

FIN DE TRANSITION AU BURUNDI:

FRANCHIR LE CAP

5 juillet 2004



TABLE DES MATIERES

SYNTHESE ET RECOMMANDATIONS	i
I. INTRODUCTION	1
II. LES ACCORDS DE CESSEZ-LE-FEU	2
A. LES TERMES DES ACCORDS.....	2
1. Aspects militaires.....	3
2. Aspects politiques	4
B. ALTERNANCE AU SOMMET DE L'ETAT ; PLUS D'ALTERNATIVE AU CESSEZ-LE-FEU!	4
1. Un gouvernement de transition paralysé par la guerre.	5
2. Une rébellion en quête d'affirmation	6
III. RÉUSSIR LA MISE EN APPLICATION DU CESSEZ-LE-FEU	8
A. DYNAMIQUE DE MISE EN APPLICATION.....	8
B. DE LA MIAB À ONUB	10
C. OBTENIR UN CESSEZ-LE-FEU ENTRE LES FNL ET LE GOUVERNEMENT.....	10
IV. DEBUTER LE PROCESSUS ELECTORALE	13
A. LE CALENDRIER ELECTORAL	13
B. STRATEGIE POLITIQUE DES TROIS PRINCIPAUX ACTEURS.....	13
V. CONCLUSION	18
ANNEXES	
A CARTE DE BURUNDI.....	19
B GLOSSAIRE	20
C A PROPOS DE L'INTERNATIONAL CRISIS GROUP.....	21
D RAPPORTS ET BRIEFINGS DE L'ICG	22
E CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'ICG, CONSEIL GÉNÉRAL INTERNATIONAL, CONSEILLERS	24

FIN DE TRANSITION AU BURUNDI: FRANCHIR LE CAP

SYNTHÈSE ET RECOMMANDATIONS

Les progrès considérables enregistrés cette année par le processus de paix burundais risquent d'aboutir à une crise politique majeure si aucune mesure n'est prise pour débiter le processus électoral tel que l'accord d'Arusha le prévoit. En l'absence de décisions, c'est l'ensemble du processus de paix qui est en danger et menacé d'être remis en cause, particulièrement si l'ancien mouvement rebelle le CNN-FDD se retire des institutions qu'il a seulement intégrées depuis décembre.

La communauté internationale doit se mobiliser pour aider le Burundi à surmonter ces blocages politiques, en envoyant des experts capables de terminer la rédaction de la constitution post transition, en débutant le déboursement des fonds promis lors de la dernière conférence des bailleurs, plus précisément en supportant parallèlement la mise en application de l'accord global de cessez-le-feu et l'organisation d'élections libres et démocratiques.

Le gouvernement burundais doit aussi faire face à ses responsabilités et à ses engagements en adoptant dans les plus brefs délais la constitution post transition. Le problème actuel est plus une question de volonté politique que de temps.

Selon l'accord d'Arusha, la période de transition touche à sa fin en octobre 2004 et cette entrée dans une nouvelle phase du processus de paix suscite actuellement de fortes tensions. Lors du dernier sommet régional du 5 juin 2004, le gouvernement de transition a proposé de reporter les élections au mois d'octobre 2005. Ce report a été refusé par l'initiative régionale qui insiste sur le respect des engagements pris.

La situation sécuritaire au Burundi s'est considérablement améliorée. Le pays s'engage pour

la première fois depuis dix ans vers une sortie définitive du conflit. Depuis la signature, le 16 novembre 2003, de l'accord global de cessez-le-feu entre le gouvernement de transition et le mouvement CNDD-FDD de Jean-Pierre Nkurunziza, la cessation des hostilités a été totalement respectée par les deux belligérants. Bujumbura rural demeure dorénavant la seule province où les combats perdurent entre le PALIPEHUTU-FNL et la nouvelle coalition FAB/FDD.

Le dernier mouvement rebelle encore en guerre, le PALIPEHUTU-FNL n'est plus en mesure de faire échouer le processus. Suite aux offensives militaires répétées de la nouvelle coalition FAB/FDD, les FNL ont subi des revers importants. Ces offensives et l'accélération du processus de paix ont forcé les FNL à sortir de leur silence en déclarant une trêve le 21 avril dernier et en réclamant un dialogue avec la communauté internationale. Toutefois, ce mouvement refuse toujours d'entrer en négociation avec le gouvernement de transition. Bien que l'initiative régionale ait pris des sanctions à son encontre lors du dernier sommet régional du 5 juin, il est peu probable que cela puisse résoudre le problème. Réussir la mise en application des accords de cessez-le-feu semble être aujourd'hui l'unique moyen de pression et de dissuasion pour amener les FNL à la négociation.

Un état-major intégré (FAB-FDD) qui est chargé de mettre en application le processus de réforme de l'armée burundaise, élabore depuis janvier un plan d'intégration des anciennes forces rebelles. Parallèlement la Commission Mixte de Cessez-le-feu (CMC) a proposé un plan d'action conjoint pour le désarmement et la démobilisation (POC).

Les deux parties ont montré une certaine volonté en désengageant leurs forces, en rassemblant leurs combattants et en respectant la cessation des hostilités. Cependant le processus s'essouffle par manque de volonté concernant l'intégration des combattants et par manque de fonds. L'accent est mis sur le processus de désarmement et de démobilisation tandis que l'intégration des forces demeure prioritaire. Le processus de DR appuyé par la Banque Mondiale fait face à des enjeux politiques qu'il ne peut pas en lui-même résoudre. Le gouvernement de transition et ses bailleurs doivent établir ensemble les modalités susceptibles de permettre le déblocage des fonds nécessaire au casernement, au cantonnement des forces et à l'intégration effective des combattants.

La mission africaine déployée au Burundi s'est transformée le 1^{er} juin en Mission de Maintien de la Paix des Nations Unies, indiquant ainsi que le processus de paix burundais a atteint un point de non retour. Cette mission doit assurer son soutien à ce processus militaire et le coordonner avec le processus politique.

Le forum des partis politiques et mouvements politico-militaires convoqué par le Président burundais a clôturé ses travaux le 12 avril, sans consensus sur le projet constitutionnel. Les intérêts politiques de chacun bloquent aujourd'hui toute négociation. Les Nations Unies doivent, via la Commission de Suivi (CSA), mettre en place le plus tôt possible une équipe d'experts nationaux et internationaux en charge de parachever, en collaboration avec les acteurs politiques locaux, la rédaction d'une constitution acceptable par tous. Il est primordial que les experts internationaux soient ceux qui aient rédigé l'accord d'Arusha.

Bien que le respect des équilibres ethniques soit un acquis de l'accord d'Arusha incontestable, il ne doit pas se transformer en garantie de statu quo politique. L'accord d'Arusha permet d'échapper à ces manipulations en créant un équilibre ethnique tout en favorisant un débat politique.

La communauté internationale doit renouveler son engagement vis-à-vis de ces accords politiques et militaires en insistant sur le respect de ce cadre. Une harmonisation de l'accord d'Arusha avec l'accord global de cessez-le-feu est nécessaire pour accorder les processus politiques et militaires. L'harmonisation des deux processus doit se faire par la négociation d'une feuille de route politico-

militaire réaliste permettant d'aboutir à la réunion des conditions nécessaires à la tenue des élections.

RECOMMANDATIONS

Au gouvernement burundais:

1. S'engager fermement à terminer la transition en organisant des élections avant le 31 octobre 2004 pour éviter un vide institutionnel, dégager un consensus pour adopter la constitution post-transition dans les plus brefs délais.
2. Travailler avec les Nations Unies sur une feuille de route tant politique que militaire conduisant à la fin de la transition qui insiste sur les actions prioritaires pour l'organisation des élections, telles que l'adoption de loi électorale, la mise en place de la commission électorale et la constitution des listes électorales.
3. Elaborer avec les bailleurs un plan de soutien financier de sortie de transition réaliste et détaillé et permettant de dégager des fonds pour soutenir la phase d'intégration, le cantonnement du CNDD-FDD et le casernement des FAB.
4. Réunir les conditions de sécurité et de stabilité nécessaires aux élections en:
 - (a) créant une nouvelle force de police,
 - (b) en débutant le désarmement des milices et de la population,
 - (c) et en accélérant la phase d'intégration des combattants.

Aux bailleurs de fonds et autres membres de la communauté internationale:

5. Soutenir le Burundi dans la mise en application de l'accord global en appuyant le processus d'intégration pour créer les nouvelles forces de défense nationale.
6. Commencer le décaissement des fonds promis lors de la conférence de Bruxelles en janvier 2004.
7. Insister auprès de la classe politique burundaise sur le respect de ses engagements

et la nécessité urgente de trouver un consensus sur les textes organiques pour permettre la tenue des élections avant le 31 octobre 2004.

8. Insister auprès des FNL pour qu'ils acceptent le cadre des négociations.

A l'Union Africaine:

9. Etablir le bilan critique de la première mission africaine récemment remplacée par la Mission des Nations Unies.
10. Soutenir l'initiative de la région lancée lors du dernier sommet du 5 juin en vue d'obtenir un consensus sur la constitution post transition.
11. Insister sur le respect des sanctions imposées au PALIPEHUTU-FNL, tout en favorisant le démarrage des négociations avec le gouvernement de transition.

Aux Nations Unies:

12. Faciliter le processus de cantonnement du CNDD-FDD et de casernement des FAB et appliquer le même processus de DR pour l'ensemble des forces.
13. Réunir les experts nationaux et internationaux (qui ont participé aux négociations d'Arusha) à travers la CSA pour qu'ils finalisent la constitution post transition.
14. Déployer la Mission de Maintien de la Paix au complet le plus rapidement possible

Nairobi/Bruxelles, 5 juillet 2004

FIN DE TRANSITION AU BURUNDI: FRANCHIR LE CAP

I. INTRODUCTION

La situation sécuritaire au Burundi s'est considérablement améliorée au cours de ces derniers mois. Le pays semble s'engager pour la première fois depuis dix ans vers une sortie définitive du conflit. Depuis la signature, le 16 novembre 2003, de l'accord global de cessez-le-feu entre le gouvernement de transition et le mouvement rebelle CNDD-FDD¹ de Jean Pierre Nkurunziza, la cessation des hostilités a été totalement respectée par les deux belligérants. Bujumbura rural demeure dorénavant la seule province où les combats perdurent entre le PALIPEHUTU-FNL et la nouvelle coalition FAB/FDD.

Depuis l'alternance au sommet de l'état le 30 avril 2003, le processus de paix burundais s'est considérablement accéléré par la signature de l'accord global de cessez-le-feu et plus encore par la volonté des belligérants de le mettre en application. L'accord d'Arusha prévoit de clore la période de transition par la tenue d'élections générales au mois d'octobre prochain. Les dernières élections organisées au Burundi en 1993 et la mise en place d'un processus de réforme par le gouvernement élu avaient contribué à l'éclatement de la guerre civile. La sortie de transition par l'organisation de ces élections qui doivent se tenir dans quelques mois est donc une étape cruciale.

Les tâches à accomplir pendant la période restante sont démesurées. Le Burundi sort de dix ans de guerre qui ont dévasté le pays tant au niveau socio-économique qu'au niveau politico-militaire. Ces défis ont été abordés dans les rapports précédents

d'ICG². Il est évident que le Burundi ne pourra pas tous les régler l'ensemble de ces problèmes en un si court laps de temps. Néanmoins, pour que le Burundi puisse entrer dans une nouvelle phase post-transition, certaines conditions demeurent essentielles, afin d'éviter que les élections n'aboutissent encore une fois au chaos.

Les préoccupations sécuritaires sont primordiales. Tandis que la communauté Tutsi minoritaire craint un vote ethnique, la communauté Hutu, pour sa part, désire que lui soit garantie la protection de ses représentants par une armée réformée. La formation des nouvelles forces de défense et de sécurité par la mise en application des accords de cessez-le-feu est donc une des clefs du processus. Les accords incluent un processus d'intégration, de désarmement et de démobilisation. La mise en application a débuté et nécessite la plus grande attention pour que le processus soit enclenché et irréversible à la veille des élections. Pour réussir, un tel processus a besoin d'être soutenu par la communauté internationale, à travers la coopération bilatérale et les Nations Unies. La cessation des hostilités n'est pas complète ; en effet bien que les FNL aient annoncé un arrêt des hostilités, ses négociations avec le gouvernement de transition n'ont toujours pas débuté.

