Ed. Flammarion, 2003
7. CHRETIEN (J-P.) & MUKURI (M.), dir. *Burundi, la fracture identitaire. Logique de violence et incertitudes « ethniques »*, Paris, Ed. Karthala, 2002.
8. CHRETIEN (J-P.), GUICHAOUA (A.)& LE JEUNE (G.), *La crise d'août 1988 au Burundi*, Paris, Cahiers du CRA n°6.
9. CONSTANTIN (F.), « Condition swahili et identité politique. Commentaire sur l'éternelle genèse d'une non-ethnicité », in CHRETIEN (J-P.) et PRUNIER (G.), dir. *Les ethnies ont une histoire*. Paris, Karthala-ACCT, 1989, pp.336-355.
10. DUPONT (C.), *La négociation. Conduite, théorie, application*, Paris, Dalloz, 1994.
11. INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Burundi : conclure la paix avec le FNL*, Rapport Afrique n°131, 28 août 2007
12. NGAYIMPENDA (E.), *Histoire du conflit politico-ethnique burundais. Les premières marches du calvaire (1960-1973)*, Bujumbura, Ed. de la Renaissance, 2004.
13. NIMUBONA (J.), *Analyse des représentations du pouvoir politique au Burundi*, Thèse de Doctorat, UPPA/CREPAO, 1998.
14. POUTIGNAT (Ph.) & STREIFF-FENART (J.), *Théories de l'ethnicité*, Paris, PUF, 1995.
15. SIMMEL (G.), *Les fonctions du conflit social*, Paris, PUF, 1982.
16. WALDER (F.), *Saint-Germain ou la négociation*, Paris, Gallimard, 1958
17. WEISS (D.), *Beyond The Walls of Conflict. Mutual Gains Negotiating for Unions and Management*, Chicago, Irvin, 1996.