L'accord d'Arusha prévoyait la signature d'un cessez-le-feu avant la mise en place des institutions de transition; or l'accord global avec le CNDD-FDD a été conclu un an avant la fin de la transition. Les burundais disposent donc d'un minimum de temps pour sa mise en application, qui est un élément essentiel pour la réussite des élections.

La problématique du système politique à mettre en place pour la période de post-transition réapparaît. Ce thème avait largement été débattu pendant les négociations d'Arusha. Le chapitre premier du

¹ Le terme CNDD-FDD est utilisé dans ce rapport pour définir l'aile de Jean-Pierre Nkurunziza, principal groupe armé au Burundi aujourd'hui.

² Comme la question foncière ou le retour des réfugiés et déplacés.

protocole deux intitulé, «principes constitutionnels de la constitution de la période post-transition» fixe les principes de références. Cependant le CNDD-FDD de Jean Pierre Nkurunziza et d'autres mouvements minoritaires n'ont pas signé l'accord d'Arusha. L'accord global de cessez-le-feu comprend des clauses politiques en rapport uniquement avec la période de transition. De plus, le débat entre le respect de l'équilibre politique et la garantie de représentativité ethnique parmi les signataires d'Arusha ne semble pas clos. L'enjeu politique que représentent les élections provoque des réticences qui ne s'effaceront que si les garanties sécuritaires sont assurées. Ce rapport fait donc le bilan des négociations de cessez-le-feu tenues en 2003, analyse le programme de mise en application des accords de cessez-le-feu et le soutien qu'il nécessite et fait enfin le point sur les enjeux politiques de la fin de transition.

II. LES ACCORDS DE CESSEZ-LE-FEU

En 2002, quatre mouvements rebelles³ non signataires de l'accord d'Arusha continuaient leur combat contre le gouvernement de transition et les Forces Armées Burundaises (FAB). Deux mouvements dissidents du CNDD-FDD de Jean Bosco Ndayikengurukyie et du FNL d'Alain Mugabarabona, revendiquaient être à la tête de factions combattantes. Ces deux mouvements minoritaires, qui ne rassemblaient que quelques combattants autour de leur leader respectif, étaient incapables de mener des opérations militaires. Ils sont donc les premiers, le 7 octobre 2002, à signer un accord de cessez-le-feu commun avec le gouvernement de transition burundais⁴. Le principal mouvement, le CNDD-FDD de Jean Pierre Nkurunziza entre également à cette période en négociation avec le gouvernement burundais⁵. Un an de négociations entrecoupées d'offensives militaires aboutira, le 16 novembre 2003, à la signature de l'accord global de cessez-le-feu entre le gouvernement de transition et le CNDD-FDD de Jean Pierre Nkurunziza⁶. Mis à part le dernier mouvement, le FNL d'Agathon Rwasa qui n'a pas débuté de réelles négociations, les belligérants burundais rebelles et gouvernementaux semblent avoir abandonné la stratégie militaire au profit de la paix ou plus précisément au profit d'enjeux plus politiques.

A. LES TERMES DES ACCORDS

Le protocole III de l'accord d'Arusha⁷ prévoit les principes pour la formation des nouveaux corps de défense et de sécurité, ainsi que les étapes pour

³ Pour une description plus complète de ces mouvements politico-militaires, se reporter à ICG Africa Briefing, «The Burundi rebellion and the ceasefire negotiations», 6 August 2002.

⁴ Accord de cessez-le-feu entre le gouvernement de transition du Burundi et les partis et mouvements politiques armés du Burundi, le 7 octobre 2002.

⁵ Le premier accord de cessez-le-feu fut signé le 2 décembre 2002 à Arusha.

⁶ Accord global de cessez-le-feu entre le gouvernement du Burundi et le mouvement Conseil National pour la Défense de la Démocratie- Forces pour la Défense de la Démocratie (CNDD-FDD), Dar es Salaam, le 16 novembre 2003

⁷ Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi, 28 août 2000.

mener le processus. Lors de sa signature⁸, le CNDD-FDD et le FNL non-signataires⁹, ont refusé de se soumettre au texte et ont poursuivi leur combat. Pour le gouvernement de transition issu de cet accord, pour la médiation sud-africaine et plus globalement pour la région, les négociations de cessez-le-feu devaient aboutir à la signature par les mouvements politico-militaires du protocole III d'Arusha et, in fine, à leur intégration sans condition politique préalable dans le gouvernement de transition. A cet égard, la négociation ne se limitait qu'à des aspects militaires purement techniques. Les deux mouvements dissidents du CNDD-FDD et du FNL, en position de faiblesse et instrumentalisés par la médiation sud-africaine, ont rapidement accepté ce principe en signant le 7 octobre 2002 un accord de cessez-le-feu proche du protocole III d'Arusha. Cependant, le CNDD-FDD de Jean Pierre Nkurunziza a refusé ce cadre en négociant et en signant un accord autant militaire que politique.

1. Aspects militaires

Le premier accord de cessez-le-feu, signé le 7 octobre 2002 entre le gouvernement de transition et deux factions dissidentes, à savoir le CNDD-FDD de Jean Bosco Ndayikengurukiye et le FNL d'Alain Mugabarabona, fut conçu comme une annexe de l'accord d'Arusha, tel que le processus fixé le prévoyait. Son titre générique en est la parfaite illustration¹⁰. Le préambule¹¹ rappelle la prédominance de l'accord d'Arusha et y inclut l'accord de cessez-le-feu signé. Le CNDD-FDD de Jean-Pierre Nkurunziza a refusé ces termes car il n'entend pas intégrer les institutions actuelles sans négociations politiques et militaires préalables et refuse tout désarmement, estimant devoir être traité à égalité avec les FAB¹².

L'accord global de cessez-le-feu est donc fondamentalement différent. Il est constitué de plusieurs textes : (1) l'accord de cessez-le-feu du 2 décembre 2002, (2) la déclaration conjointe de cessation définitive des hostilités du 27 janvier 2003, (3) le protocole de Pretoria du 8 octobre 2003 et enfin (4) le protocole de Pretoria et l'Accord Technique des Forces (ATF) du 2 novembre 2003¹³.

Dans ses principes, l'accord global est un élément de l'accord d'Arusha, mais il est également spécifié que c'est ce premier qui prime sur le second. «Il en abroge toutes les dispositions antérieures contraires vis-à-vis du mouvement CNDD-FDD»¹⁴. Au niveau militaire, c'est donc concrètement l'accord global qui fait référence. Il définit l'ensemble du processus militaire à mettre en œuvre.

L'accord global¹⁵ fixe le partage des postes de défense et de sécurité comme les étapes : désengagement, rassemblement, cantonnement, vérification, constitution de la Force de Défense Nationale (FDN) et démobilisation des éléments restants (DR¹⁶). Le partage des postes au niveau de l'état-major intégré et des officiers s'effectue à hauteur de 40 pour cent pour le CNDD-FDD et 60 pour cent pour les FAB. Le pourcentage concernant le partage des hommes de troupes sera fixé ultérieurement par le gouvernement, sur proposition de l'état-major intégré. Concernant les forces de police et de renseignements, le partage s'effectue à hauteur de 35 pour cent pour le CNDD-FDD et de 65 pour cent pour le gouvernement de transition. Le partage des postes doit également respecter l'équilibre ethnique fixé par Arusha, soit 50 pour cent Tutsi, 50 pour cent Hutu¹⁷. Enfin, les

⁸ Seuls des mouvements sans réels combattants ont signé l'accord d'Arusha, à savoir le CNDD de Léonard Nyangoma, le FROLINAT de Joseph Karumba et le PALIPEHUTU du Dr Etienne Karatasi

⁹ Ces deux mouvements n'étaient pas présents lors de la signature de l'accord d'Arusha.

¹⁰ L'accord dans son intitulé fait référence aux partis et mouvements politiques armés du Burundi bien qu'il n'ait été signé que par deux mouvements dissidents.

¹¹ Accord de cessez-le-feu entre le gouvernement de transition du Burundi et les partis et mouvements politiques armés du Burundi.

¹² Entretien ICG, CNDD-FDD, Dar Es Salaam 2002-2003.

¹³ Voir l'accord global de cessez-le-feu entre le gouvernement de transition du Burundi et le mouvement Conseil National pour la Défense de la Démocratie- Forces pour la Défense de la Démocratie (CNDD-FDD)

¹⁴ Ibid p3.

¹⁵ Protocole de Pretoria sur le partage des pouvoirs politique, de défense et de sécurité au Burundi, 8 octobre 2003, Pretoria.

¹⁶ Pour plus de simplicité, nous utiliserons l'abréviation DR pour définir les concepts de désarmement et réintégration.

¹⁷ Le gouvernement considère qu'il apporte les 50 pour cent Tutsi plus 20 pour cent des Hutu soit 60 pour cent et les FDD 80 pour cent des Hutu. Le CNDD-FDD qui refuse de fixer ce processus dans un cadre ethnique se base sur les 40 pour cent sans référence ethnique. Il convient de rappeler que l'appartenance ethnique n'est pas inscrite sur les registres d'état civil, les cartes d'identité et autres documents officiels

forces de gendarmerie sont considérées comme partie intégrante des FAB. Le processus devait se faire sous la supervision de la Mission Africaine au Burundi¹⁸. Sa tâche consiste principalement à sécuriser les sites de cantonnement, de surveiller l'armement lourd des Forces Armées Burundaises (FAB). La coordination technique pour permettre le cantonnement revient à la Commission Mixte de Cessez-le-feu (CMC), composée de tous les belligérants et dirigée par la Mission des Nations Unies au Burundi (UNOB). La Mission Africaine et la Commission mixte de cessez-le-feu ont pour mandat de superviser et de participer à la mise en œuvre de l'accord.

L'Accord Technique des Forces¹⁹ (ATF), qui reprend l'ensemble des points négociés, définit ainsi ce que seront les futures forces de défense et de sécurité. Il rappelle le processus de leur constitution et le rôle des institutions de supervision de la mise en œuvre de l'accord de cessez-le-feu.

En conclusion, c'est l'accord global qui devient le texte de référence pour le cessez-le-feu et la formation des nouvelles forces de défense et de sécurité. Il fixe clairement les étapes du processus, la composition des nouvelles forces et la formation d'un état-major intégré annonce une intégration quasi-immédiate du commandement CNDD-FDD. L'accord a été négocié directement par les hauts commandements FAB et CNDD-FDD. Un équilibre émane donc de cet accord. Aucun des deux belligérants ne semble perdant. Néanmoins, le CNDD-FDD en ressort largement vainqueur, non pas vis-à-vis des FAB, qui ne sont pas directement menacés puisqu'ils conservent 60 pour cent du commandement, mais vis-à-vis des autres mouvements rebelles, complètement exclus du partage.

2. Aspects politiques

L'accord de cessez-le-feu du 7 octobre 2002 ne comporte pas de volet politique. Toutes les questions relatives à l'intégration politique de ces deux mouvements suivent les arrangements transitoires en référence à l'accord d'Arusha. De même, l'accord global ne remet pas en cause la

constitution de transition et les institutions de transition actuelles. Le mouvement CNDD-FDD s'intègre dans les institutions mais, contrairement aux autres mouvements, à un niveau qu'il a lui-même négocié et qui est fixé dans l'accord global²⁰.

Il obtient la création d'un Ministère d'Etat, ainsi que la direction de trois Ministères. Au niveau législatif, il sera représenté par quinze députés, dont la deuxième vice-présidence et le secrétariat adjoint de l'Assemblée Nationale. Il ne participera pas au Sénat, pour avoir refusé le principe ethnique de sa composition. Il disposera de plus de trois postes de gouverneurs de province et de cinq postes de conseillers, de deux postes d'ambassadeurs, de 30 postes d'administrateurs de communes et 20 pour cent de la direction des entreprises publiques. Enfin, une immunité provisoire est accordée à l'ensemble des combattants CNDD-FDD et FAB. Le cadre institutionnel fixé par Arusha est maintenu. Sans remettre en cause la prédominance de l'UPRONA et du FRODEBU, le CNDD-FDD se positionne en rival. En conclusion, l'accord politique se limite à un partage des postes.

B. ALTERNANCE AU SOMMET DE L'ETAT : PLUS D'ALTERNATIVE AU CESSEZ-LE-FEU!

Ainsi, il aura fallu plus d'un an au gouvernement de transition et au mouvement CNDD-FDD pour abandonner leurs positions respectives et parvenir à un accord complet. Après avoir échoué lors de la mise en application du premier accord en décembre 2002, aucun sommet des chefs d'état ne parvenait à faire plier les belligérants. L'échec de l'avant-dernier sommet du 15 septembre 2003 en fut l'exemple flagrant. Néanmoins, l'alternance au sommet de l'état, le 30 avril 2003, avait considérablement fait évoluer les enjeux politiques. En effet, le respect des engagements fixés par Arusha annonçait alors la tenue d'élections générales avant novembre 2004. Etant ce calendrier, le gouvernement de transition et le CNDD-FDD ont été contraints de modifier leur stratégie politique.

du Burundi. La répartition ethnique dans les nouvelles FDN sera techniquement délicate.

¹⁸ Remplacée par la Mission de Maintien de la Paix des Nations Unies en sigle ONUB.

¹⁹ Accord Technique des Forces pour la mise en œuvre de l'accord de cessez-le-feu, 2 novembre 2003, Pretoria

²⁰ Protocole de Pretoria sur le partage des pouvoirs politique, de défense et de sécurité au Burundi, 8 octobre 2003, Pretoria, p. 2.

1. Un gouvernement de transition paralysé par la guerre.

Le 30 avril 2003, Domitien Ndayizeye alors Vice-Président, devient Président de la République. L'alternance réaffirme la prédominance de l'accord d'Arusha. Le nouveau Président définit sa politique en l'axant sur le respect d'Arusha, tout en donnant l'assurance au parti UPRONA et à la communauté Tutsi en général que leur sécurité sera garantie.

Pour se protéger d'une armée sur laquelle il n'a aucun contrôle, le Président burundais va tout d'abord lancer un message clair à celle-ci dès l'investiture: «Nous accordons aux forces de défense et de sécurité le soutien nécessaire à l'accomplissement de leur mission, de manière efficace et rassurante pour tous»²¹. Plus encore il appuie la reprise des offensives contre les positions du CNDD-FDD. Le gouvernement de transition veut faire la guerre aux récalcitrants qui refusent encore le processus de paix d'Arusha. Le Président le déclare publiquement lors de la cérémonie du 1^{er} juillet 2003: «Comme il y a encore des groupes armés qui ne veulent pas entendre notre appel à l'arrêt immédiat de la guerre, nous devons les combattre pour protéger la population (...). En attendant que ces groupes reviennent à la raison, le gouvernement a décidé (...) de donner plus de moyens à l'armée (...)»²².

Parallèlement, les mouvements minoritaires sont cooptés politiquement dans le but d'affaiblir les mouvements combattants. Militairement, le Président pousse la Mission Africaine au Burundi (MIAB) à débiter le plus rapidement possible le cantonnement des signataires de l'accord du 7 octobre 2002, dans le but de lancer une dynamique et d'attirer les potentiels déserteurs des véritables mouvements combattants²³. Le 6 juin, le cantonnement des ex-rebelles est officiellement lancé dans le centre de Muyange, protégé par les Sud Africains. Le 4 juillet, 125 combattants du CNDD-FDD de Jean Bosco Ndayikengurukiye sont cantonnés. Ils apportent avec eux moins de trente armes à feu²⁴. Cette première opération pour la MIAB est un échec, ainsi que la première étape vers l'échec plus global de la stratégie

gouvernementale. Entre temps, le gouvernement de transition, qui a reçu les propositions du CNDD-FDD, ne fournit aucune réponse et refuse d'entrer en négociation directe²⁵. Comptant sur sa stratégie de mise en application de l'accord d'Arusha et de marginalisation du CNDD-FDD et des FNL, le gouvernement appelle ainsi à la tenue d'un sommet final sans négociation préalable²⁶.

Du 7 au 15 juillet, les FNL lancent une offensive d'envergure contre Bujumbura. Cette attaque, sans être une menace militaire durable, choque par son aspect suicidaire²⁷. Elle est aussitôt instrumentalisée par certains pays de la région. En effet, la position gouvernementale vis-à-vis du CNDD/FDD n'est pas appréciée dans la région. Plus précisément par l'Ouganda et la Tanzanie, qui ont mis en place depuis avril une équipe d'experts²⁸ chargée de dégager un compromis sur les questions en suspens. Les deux pays sont favorables à l'utilisation contre les FNL d'une force régionale et à la tenue de négociations concrètes et finales entre le gouvernement de transition et le CNDD-FDD. Le gouvernement burundais, soutenu par l'Afrique du Sud, cherche à obliger le cantonnement unilatéral et la venue sans condition dans les institutions du CNDD-FDD²⁹.

Un sommet est organisé le 21 juillet 2003. Il ne s'agira finalement que d'une réunion de travail fixant les points de négociations en suspens entre les deux belligérants. L'Ouganda et la Tanzanie en brandissant la menace de l'envoi d'une force régionale, forcent le gouvernement burundais à accepter la négociation.

Après un mois et demi de négociations, un sommet régional est convoqué à Dar Es Salaam le 15 septembre 2003. Lors du sommet, le gouvernement rejette le protocole d'accord présenté par les experts. Le document, en s'axant sur les

²¹ ICG, Discours du Président lors de l'investiture, Bujumbura, Avril 2003.

²² Agence France-Presse, Bujumbura, le 1^{er} juillet 2003.

²³ Entretien ICG, membre de la Mission Africaine au Burundi, juin 2003.

²⁴ Observation ICG, Muyange, juillet 2003.

²⁵ Entretien ICG, équipe de la médiation, juin 2003, Dar Es Salaam.

²⁶ Entretien ICG, membres de l'équipe de négociation gouvernementale, Bujumbura, juillet 2003.

²⁷ Les FNL n'hésitent pas à envoyer des enfants à la mort dans le centre de Bujumbura.

²⁸ Cette équipe comprend la médiation sud africaine, mais est dirigée par l'Ouganda et comporte également des experts ougandais et tanzaniens.

²⁹ Entretiens ICG, Bujumbura, Dar Es Salaam, juillet 2003. A titre d'exemple, la force sud africaine demande officieusement à son gouvernement fin juin que son mandat soit transformé en imposition de la paix, pour forcer le CNDD-FDD à un cantonnement sans condition.

propositions du CNDD-FDD et la manière de l'intégrer, ne prend pas en compte, selon le gouvernement de transition, les dynamiques politiques internes issues d'Arusha. Les propositions gouvernementales, qu'elles soient politiques ou militaires, se fondent sur la nécessité pour l'UPRONA et le FRODEBU de sauvegarder le partenariat et les équilibres issus des arrangements transitoires. Le gouvernement de transition refuse alors toute proposition qui menacerait cet équilibre.

Derrière le respect de l'équilibre, c'est une compétition politique qui s'est engagée entre le partenariat FRODEBU/UPRONA et le CNDD-FDD. Au niveau militaire, la problématique n'est plus exclusivement sécuritaire mais de plus en plus politique. Depuis l'alternance, le président Ndayizeye n'a cessé de rassurer l'armée en cautionnant, dès le mois de mai, la reprise d'offensives généralisées contre les positions du CNDD-FDD mais surtout, en lui accordant un feu vert total lors de l'attaque de la capitale par les FNL. Fin septembre, le Président burundais promet à l'armée les moyens nécessaires et ordonne le recrutement de 5000 soldats pour combattre la rébellion. De cette façon, il s'attire les sympathies de l'armée et entend l'utiliser pour affaiblir le CNDD-FDD.

Le Président Ndayizeye refuse la proposition d'attribuer 40 pour cent des effectifs de l'armée au CNDD-FDD. Ce pourcentage respecte pourtant l'accord d'Arusha et l'équilibre ethnique fixé, à savoir 50 pour cent Hutu et 50 pour cent Tutsi. L'armée avait également accepté une répartition à tous les niveaux. Mais pour le Président burundais, un tel partage équivaut à un suicide politique, car il confie la réforme de l'armée, élément central du processus de paix au CNDD/FDD.

Sur le plan du partage du pouvoir politique, la dynamique s'axe sur la crainte de la part de l'UPRONA que l'intégration du CNDD-FDD ne remette en cause l'équilibre 40 pour cent G10 et 60 pour cent G7³⁰ dans les institutions, mais aussi que l'entrée de ce mouvement n'aboutisse à une fragilisation trop importante de son partenaire, le FRODEBU³¹. Pour le FRODEBU, l'équilibre 60/40 est un carcan imposé par l'UPRONA et l'accord d'Arusha. La seule option est alors d'agrandir la

taille des institutions en y ajoutant des postes pour le CNDD-FDD mais également pour le G10 afin de respecter l'équilibre.

La pression internationale, le manque de fonds et la poursuite des combats bloquent totalement la politique gouvernementale. Les offensives répétées de l'armée ne donnent désormais que peu de résultats contre le CNDD-FDD. Un cessez-le-feu, de fait, est observé entre de nombreuses positions militaires et CNDD-FDD dès août 2003³². Dans ces conditions, il est impossible pour le Président burundais de poursuivre une guerre qu'il ne gagnera pas ou d'entreprendre l'organisation des élections sans l'intégration du CNDD/FDD. En conclusion, le gouvernement accepte finalement les propositions des experts à la condition que l'équilibre politique soit maintenu. L'ensemble des postes politiques accordés au CNDD-FDD provient du groupe G7 et un rééquilibrage est proposé pour l'Assemblée Nationale. Au niveau militaire, l'équilibre fixé par Arusha est également maintenu dans l'ATF. En effet, le CNDD-FDD se voit attribuer 40 pour cent des postes de commandement, dans le respect des équilibres ethniques inscrits dans l'accord d'Arusha.

2. Une rébellion en quête d'affirmation

Le CNDD-FDD a accepté de s'engager dans les négociations en 2002 tout en refusant le cadre fixé par Arusha. Ce mouvement considère en effet que l'accord d'Arusha a attribué au FRODEBU le bénéfice de sa lutte armée contre les FAB. En opposition à l'accord, il adopte un discours politique qui refuse le découpage ethnique prôné par Arusha³³. Il se positionne contre le système politique en place au Burundi, dont l'accord d'Arusha n'est, à son sens, que le remodelage. Il affirme ne pas lutter exclusivement pour la communauté Hutu, mais pour l'ensemble des Burundais, avec pour objectif de rétablir les prémisses de la démocratie née lors des élections de 1993. Son objectif en entrant en négociation, était d'obtenir un accord autant politique que militaire et qui ne soit en aucun cas une annexe de l'accord d'Arusha³⁴.

A partir de mai 2003, le CNDD-FDD, pris de court à la fois par l'alternance, par le discours unanime

³⁰ Le G10 regroupe les partis dits Tutsi et le G7 les partis dits Hutu.

³¹ Entretien ICG, UPRONA, Bujumbura, septembre 2003.

³² Entretien ICG, Bujumbura, septembre 2003.

³³ Entretien ICG, membres du CNDD-FDD, Dar Es Salaam, 2002-2003.

³⁴ Ibid

des acteurs régionaux et de la communauté internationale vis-à-vis du respect de l'accord d'Arusha, doit revoir sa stratégie de négociation. Concrètement, le CNDD-FDD abandonne les négociations sur la constitution post-transition ou sur une nouvelle constitution de transition. Lors des consultations entre les belligérants et les experts régionaux à Dar Es Salaam les 13 et 14 juin, le CNDD-FDD soumet ses propositions. Elles sont acceptées par l'équipe d'experts puis transmises au gouvernement de transition, lequel, fort de sa nouvelle légitimité née de l'alternance, ne conserve de sa stratégie de négociation avec le CNDD-FDD que les modalités de son intégration dans les institutions de transition et dans les mêmes termes que les autres mouvements.

Le CNDD-FDD cherche alors une nouvelle fois à faire pression sur le gouvernement par la force. Le 29 juin, quatre députés du FRODEBU sont enlevés par le CNDD-FDD dans la province de Ruyigi. En réaction à l'opération de cantonnement qu'il considère comme une provocation, le CNDD-FDD lance une attaque contre le site de Muyange le 30 juin, attaque qu'il démentira officiellement par la suite³⁵. L'attaque est repoussée par les Sud-Africains qui font alors usage de la force. Le CNDD-FDD, en prenant en otage les quatre députés et en attaquant le site de cantonnement, tente de mettre en échec la stratégie gouvernementale en démontrant que, sans son intégration, le gouvernement ne pourra pas commencer la campagne électorale et entamer la réforme de l'armée, deux des thèmes principaux du programme du Président burundais. Mais c'est l'attaque des FNL sur Bujumbura en juillet qui, en définitive, permettra la reprise de véritables négociations.

L'idéologie du CNDD-FDD s'érige contre le système politico-militaire burundais. Il tire de l'assassinat du Président Ndadaye en 1993 l'origine de sa lutte armée. Son objectif premier est d'obtenir une réforme de l'armée afin de protéger le leadership politique qui mènera les réformes. Dans ce sens, ses revendications se fondent avant tout sur la problématique sécuritaire. Dans sa première proposition aux experts, il réclame essentiellement un partage de l'armée à 50/50, sans tenir compte de la répartition ethnique et la pression de la gendarmerie. En négligeant la problématique

ethnique et en considérant les FAB et les autres groupes armés comme un seul belligérant, il se met en porte à faux avec l'accord d'Arusha.

Au niveau politique, sa démarche reste identique. Il considère le gouvernement de transition comme un ensemble avec lequel il négocie. Il refuse de tenir compte des équilibres issus d'Arusha. Dans cette logique, ses propositions politiques s'axent sur un partage quasi-équivalent au 50/50. Il réclame une seconde Vice-Présidence ainsi que 8 Ministères, la présidence de l'Assemblée Nationale, 50 pour cent des sièges et enfin la suppression du Sénat. Cette proposition est totalement contre l'esprit d'Arusha et ne tient guère compte des équilibres ethniques et politiques actuels. Bien que le CNDD-FDD ait abandonné la négociation d'une nouvelle constitution de transition, sa logique demeure la même. Pour le CNDD-FDD, le FRODEBU a passé une alliance avec l'UPRONA et cautionne ainsi le statu quo. De plus, si au niveau militaire le CNDD-FDD affronte principalement le commandement des FAB, au niveau politique il est en compétition directe avec le FRODEBU et son président Jean Minani.

Le conflit entre le leadership du CNDD-FDD et Jean Minani est important. La rébellion, en effet, considère ce dernier comme responsable de son exclusion des négociations d'Arusha. De plus, le président du FRODEBU est présenté comme le futur candidat à la Présidence de la République du parti FRODEBU, soit le principal adversaire du CNDD-FDD pour les prochaines élections. Le CNDD-FDD recherche des postes à visibilité pour représenter la deuxième force politique en contre-pied du partenariat FRODEBU-UPRONA. Il mène une attaque frontale contre les deux piliers du gouvernement. Plus qu'une stratégie de négociation, il s'agit de renforcer sa visibilité avant son entrée dans les institutions.

Finalement, le CNDD-FDD acceptera les termes proposés par la médiation. En effet, l'équilibre dégagé par les experts lui donne le leadership de la réforme de l'armée, thème central de son combat, tout en respectant les arrangements de l'accord d'Arusha. Cela permet au CNDD-FDD, en obtenant 40 pour cent du commandement et une intégration sans désarmement, de se présenter aux élections avec le symbole fort de la réforme de l'armée³⁶. Une

³⁵ Le CNDD-FDD dément officiellement avoir attaqué le site de Muyange.

³⁶ Entretien ICG, CNDD-FDD, Dar Es Salaam, octobre 2003.

fois ses revendications militaires acceptées par le gouvernement de transition, ce mouvement va faire des concessions politiques importantes. Il admet son intégration dans les institutions de transition sans les remettre en cause. Cependant, plus que d'accepter l'accord d'Arusha, c'est son calendrier qui amène les concessions du CNDD-FDD. L'alternance a démontré que le calendrier était respecté et les élections doivent donc se tenir avant la fin de l'année 2004. Pour le CNDD-FDD, les concessions militaires faites par le gouvernement sont suffisantes et lui permettent de bâtir une nouvelle armée capable de protéger son leadership politique. L'objectif politique étant dorénavant non pas le contrôle du pouvoir pendant la période transitoire restante, mais plutôt la victoire aux élections de 2004, qui lui permettrait alors d'appliquer son programme politique.

III. RÉUSSIR LA MISE EN APPLICATION DU CESSEZ-LE-FEU

Depuis la signature de l'accord global, le Burundi connaît une amélioration sécuritaire comme il ne l'avait pas vécu depuis plus de dix ans. En effet, la cessation des hostilités est respectée par les FAB et le CNDD-FDD. Bujumbura rural reste la seule province où les FNL et les forces gouvernementales (appuyées par les FDD) s'affrontent. Le gouvernement burundais a entamé le processus d'intégration et le CNDD-FDD a respecté ses engagements en rassemblant la quasi-totalité de ses combattants. Pourtant, bien que l'optimisme soit de vigueur, le processus s'est nettement essoufflé, principalement du fait de blocages récurrents et de l'absence de soutien de la communauté internationale. Les FNL, en nette position de recul, refusent toujours d'entrer en négociation.

A. DYNAMIQUE DE MISE EN APPLICATION

Depuis la signature le 16 novembre 2003 de l'accord global, le processus a pris aux yeux de nombreux observateurs une vitesse inattendue. Dès le mois d'août 2003, la situation sur le terrain avait commencé à évoluer. Aucun combat important n'a été constaté depuis cette date entre les combattants CNDD-FDD et FAB. Le ravitaillement du CNDD-FDD a repris le 14 octobre 2003 et les FAB, qui jusqu'alors refusaient l'approvisionnement des rebelles dans la province de Ruyigi, ont cessé d'imposer leurs conditions³⁷. Certaines ONG ont même observé le CNDD-FDD partageant une partie de la nourriture distribuée avec des positions militaires gouvernementales³⁸. La coordination entre CNDD-FDD et FAB a débuté lors des premiers affrontements entre CNDD-FDD et FNL en septembre, au moment même où les négociations échouaient à Dar Es Salaam³⁹.

Début novembre, les deux états-majors se réunissent dans la province de Bubanza afin de préparer les zones de rassemblements.⁴⁰ Le même mois, les FAB se désengagent progressivement d'une partie de leurs positions. Leur objectif est alors de faire mouvement vers Bujumbura Rural

³⁷ Entretien ICG, GTZ, Bujumbura, novembre 2003.

³⁸ Entretien ICG, ONG, Bujumbura, novembre 2003.

³⁹ Entretien ICG, FAB, Bujumbura, septembre 2003.

⁴⁰ Entretien ICG, FAB, Nairobi, novembre 2003.

dans le but de renforcer la pression militaire sur les FNL. Simultanément, le CNDD-FDD occupe, avec l'accord tacite des FAB, une grande partie du territoire, contrôlant certains barrages routiers conjointement avec les forces armées⁴¹. La signature de l'accord global correspond donc à une phase de non retour où l'ensemble des combattants, fatigués par la guerre, espèrent beaucoup des négociations. La situation sur le terrain laissait déjà présager la fin de la guerre entre les FAB et le CNDD-FDD. C'est là une explication à la relative facilité avec laquelle l'application de l'accord de cessez-le-feu s'est armée.

A partir du 16 novembre, la cessation des hostilités devient totalement effective. Le 20 novembre, l'Assemblée Nationale entérine l'accord global⁴² et le 23 novembre un décret présidentiel nomme un nouveau gouvernement comprenant quatre membres du CNDD-FDD dont son représentant légal, Jean Pierre Nkurunziza. A partir du 30 novembre, des représentants politiques et militaires du CNDD-FDD arrivent à Bujumbura. Le processus militaire avance à la même allure. Les étapes fixées par l'accord global vont alors être respectées. Suite à une série de consultations menées en novembre entre les deux états-majors, six sites de rassemblement sont définis dans les provinces occupées de fait par le CNDD-FDD. La mise en place de l'état-major intégré est légèrement retardée, bien que le 15 décembre, un pas important ait été franchi. Le chef d'état-major du CNDD-FDD Adolphe Nshimirimana est alors nommé adjoint du Chef d'Etat-Major Général de l'armée par décret présidentiel. Enfin le 6 janvier 2004, l'état-major intégré est formé par décret présidentiel. Il est composé à 60 pour cent d'officiers FAB et à 40 pour cent d'officiers CNDD-FDD. L'état-major intégré est chargé par ce décret de la mise en place des nouvelles Forces de Défense Nationale (FDN) et du processus de Désarmement Démobilisation et Réinsertion (DR).

Le rassemblement des combattants CNDD-FDD est maintenant dans sa phase terminale. Ils déclarent avoir rassemblé quelque 22 000 combattants⁴³. Les sites de rassemblement sont des zones ouvertes où les combattants se sont regroupés de leur propre initiative. Ils y sont rassemblés en unité constituée sous l'ordre de leur état-major. Ils y reçoivent les

vivres financées par la communauté internationale et livrées par la GTZ, la société allemande pour la coopération et le développement GTZ. Les camps sont sous la responsabilité directe du CNDD-FDD. Aucun observateur international n'est présent⁴⁴. Il est ainsi quasiment impossible de vérifier le nombre de combattants CNDD-FDD rassemblés, leurs activités et leurs déplacements. Les combattants vivent dans des conditions précaires dans ces centres de rassemblement. Ils ne disposent pas de tentes⁴⁵, d'ustensiles de cuisine, ils ont difficilement accès à l'eau potable et les médicaments sont en nombre insuffisant. La communauté internationale déclare ne pas être en mesure de se mobiliser pour améliorer sur le terrain les conditions de vie des combattants et vérifier leurs activités, car ils ont conservé leurs armes. Le gouvernement de transition déclare, quant à lui, qu'il ne dispose pas des fonds nécessaires. Ce scénario pitoyable était pourtant prévisible. Le premier accord de cessez-le-feu signé par le CNDD-FDD en décembre 2002 précisait déjà clairement qu'ils ne désarmeraient pas avant l'intégration.

Les combattants présents dans les zones de rassemblement attendent la formation des unités mixtes et le plan global d'intégration des deux forces, en cours d'élaboration par l'état-major intégré⁴⁶. Leur interprétation du processus prévoit qu'ils seront, dans un premier temps, intégrés aux FDN sans être désarmés avant qu'une partie ne soit progressivement démobilisée (probablement en quatre ans). Pour le moment, seule l'unité mixte de protection des institutions est en cours de formation⁴⁷. Les hommes qui la composeront ont été identifiés et ont commencé leur entraînement dans la province de Bururi et depuis peu dans un camp militaire de Bujumbura⁴⁸.

De nombreux aspects des accords de cessez-le-feu sont néanmoins ignorés ou retardés, tel que le désarmement des milices gouvernementales qui n'a pas débuté. Le plan d'intégration en cours d'élaboration est bloqué, car les belligérants ne parviennent pas à s'entendre sur la définition du

⁴¹ Entretien ICG, Burundi, décembre 2003.

⁴² Agence France-Presse, Bujumbura, le 20 juillet 2003.

⁴³ Personne n'est encore en mesure de vérifier ce chiffre.

⁴⁴ ICG, site de rassemblement de Rutegama, Province de Muramvya, février 2004.

⁴⁵ Ils disposent de quelques bâches fournies par le HCR, mais en nombre insuffisant.

⁴⁶ Entretien ICG état-major intégré, Bujumbura, février 2004.

⁴⁷ Entretien ICG, FAB, Bujumbura, février 2004.

⁴⁸ Agence France-Presse, Bujumbura, 16 mars 2004. Entretien ICG, Bujumbura, juin 2004

combattant, l'harmonisation des grades et le partage des postes⁴⁹. Les FAB comme le CNDD-FDD demande une expertise internationale pour résoudre ce problème. La conséquence est que le casernement des FAB, le contrôle de leur armement lourd et le cantonnement du CNDD FDD n'a pas débuté. La formation de l'unité mixte de sécurité qui doit marquer le début de l'intégration a ainsi été également retardée.

Aujourd'hui, le Burundi se trouve dans une situation où la cessation des hostilités est effective mais le processus d'intégration reste figé. Or, ce processus est prioritaire pour démilitariser le territoire et permettre aux institutions de contrôler l'ensemble des combattants. Hypothéquer cette phase met la transition en péril, car le souhait des combattants rebelles est principalement d'intégrer la nouvelle armée.

L'objectif du CNDD-FDD est de commencer la formation des nouvelles FDN avant les élections, pour se présenter devant son électorat avec un bilan convaincant. De plus, pour conserver la cohésion de ses troupes et réussir le processus, il doit rapidement mettre en place les structures nécessaires à l'intégration de ses hommes. Le CNDD-FDD est satisfait de l'accord global. Il lui permet de traiter directement avec l'armée, sans passer par la CMC ou la MIAB, leur donnant ainsi le moyen d'écarter les factions dissidentes. Le CNDD-FDD veut que le processus aboutisse pour apparaître aux yeux de la communauté Hutu comme celui qui aura su rétablir la sécurité, et parallèlement, justifier les abus ou dérapages commis contre celle-ci. L'intégration est donc un enjeu primordial pour ce mouvement.

L'armée gouvernementale accepte une réforme qu'elle a elle-même négociée, à condition qu'elle en dirige la mise en application. Les FAB cherchent ainsi vraisemblablement à se dépolitiser pour échapper aux pressions politiques et mieux négocier la réforme. Pour les FAB, l'essentiel est de sauvegarder la structure actuelle. L'intégration du CNDD-FDD, si elle se rapproche d'une cooptation progressive, ne leur pose plus de problèmes apparents. Dans cette conception l'essentiel pour eux est aujourd'hui de lancer le processus de désarmement et de démobilisation des groupes armés. Ils n'entendent pas mobiliser leurs propres

moyens financiers et matériels pour concrétiser le processus d'intégration qui leur apparaît secondaire.

In fine, ces divergences bloquent l'ensemble du processus de formation des nouvelles forces de défense nationale et repoussent le lancement du programme de démobilisation.

B. DE LA MIAB À ONUB

Les accords de cessez-le-feu du 7 octobre et du 3 décembre 2002 prévoyaient le déploiement d'une Mission Africaine pour le Burundi (MIAB) et la mise en place d'une Commission Mixte de Cessez-le-feu dirigée par la mission des Nations Unies au Burundi (UNOB)⁵⁰. En février 2003, l'Union Africaine a autorisé le déploiement de la MIAB. Il aura toutefois fallu plus de six mois à la MIAB pour terminer le déploiement de ses quelques 2800 hommes. La MIAB est composée principalement de forces sud africaines et éthiopiennes, complétées par une compagnie mozambicaine. Son mandat défini par les accords comprend: a) faire le lien entre les parties, b) vérifier la mise en application des accords, c) faciliter les activités de la CMC, d) faciliter les mouvements des combattants vers les zones d'assemblage, e) identifier et sécuriser ses zones, f) faciliter et donner une assistance technique au processus de DR, g) faciliter la distribution de l'aide humanitaire et h) apporter une protection aux leaders revenus d'exil.

La Commission Mixte de Cessez-le-feu, dirigée par le Général Alioune Samba de l'UNOB, doit élaborer le plan d'action pour les activités de cantonnement, de formation des FDN et de désarmement, démobilisation, réinsertion, DR. Ces activités devaient être menées avec la collaboration de représentants de chaque belligérant à la CMC. Ces deux structures fonctionnent au ralenti. Plusieurs raisons sont à invoquer. Tout d'abord, la Mission Africaine a manqué cruellement de fonds, ce qui a retardé son déploiement. Deuxièmement, selon son mandat, elle doit vérifier et faciliter le cantonnement de quelque 25 000 combattants FDD, le retour dans leurs casernes de quelques 45 000 combattants FAB⁵¹ et surveiller leur armement lourd, le tout avec 2800 hommes déployés sur le terrain. Il s'agit là d'une mission presque impossible pour la MIAB. Aujourd'hui, ses activités se limitent

⁴⁹ Entretien ICG Etat-Major intégré, mai 2004.

⁵⁰ Accord global de cessez-le-feu, *ibid.*

⁵¹ Chiffre fourni par les FAB.

à la protection des dirigeants rentrés d'exil, à l'exception de ceux du CNDD-FDD qui ont également leur propre garde, à l'encadrement du convoi des vivres pour le CNDD-FDD effectué par la GTZ allemande et au contrôle du camp de Muyange où sont cantonnés environ 200 combattants des mouvements minoritaires. En conclusion, le processus majeur qui est la mise en application de l'accord global entre le gouvernement et le CNDD-FDD échappe à leur contrôle, essentiellement parce que le processus n'est pas piloté par la CMC.

La CMC fut handicapée par l'absence du CNDD-FDD jusqu'au mois de décembre 2003. Le mandat de la CMC a perdu en clarté, car elle doit désormais superviser la mise en application de différents accords. A titre d'exemple, elle a commencé la rédaction d'un "Accord Technique des Forces"⁵², alors que le CNDD-FDD et les FAB négociaient parallèlement un autre ATF qui est présent dans l'accord global déjà signé. La CMC a également rédigé en partenariat avec la Banque Mondiale, un Plan d'Opérations Conjointes (POC) pour le pré-désarmement, le désarmement, la vérification du combattant et la démobilisation⁵³. Ce plan d'opération a été élaboré dans ses grandes lignes avant l'arrivée du principal belligérant le CNDD-FDD.

Le Plan d'Opération Conjoint prévoit concrètement que les combattants présents dans les zones de pré-rassemblement (appelées ici zones de pré-désarmement) n'y resteront que de manière provisoire, en attendant leur désarmement. Les combattants présents dans les sites de rassemblement recevront donc de la communauté internationale le strict minimum pour éviter qu'ils ne s'installent à long terme. Le but est ainsi de pouvoir passer rapidement à la phase de désarmement. Progressivement, les combattants seront acheminés dans les sites de désarmement où ils devront remettre préalablement leurs armes, puis ils passeront des tests de vérification de leurs aptitudes. Ensuite, les non-combattants seront orientés dans les programmes de la Commission Nationale pour la Réhabilitation des Sinistrés (CNRS). Les combattants à intégrer se rendront sans armes vers des sites prévus pour l'intégration

tandis que les autres seront envoyés vers des centres de démobilisation.

Le plan d'opération actuel se concentre sur le désarmement et la démobilisation et ne prend pas en compte l'intégration. Les Nations Unies ou le programme de la Banque Mondiale ne sont pas en charge du processus d'intégration et de formation des FDN qui revient au gouvernement de transition. Or, ce programme tend à se substituer à la formation des nouvelles forces de défense nationales, ce qui est le véritable enjeu politique à court terme.

Le CNDD-FDD rejette le POC, estimant que ce dernier a été rédigé en son absence et qu'il ne respecte pas l'accord global. Pour le CNDD-FDD, le POC ne traite pas les belligérants au même niveau en prévoyant un processus de désarmement différent pour les FAB. En effet, le POC planifie le désarmement de l'ensemble des combattants FDD avant leur intégration dans les nouvelles FDN, alors qu'il prévoit que les FAB ne désarmeront que leurs unités à démobiliser⁵⁴.

Le Conseil de Sécurité des Nations Unies a autorisé l'envoi d'une Mission de Maintien de la Paix (Opération des Nations Unies au Burundi ONUB) par la résolution 1545 du 21 mai 2004. Cette mission intégrera en partie les éléments de la MIAB déjà présents. Ce renforcement majeur de l'engagement de la communauté internationale vis-à-vis du processus de paix est essentiel. Il doit permettre à la CMC de prendre la direction de la mise en application des accords de cessez-le-feu. Le défi pour cette Mission de Maintien de la Paix est d'harmoniser l'intégration, la démobilisation et la formation des FDN en tenant compte des enjeux politiques. Pour ce faire, le POC doit être revu en collaboration avec la CMC, l'état-major intégré, le gouvernement burundais et les bailleurs. L'objectif final étant de permettre au gouvernement burundais de commencer la formation des FDN, qui est la condition essentielle pour débiter le programme de DR. La réussite d'un tel programme sera un argument de poids pour persuader les FNL de rejoindre le processus de paix.

⁵² L'ATF définit ce que seront les futures forces de défense et de sécurité ainsi que le processus pour les former.

⁵³ Plan d'Opérations Conjointes, CMC, 16 janvier 2004.

⁵⁴ Le POC prévoit également la destruction de l'ensemble des armes du CNDD-FDD alors qu'aucune arme des FAB ne sera collectée.

C. OBTENIR UN CESSEZ-LE-FEU ENTRE LES FNL ET LE GOUVERNEMENT

Les FNL, dernier mouvement rebelle encore en guerre contre le gouvernement de transition a émis le souhait d'entrer en négociation lors de son congrès du 21 avril, mais il n'a pas encore donné les garanties qu'il en acceptait le cadre. Les FNL ont maintes fois exprimé leur souhait de discuter avec une délégation représentant la communauté Tutsi en préalable à toutes négociations. Le but d'une telle rencontre est pour eux d'obtenir un pardon mutuel, lequel, une fois accordé, pourra laisser place à de réelles négociations⁵⁵. Ils ne reconnaissent pas le cadre fixé par Arusha et réclament un partage respectant le pourcentage ethnique, c'est-à-dire 85 pour cent de l'ensemble des postes politique et militaire pour les Hutu. Ils considèrent les autres politiciens Hutu comme des traîtres et déclarent être prêts à continuer la lutte, affirmant bénéficier du soutien d'une population qu'ils sont les seuls à protéger. Ils refusent totalement le cadre fixé par Arusha et ne parviennent donc pas à négocier avec des délégations représentant ce gouvernement, également lorsqu'elles sont uniquement composées de Tutsi⁵⁶.

Or, ce cadre ne changera pas puisque les négociateurs ne peuvent s'engager qu'au nom du gouvernement de transition. Le gouvernement n'en entend pas moins conclure un accord de cessez-le-feu avec les FNL avant les élections. Pour cela, le gouvernement compte sur une pression militaire, la réussite du processus de formation des FDN et des négociations au plus haut niveau entre les FNL et le président de la république burundaise.

Depuis septembre 2003, la pression militaire contre les FNL est constante. D'une part le CNDD-FDD combat désormais son ancien allié, d'autre part tous les moyens de l'armée sont maintenant concentrés contre eux. Le conflit entre le CNDD-FDD et FNL a surpris. Les FNL accusent le CNDD-FDD d'avoir trahi la lutte en acceptant l'accord global. Le CNDD-FDD, quant à lui, accuse les FNL d'avoir assassiné des commissaires politiques de leur mouvement. Pour le CNDD-FDD, il s'agissait surtout d'envoyer des messages clairs à la région, en démontrant leur capacité de traquer les FNL. L'impact fut probant puisqu'ils ont obtenu 40 pour

cent du commandement sur les 50 pour cent alloués à la communauté Hutu.

Après six mois de combats quasi-permanents et suite à la mise en place en janvier d'opérations militaires communes (FDD-FAB), les FNL ont subi des revers importants au prix de lourdes pertes de part et d'autre. Ils sont soumis à une pression militaire constante. Ils ont été délogés de nombreuses positions et ne sont plus actifs que dans trois communes de Bujumbura rural. Cependant, ils ont adopté une stratégie de dissolution de leur force, rendant ainsi leur traque d'autant plus difficile pour les FAB et le CNDD-FDD. L'option militaire contre cette rébellion aguerrie, même si elle a pu donner des résultats, ne semble toutefois pas suffisante et entraîne une catastrophe humanitaire dans les communes où les combats font rage.

La négociation demeure en définitive le meilleur moyen pour mettre un terme aux combats avant la fin de la transition. Depuis janvier 2004, ces dernières ont été relancées du fait de la pression militaire et de l'assassinat du nonce apostolique, le 29 décembre 2003. Cet assassinat est attribué par l'armée gouvernementale et le gouvernement de transition à des éléments des FNL, qui démentent quant à eux toute implication⁵⁷. La consternation de la communauté internationale a poussé les FNL à accepter une rencontre avec le Président Ndayizeye. Le 20 janvier, le Président burundais s'est entretenu avec une délégation FNL aux Pays-Bas. Le communiqué final témoigne d'une acceptation d'engager des négociations devant aboutir à un cessez-le-feu global et à leur entrée dans les institutions⁵⁸.

Du 16 au 21 avril, les FNL ont tenu un congrès à Kigoma en Tanzanie. A l'issue de cette réunion, ils ont annoncé une trêve unilatérale et exprimé leur souhait de discuter avec les acteurs de la communauté internationale pour aborder les modalités de négociations. Mais après quelques jours à peine, les combats ont repris sans que l'on ait pu identifié le belligérant à l'origine de l'offensive.

⁵⁵ Entretien ICG, Bujumbura, décembre 2003

⁵⁶ Comme ce fût le cas à Nairobi début décembre 2003.

⁵⁷ Agence France-Presse, 29 décembre 2003, Bujumbura.

⁵⁸ Communiqué final de la rencontre entre son Excellence Monsieur Domitien Ndayizeye Président de la République du Burundi et le PalipeHutu FNL, Oisterwijk, Pays-Bas, 18-21 janvier 2004. Déclaration signée par le chef de la délégation du PalipeHutu FNL et le Président burundais.

L'approche des FNL est fondamentalement confuse. Les FNL ne peuvent espérer du gouvernement qu'il accepte la trêve sans garantie sur leur objectif⁵⁹. En effet, leur volonté de dialogue avec la communauté internationale (sans référence à l'initiative régionale) n'a pas clarifié leur position. Lors de leur dernière rencontre avec le Vice-Président sud africain Jacob Zuma le 3 juin 2004, les FNL n'ont pas accepté d'entrer en négociation dans le cadre existant⁶⁰. Cette position a poussé l'Initiative Régionale à leur imposer des sanctions,⁶¹ tel que des restrictions de déplacements. Mais ces sanctions n'auront que peu d'effets sur un mouvement principalement basé à l'intérieur du Burundi. On ne peut que constater le manque de moyens de pression de la part de la région et de la communauté internationale pour amener les FNL à la négociation. Dans ces conditions, le gouvernement de transition continuera sa pression militaire.

Néanmoins, la solution militaire contre les FNL demeure délicate pour le CNDD-FDD accusé par certains de faire une guerre qui n'est pas la sienne. Le FNL reste le symbole de l'éveil de la conscience Hutu contre le "système politico-militaire Tutsi"⁶². Le FRODEBU quant à lui est tenté de rechercher une force militaire capable de contre-balancer la prédominance du CNDD-FDD. Sans pour autant s'allier au FNL, le FRODEBU peut souhaiter leur intégration dans les FDN. Les FAB n'ont pas intérêt également à résoudre militairement et rapidement le problème des FNL qui leur permet de retarder le processus de cantonnement et de réforme. La négociation avec les FNL dépendra finalement de l'évolution politique, elle sera manipulée par les acteurs politiques en fonction de leur position et intérêt dans le débat sur la sortie de transition.

IV. DEBUTER LE PROCESSUS ELECTORAL

Pour éviter un vide institutionnel le 31 octobre 2004, des élections générales doivent se tenir au Burundi, tel que l'accord d'Arusha le prévoit. La classe politique a commencé un débat autour de cette question, faisant réapparaître les problématiques centrales du conflit burundais: peur d'un vote ethnique synonyme d'une perte du pouvoir pour les uns, garantie de représentativité synonyme de statu quo pour d'autres.

A. LE CALENDRIER ELECTORAL

Pour entrer dans la période post-transition, le Burundi doit se doter d'une nouvelle constitution (post-transition)⁶³ validée par un référendum, d'une nouvelle loi électorale et d'une loi communale. Des élections générales doivent ensuite être organisées. Pour cela, un recensement partiel est nécessaire pour réécrire les listes électorales. Les élections doivent avoir lieu tout d'abord au niveau communal et ensuite au niveau législatif. Selon les termes de l'accord d'Arusha, le Président de la République doit se faire élire par le nouveau Parlement sorti des urnes. C'est le protocole II de l'accord d'Arusha qui fixe la trame pour la rédaction de ces textes. Le projet de loi électorale⁶⁴ prévoit, entre autres, une élection au suffrage indirect des représentants communaux, un système législatif avec liste bloquée à représentation proportionnelle comprenant un équilibre ethnique⁶⁵ (pas plus de deux membres de la même ethnie à suivre soit pour trois candidats; deux Hutu un Tutsi ou deux Tutsi un Hutu). Les sénateurs seront élus au suffrage indirect avec parité ethnique et enfin le premier Président de la République sera élu au suffrage indirect par le Parlement à la majorité des deux tiers. Ce projet correspond à ce que l'accord d'Arusha prévoyait et n'apporte que peu de nouveauté.

⁵⁹ Pour le gouvernement la trêve fut interprétée comme un signe de faiblesse des FNL, qui cherchent à gagner du temps pour se renforcer et non rentrer en négociation.

⁶⁰ Entretien ICG, Médiation, Dar Es Salaam, juin 2004.

⁶¹ Communiqué du 21^{ème} sommet de l'Initiative de la Région des Grands Lacs pour la Paix au Burundi.

⁶² Il est encore difficile d'en mesurer l'impact.

⁶³ Voir le projet de loi portant promulgation de la constitution post-transition de la République du Burundi.

⁶⁴ Voir le projet de loi portant réforme du code électoral.

⁶⁵ Ibid, Article 120. "L'Assemblée Nationale compte 100 députés élus au suffrage universel direct sur base de listes bloquées à représentation proportionnelle constituées dans le respect des équilibres ethnique et de genre de manière que pour trois candidats inscrits à la suite sur une liste, deux seulement appartiennent au même groupe ethnique et au moins un sur cinq soit une femme".

Les projets de constitution post-transition et de la loi électorale ont été soumis aux partis politiques et aux mouvements politico-militaires dès janvier 2004⁶⁶. Le 23 février, le Président a convoqué l'ensemble des partis pour s'accorder sur la feuille de route. Le projet de calendrier proposait les étapes suivantes⁶⁷:

- Mise en place de la commission constitutionnelle chargée d'élaborer la constitution, la loi électorale, la loi communale. Le tout devant être mené dans un délai maximum de deux mois.
- Deuxième phase: débat national dans l'ensemble du pays.
- Recherche d'un consensus politique et vote des textes par le Parlement.
- Recensement partiel dans le même temps et changement des cartes d'identité.
- Mise en place d'une commission électorale neutre.
- Elections sur la colline et dans la commune.
- Préparation et élections législatives.

Le Ministère de l'Intérieur estimait en février 2004 que le processus électoral pourrait prendre huit mois⁶⁸ et que des élections pouvaient donc se tenir avant la fin de transition.

Parallèlement, certaines conditions sont à réunir pour la tenue des élections; tout d'abord la conclusion d'un accord de cessez-le-feu avec les FNL, la mise en application des accords déjà signés et l'intégration des combattants FDD, le retrait des militaires FAB et CNDD-FDD de la population, le retour des réfugiés et déplacés pour qu'ils puissent participer aux élections et enfin le désarmement de la population. Il serait également urgent que la commission vérité et réconciliation soit mise en place pour établir la vérité sur les crimes passés et proposer des solutions acceptables par tous. Néanmoins, au vu des blocages politiques sur cette question, il est difficile de compter sur sa création avant les élections. Si toutes ces étapes sont à

respecter pour obtenir un environnement politique plus favorable à la tenue d'élections, la mise en application des accords de cessez-le-feu demeure prioritaire.

Ces conditions préalables servent de justification au gouvernement pour reporter d'un an la fin de la transition. Le nouveau calendrier électoral proposé par ce dernier à la médiation le 28 mai, prévoit dorénavant un processus de 17 mois⁶⁹ prenant fin le 29 octobre 2005. Ce projet a été rejeté par l'Initiative Régionale lors du 21^{ème} sommet du 5 juin⁷⁰ qui a demandé au gouvernement de transition d'organiser les élections avant la fin de transition tel que l'accord d'Arusha le prévoit.

Le gouvernement justifie cette demande de report par la nécessité de disposer du temps nécessaire pour rédiger les textes organiques, intégrer les rebelles et débiter le processus de désarmement. Or, depuis que les projets de lois ont été soumis, en janvier dernier, aucune décision n'a été prise et aucune action amorcée, ne serait-ce que dans le but d'engager le processus électoral. Le débat actuel se concentre essentiellement sur l'ampleur des tâches à accomplir, sans qu'aucune ne soit entreprise. Il est vrai, néanmoins, que l'organisation des élections en quatre mois risque de se révéler difficile et que des arrangements peuvent être négociés. Mais de tels arrangements ne peuvent se faire que si le processus a débuté. Dans ce cadre, un léger report peut être envisagé, pour autant que les raisons qui le motivent restent purement techniques et non politiques.

Cet état de fait trahit d'autres agendas politiques. La tenue d'élections générales inquiète une grande partie des acteurs politiques, car nombreux sont ceux qui ne pourront pas se maintenir. Le projet de constitution prévoit par exemple que l'Assemblée Nationale, qui compte aujourd'hui plus de 200 membres ne soit désormais composée que de 100 députés. Autant dire que la compétition politique va être rude. Ainsi, pour la plupart des acteurs impliqués, le débat porte-t-il plus sur le système qui pourrait sauvegarder l'équilibre ethnique ou le partage politique issu d'Arusha que sur la tenue même des élections.

⁶⁶ Entretien ICG, Bujumbura, février 2004, Présidence.

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Entretien ICG, Ministère de l'Intérieur, Bujumbura, février 2004.

⁶⁹ Projet de calendrier électoral au Burundi. Gouvernement de Transition, le 28 mai 2004.

⁷⁰ Communiqué du 21^{ème} sommet de l'Initiative de la Région des Grands Lacs pour la Paix au Burundi.

B. STRATEGIE POLITIQUE DES TROIS PRINCIPAUX ACTEURS

La véritable polémique autour de la tenue des élections s'est installée en décembre 2003, lors de la Session Parlementaire au cours de laquelle l'UPRONA et le FRODEBU ont clarifié leurs positions.⁷¹ En effet, la signature de l'accord global permettait dorénavant d'envisager avec réalisme la tenue d'élections. Le 12 avril, le forum des partis politiques et mouvements politico-militaire a clos ses réunions sans avoir pu dégager de consensus sur le projet de constitution présenté par la Présidence. Six mois après sa présentation, aucune décision n'a été prise, l'adoption du projet de constitution est délibérément bloquée par manque de volonté politique.

Le débat sur la constitution est en effet un faux débat, toutes ces questions ayant déjà été négociées dans l'accord d'Arusha. Il s'agit en grande partie d'une diversion pour repousser les élections dans le but, pour certains, de se maintenir au pouvoir et pour d'autres, de renégocier leur participation. Or, c'est sur le thème même du respect des échéances au moment de l'alternance politique que le président burundais a obtenu l'investiture, il est donc politiquement imprudent de demander un report qui maintiendrait un gouvernement sans légitimité. Le report ne peut se baser que sur un programme établi et accepté de façon consensuel qui nécessite une volonté politique des acteurs, aujourd'hui inexistante⁷².

Pourtant pour le FRODEBU, les élections sont essentielles. Premièrement les arrangements transitoires et la composition de l'Assemblée Nationale ne lui permettent pas d'obtenir une majorité, surtout depuis la défection d'une trentaine de parlementaires principalement affiliés au FRODEBU en faveur du CNDD-FDD. Le FRODEBU doit donc systématiquement nouer des alliances. Ces alliances, lorsqu'elles se constituent à l'intérieur du groupe G7, paralysent l'action du FRODEBU qui doit alors trouver un consensus et

des contreparties avec les six autres partis du G7. Ce groupe n'a pas de cohérence, car la plupart de ces partis ne soutiennent pas le FRODEBU et des élections lui permettraient d'éliminer les partis surreprésentés dans le gouvernement de transition. Bien plus, le FRODEBU s'est allié à l'UPRONA. Bien que cette collaboration ait contribué à faire avancer la transition, elle s'est cependant révélée être un handicap pour le FRODEBU dans la mise en application des réformes, l'UPRONA négociant systématiquement son soutien contre le maintien d'un statu quo.

Deuxièmement le FRODEBU doit, depuis l'arrivée du CNDD-FDD au gouvernement de transition, faire face à un concurrent direct. En effet ce dernier entre dans le jeu politique avec l'ambition avouée de faire échouer le président du FRODEBU (le Docteur Jean Minani) aux élections. Le CNDD-FDD partage le même électorat Hutu que le FRODEBU. Ce dernier veut se faire élire sur un programme politique différent de celui du CNDD-FDD, intégrant pleinement l'accord d'Arusha⁷³. Pour axer sa campagne sur la mise en application de l'accord d'Arusha, le FRODEBU doit impérativement en respecter les échéances, sans quoi son programme politique en sera peu crédible.

Néanmoins, le FRODEBU ne joue pas son rôle de moteur du processus de paix en poussant pour l'organisation des élections, et ce, du fait de dissensions internes. Ses membres ne parviennent pas encore à se mettre d'accord sur le futur candidat. Des tensions fortes sont visibles en son sein, une partie du leadership rejetant Mr Minani, l'estimant incapable de jouer le rôle de rassembleur. Ces tensions internes affaiblissent le FRODEBU qui ne parvient pas à dégager une ligne commune. De plus, la Présidence, qui ne pourra pas être reconduite lors des prochaines élections, cherche à se maintenir au pouvoir en tentant d'obtenir un allongement de la transition.

Si le FRODEBU veut rédiger un texte constitutionnel basé sur l'accord d'Arusha, l'UPRONA préférerait en garder l'esprit plutôt que la lettre. Ce parti est officiellement favorable à la tenue des élections mais s'interroge sur la faisabilité du processus électoral et sur la nature des futures élections⁷⁴. Pour ce parti, il apparaît quasiment

⁷¹ Entretiens ICG, UPRONA et FRODEBU, décembre 2003, Bujumbura.

⁷² Le report des élections ne peut être décidé que sur la base d'un consensus et ne peut être envisageable qu'une fois la constitution post-transition adoptée. De plus, si le report s'avère techniquement nécessaire, il devra être limité dans le temps pour ne pas permettre la réouverture de négociations sur le partage du pouvoir pendant la période de transition restante.

⁷³ Entretien ICG, FRODEBU, Bujumbura, février 2004.

⁷⁴ Entretien ICG, UPRONA, Bujumbura, février et juin 2004.

impossible, en si peu de temps, de mener à bien chacune des étapes, à savoir : la rédaction de la constitution, le recensement, le référendum et enfin les élections. L'UPRONA demande que les efforts se concentrent sur la mise en application de l'accord global et la négociation d'un cessez-le-feu total avec le FNL avant d'organiser les élections.

L'UPRONA réclame également un débat sur les élections et la négociation de garanties pour la minorité Tutsi ; c'est-à-dire des élections qui ne soient pas le reflet de la composition ethnique. Derrière le discours officiel, l'enjeu pour l'UPRONA est de négocier sa survie politique. Les arrangements transitionnels ont consolidé sa place prédominante au sein de la classe politique Tutsi et lui ont assuré une position de blocage lui permettant de protéger ses intérêts. Avec la tenue d'élections, l'UPRONA ne peut espérer garder cette position, sa base électorale étant naturellement limitée en cas de vote ethnique.

Dans ces conditions soit le scrutin doit être différent soit l'UPRONA doit passer des alliances. Il est délicat, pour ce parti de conserver son alliance avec le FRODEBU, car ce dernier a l'intention de baser sa campagne électorale sur le thème du changement et de la réforme. Une alliance avec l'UPRONA est susceptible de le discréditer auprès de son électorat, à plus forte raison avec un concurrent comme le CNDD-FDD. L'UPRONA se retrouve isolé en prévision des élections et doit de plus faire face à l'émergence de nouveaux partis, tel que le MRC, qui se réclament représentatifs de la communauté Tutsi et qui pourraient plus facilement passer des alliances avec un des partis dit Hutu. Face à cette constatation, l'UPRONA revient sur le réflexe communautaire, en tentant de mobiliser sur le thème de la protection de la minorité.

Mis à part sa position sur les conditions nécessaires avant toute élection, l'UPRONA ouvre le débat sur le type de scrutin. En effet, le parti ne réclame pas seulement la garantie de la représentativité ethnique tel que le prévoit l'accord d'Arusha. Il réclame également le respect de l'équilibre ethno-politique, soit 40 pour cent G10 et 60 pour cent G7⁷⁵. Le système électoral proposé à Arusha garantit seulement une représentativité dans les listes de 66 pour cent contre 33 pour cent. Ce système ne peut

pas garantir obligatoirement la même représentativité dans l'Assemblée Nationale⁷⁶. Même si cette représentativité se reflétait en son sein, cela ne garantirait pas non plus un équilibre politique, car les Tutsi élus pourraient alors très bien provenir d'un parti dit Hutu⁷⁷.

La représentativité ethnique n'est pas suffisante aux yeux de l'UPRONA et doit s'accompagner de la garantie d'une véritable représentation politique, en d'autres termes, l'assurance d'une survie politique. Or, les garanties d'un partage 60 pour cent G7 et 40 pour cent G10 sont impossibles à inscrire dans le projet de loi électorale, tout comme elles paraissent irréalisables avec un rival tel que le CNDD-FDD qui refuse cet arrangement. Le FRODEBU lui-même ne semble pas l'accepter, il n'a pour le moment donné aucune caution à l'UPRONA. Ainsi, l'UPRONA n'accepte la tenue des élections que s'il parvient à obtenir la garantie du maintien de l'équilibre politique. Concrètement, il propose au FRODEBU une alliance dans ces termes; négociation d'un consensus sur le partage des responsabilités dans le futur gouvernement et concession de sa part dans l'élaboration des textes⁷⁸. Pour le FRODEBU une telle alliance est extrêmement délicate et serait très mal perçue par une grande partie de ses membres. Devant l'échec de cette négociation, l'UPRONA joue alors les prolongations.

Le CNDD-FDD a accepté la signature de l'accord global et son intégration dans les institutions d'Arusha car sa force militaire et sa mainmise sur la population lui ont donné les moyens de mener campagne avant que d'autres partis n'aient pu le faire⁷⁹. La tenue des élections, dans les délais, fut donc la condition de ses concessions politiques. Sa préoccupation est de pouvoir commencer la réforme de l'armée avant le scrutin, pour être capable de protéger son leadership et pour bénéficier d'un bilan aux yeux de son électorat. Le CNDD-FDD veut se présenter comme l'héritier de 1993, en opposition au FRODEBU et à son thème

⁷⁵ "Manifeste pour la refondation de la nation par la démocratie de consensus et par la lutte contre le génocide", signé par l'UPRONA et quatre partis du G10.

⁷⁶ Les partis du G10 utilisent cet exemple; dans le cas d'une province où cinq députés doivent être élus, où deux partis Hutus obtiendraient chacun deux sièges et un parti dit Tutsi un siège, il y aurait, sur cinq députés, quatre Hutus et un Tutsi.

⁷⁷ Le thème "mauvais" Tutsi du G7 et "mauvais" Hutu du G10 revient.

⁷⁸ Entretiens ICG, FRODEBU et UPRONA, Bujumbura, février 2004.

⁷⁹ Entretien ICG, CNDD-FDD, Bujumbura, Novembre 2003.

de campagne Arusha. Le CNDD-FDD a développé pendant les dernières années de la guerre une double administration, composée de commissaires politiques répartis sur la quasi-totalité du territoire.

Cet encadrement le place en bonne position pour la campagne électorale face aux autres partis dont les activités, il y a quelques mois, ne se limitaient qu'à la capitale et quelques provinces. De ce fait, il se sent assez fort pour remporter les élections. Cette politique est aujourd'hui dénoncée par les partis politiques burundais qui accusent le CNDD-FDD de maintenir cette double administration alors qu'il fait parti dorénavant du gouvernement de transition⁸⁰. De plus cette double administration, soutenue par les combattants FDD, interdit aux autres partis de débiter la campagne électorale.

Le CNDD-FDD essaie également d'élaborer une stratégie de cooptation d'éléments du FRODEBU⁸¹ et de la communauté Tutsi, dans le but de renforcer sa branche politique et de profiter de leur expérience dans les institutions. Le CNDD-FDD doit également se transformer en parti politique et pour ce faire, achever de rassembler ses hommes. Ensuite il doit se faire enregistrer comme parti politique, puis il doit tenir un congrès pour élire ses dirigeants et élaborer un nouveau programme politique sans référence à la lutte armée⁸².

Toutes ces étapes sont longues, ce qui explique que le CNDD-FDD soit actuellement assez absent de toutes les stratégies d'alliances et de prises de position sur les élections. Son objectif à court terme est de mettre en application l'accord global, c'est pourquoi il a suspendu sa participation aux institutions le 3 mai 2004, jusqu'à ce que l'ensemble des postes promis lui soient attribués. Il se positionne officiellement pour le respect des engagements mais ne s'engage pas pour le respect de l'accord d'Arusha.

Son discours politique n'a pas changé. Le CNDD-FDD se place toujours à contre-pied d'Arusha, dont

il dénonce l'idéologie ethnique⁸³. Il n'accepte pas l'institutionnalisation ethnique se présente comme un mouvement à caractère national. Il considère que le FRODEBU et l'UPRONA sont à court d'arguments politiques et ne survivent que grâce à l'accord d'Arusha. Le CNDD-FDD cherche à inverser la démarche, en demandant à ce que les projets constitutionnels et électoraux soient l'émanation des aspirations de la population. Ce mouvement estime qu'Arusha n'est pas issu d'un processus populaire, mais d'une négociation entre les partis politiques pour mener la transition. Il n'accepte pas que les arrangements provisoires soient repris dans les textes sans avoir été au préalable soumis à un référendum populaire.

Le CNDD-FDD ne reconnaît pas le système politique instauré par Arusha et entend se servir du peuple, sur lequel il exerce son contrôle, pour le dénoncer. Il refuse le vote des grands électeurs, la représentativité ethnique à l'intérieur des listes, le principe d'un Sénat bipolaire et d'une élection présidentielle indirecte⁸⁴. En conclusion le CNDD-FDD se positionne contre les principes de l'accord d'Arusha pour la période post-transition. Il rejette toute alliance ou consensus avec le FRODEBU l'accusant de faire des concessions permettant à l'UPRONA de se maintenir au pouvoir. La représentativité ethnique pour le CNDD-FDD, sera garantie par les alliances et non institutionnalisée, considérant que celle-ci ne sert qu'à garantir un statu quo politique⁸⁵.

Il apparaît clairement aujourd'hui qu'aucun consensus ne se dégage et que des discussions et débats doivent être menés rapidement. Le calendrier et les textes doivent être acceptés avec sincérité par l'ensemble des protagonistes. Les textes de loi ne peuvent en aucun cas offrir des garanties sur la répartition politique post-transitoire, car cela reviendrait à une institutionnalisation de l'équilibre politique. Les garanties politiques ne peuvent se faire autrement que par des jeux d'alliances. Néanmoins des garanties de représentativité ethnique sont essentielles, pour cela l'accord d'Arusha fournit les principes directifs qui ont par ailleurs été inclus dans le projet constitutionnel présidentiel. Ce débat a déjà eu lieu lors des négociations d'Arusha, il ne peut pas être réouvert.

⁸⁰ Le CNDD-FDD a été plusieurs fois accusé d'exercer dans différents endroits une politique d'intimidation à l'égard de la population et des autres formations politiques. Entretien ICG, Bujumbura, mai et juin 2004.

⁸¹ Une trentaine de députés FRODEBU ont déjà adhéré officieusement au CNDD-FDD. Interview ICG, FRODEBU, décembre 2003.

⁸² Entretien ICG, CNDD-FDD, Bujumbura, février 2004.

⁸³ Ibid.

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ Ibid.

L'accord d'Arusha peut permettre aujourd'hui de sortir de l'impasse. Ce dernier prévoit en effet, la rédaction de la constitution post-transition par des experts nationaux et internationaux⁸⁶ si le gouvernement n'a pas adopté la nouvelle constitution après 23 mois de transition. Ce délai est dépassé, la Commission de Suivi de l'accord d'Arusha (CSA) doit donc prendre ses responsabilités en constituant cette équipe d'experts. Une telle décision sans pour autant exclure les acteurs politiques permettrait d'encadrer et d'accélérer les débats.

Le calendrier électoral présenté par la médiation lors du dernier sommet demande qu'une telle décision soit prise. Toutefois, cette démarche ne pourra pas se substituer à la nécessité d'obtenir un consensus sur les questions politiques clefs. Le vice-président sud-africain Jacob Zuma vient de terminer le 18 juin une visite de travail de deux jours au Burundi, le but de cette initiative est précisément d'obtenir ce consensus. Mais pour cela, la classe politique burundaise doit cesser d'essayer de gagner du temps et prendre elle-même ses responsabilités, sans attendre une décision imposée par la région.

V. CONCLUSION

L'accord global de cessez-le-feu, qui dessine la trame du processus de réforme de l'armée reste le texte de référence pour toutes les questions de sécurité. Le processus de formation des nouvelles Forces de Défense Nationale prévoit une intégration de l'ensemble des combattants. Le DR est un processus de désarmement/démobilisation, il ne peut donc pas apporter de soutien à l'intégration. Soutenir financièrement l'intégration de l'ensemble des combattants, bien qu'il s'agisse d'une action prioritaire, s'annonce délicat. Le gouvernement burundais, les bailleurs de fonds et l'ONUB doivent donc rapidement parvenir à un compromis sur cette question, en permettant au gouvernement de débiter la formation des nouvelles forces de défense nationale.

Politiquement, l'accord d'Arusha demeure la référence incontournable du processus. Dans ce cadre, la tenue d'élections n'est pas à remettre en cause, la problématique portant plutôt sur les conditions nécessaires à réunir pour les organiser efficacement. L'accord d'Arusha fournit les principes à inscrire dans les textes, principes qui doivent demeurer intangibles. Les garanties de représentativité ethnique ne doivent pas être remplacées par des garanties politiques synonymes de statu quo ce qui retirerait toute validité au processus électoral. Les principes devant régir la nouvelle constitution ont déjà été négociés à Arusha et apportent des garanties de représentativité suffisante pour la minorité.

Néanmoins, un problème demeure : l'harmonisation de l'accord d'Arusha avec l'accord global de cessez-le-feu, c'est-à-dire accorder les processus politique et militaire. L'objectif étant ainsi d'apporter les conditions nécessaires de sécurité et de stabilité pour la tenue d'élections rassurantes pour tous. Le CNDD-FDD n'a pas signé l'accord d'Arusha et n'en a accepté les prérogatives que pour la seule période de transition. Il rejette encore ce concept pour la période post-transition, il ne peut l'accepter que si la réforme de l'armée lui donne les garanties nécessaires. De même, la communauté Tutsi ne craindra pas les élections si les nouvelles forces de défense assurent la sécurité de la minorité. Le calendrier politique de sortie de transition doit donc être en phase avec le calendrier de réforme de l'armée. L'harmonisation des deux processus doit se faire par la négociation d'une feuille de route politico-militaire réaliste, permettant d'aboutir rapidement à la réunion des conditions nécessaires à la tenue des élections.

⁸⁶ Il importe que les experts internationaux doivent être ceux qui ont participé à la rédaction de l'accord d'Arusha., pour ne pas permettre aux acteurs de revenir sur des questions qui ont déjà été tranchées

ANNEXE A

CARTE DE BURUNDI



ANNEXE B

GLOSSAIRE

ATF:	Accord Technique des Forces, texte définissant la future armée burundaise.
CMC:	Commission Mixte de Cessez-le-feu, regroupant l'ensemble des belligérants et dirigée par les Nations Unies, elle est chargée de la mise en application des accords de cessez-le-feu.
CNDD-FDD:	Conseil National pour la Défense de la Démocratie -- Forces pour la Défense de la Démocratie, principal mouvement rebelle, il est aujourd'hui dans le gouvernement de transition.
CNRS:	Commission National pour la Réhabilitation des Sinistrés, elle se charge du retour des réfugiés et de la réinstallation des déplacés internes.
CSA:	Commission de suivi et d'application de l'accord d'Arusha, dirigée par les Nations Unies, elle vérifie la mise en application de l'accord d'Arusha
DR:	Désarmement Démobilisation et Réinsertion.
FAB:	Forces Armées Burundaises, l'armée gouvernementale.
FDN:	Forces de Défense Nationale, nom pour la future armée après l'intégration des rebelles
FNL:	Forces Nationale de Libération, deuxième groupe rebelle en importance, il combat toujours le gouvernement
FRODEBU:	Front pour la Démocratie au Burundi, principal parti Hutu non armé, vainqueur des élections de 1993.
GTZ:	ONG de coopération Allemande.
G7:	Groupe des partis politiques signataires d'Arusha dit Hutu.
G10:	Groupe des partis politiques signataires d'Arusha dit Tutsi.
MIAB:	Mission Africaine au Burundi.
ONUB:	Opération des Nations Unies au Burundi.
POC:	Plan d'Opérations Conjointes, plan élaboré par les Nations Unies, la Banque Mondiale et les belligérants qui définit le processus de DR.
UPRONA:	Union Nationale pour le Progrès, principal parti Tutsi au sein des institutions.

ANNEXE C

A PROPOS DE L'INTERNATIONAL CRISIS GROUP

L'International Crisis Group (ICG) est une organisation multinationale indépendante à but non lucratif de plus de 90 employés répartis sur cinq continents. Ceux-ci produisent des analyses faites sur le terrain et sensibilisent à un haut niveau (*advocacy*) dans le but de prévenir et de résoudre des conflits.

L'approche d'ICG se fonde sur des recherches de terrain qui sont effectuées par des équipes d'analystes envoyées dans divers pays à risque. D'après les informations récoltées et une évaluation de la situation, des rapports analytiques rigoureux sont régulièrement rédigés et publiés par ICG, contenant une série de recommandations pratiques destinées aux décideurs internationaux. ICG publie régulièrement des rapports analytiques contenant des recommandations pratiques destinées aux décideurs-clé internationaux. ICG publie également «CrisisWatch», un bulletin mensuel de 12 pages fournissant une mise à jour régulière et condensée des situations les plus significatives de conflits, ou conflits potentiels, partout dans le monde.

Les rapports et bulletins d'informations sont largement diffusés par courrier électronique et versions imprimées à de nombreux ministères des Affaires Etrangères et organisations internationales. De plus ils sont en même temps rendus accessibles au plus grand nombre grâce au site Internet de l'organisation, www.icg.org. ICG travaille en étroite collaboration avec les gouvernements et ceux qui les influencent, notamment les médias, afin d'attirer leur attention sur ses analyses des crises, et de générer un soutien à ses propositions politiques.

Le conseil d'administration de l'International Crisis Group – qui regroupe d'éminents membres du monde politique, diplomatique, ainsi que des affaires et des médias – s'engage directement à promouvoir les rapports et recommandations de l'ICG auprès des décideurs politiques du monde entier. Martti Ahtisaari, ancien Président de Finlande, préside le Conseil d'Administration et Gareth Evans, ancien Ministre australien des Affaires Etrangères, en est le Président Directeur Général depuis janvier 2000.

Le siège de l'ICG est à Bruxelles, tandis que des bureaux de liaison sont installés à Washington DC, New York, Moscou et Londres. L'organisation gère actuellement douze bureaux de terrain (à Amman, Belgrade, Bogotà, au Caire, Freetown, Islamabad, Jakarta, Katmandou, Nairobi, Osh, Pristina, Sarajevo et Tbilissi), à partir desquels des analystes travaillent dans plus de quarante pays et territoires affectés par des crises, et ce sur quatre continents.

En Afrique, ces pays sont le Burundi, le Rwanda, la République Démocratique du Congo, la région Sierra Leone, Liberia, Guinée, Côte d'Ivoire, Ethiopie, Eritrea, la Somalie, le Soudan, l'Ouganda et le Zimbabwe; en Asie, l'Indonésie, la Birmanie/ Myanmar, le Kirghizistan, le Tadjikistan, Turkménistan, l'Ouzbékistan, le Pakistan, l'Afghanistan et le Cachemire; en Europe, l'Albanie, la Bosnie, la Géorgie, le Kosovo, la Macédoine, le Monténégro et la Serbie; dans le monde arabe, toute la région s'étendant de l'Afrique du Nord à l'Iran; et enfin, en Amérique Latine, la Colombie.

ICG est financé par des gouvernements, des fondations caritatives, des sociétés et des donateurs privés. Les départements gouvernementaux et agences qui versent à ce jour des fonds sont: L'agence australienne pour le développement international, l'agence canadienne de développement international (ACDI), l'Agence des États Unis pour le développement international. l'Agence Japonaise de Coopération Internationale (JICA), l'agence néo-zélandaise pour le développement international, le département du Royaume-Uni pour le développement international, le Ministère allemand des Affaires étrangères, le Ministère de la République chinoise des Affaires étrangères (Taiwan), le Ministère des Affaires étrangères de la République Fédérale d'Autriche, le Ministère des Affaires étrangères de la République fédérale Suisse, le Ministère des Affaires étrangères de la République turque, le Ministère des Affaires étrangères du Royaume-Uni, le Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) du Canada, le Ministère des Affaires étrangères finlandais, le Ministère des Affaires étrangères français, le Ministère des Affaires étrangères irlandais, le Ministère des Affaires étrangères Luxembourgeois, le Ministère néerlandais des Affaires étrangères, le Ministère royal des Affaires étrangères du Danemark, le Ministère royal norvégien des Affaires étrangères, le Ministère suédois des Affaires étrangères,

Les fondations et donateurs du secteur privé regroupent: The Atlantic Philanthropies, le Carnegie Corporation of New York, la Fondation Ford, la Fondation Bill et Melinda Gates, la Fondation William et Flora Hewlett, la Fondation Henry Luce, Inc., la Fondation John D. et Catherine T. MacArthur, le Fonds John Merck, la Fondation Charles Stewart Mott, l'Open Society Institute, le Fonds Ploughshares, le Ruben & Elisabeth Rausing Trust, la Fondation pour la Paix Sasakawa, la Sarlo, la fondation des donateurs de la communauté Juive (Foundation of the Jewish Community Endowment Fund), la Fundação Oriente et enfin le United States Institute of Peace.

juillet 2004

ANNEXE D

RAPPORTS ET BRIEFINGS DE L'ICG SUR L'AFRIQUE DEPUIS 2001

AFRIQUE

ALGERIE*

The Civil Concord: A Peace Initiative Wasted, Africa Report N°31, 9 July 2001 (also available in French)

Algeria's Economy: A Vicious Circle of Oil and Violence, Africa Report N°36, 26 October 2001 (also available in French)

AFRIQUE CENTRALE

From Kabila to Kabila: Prospects for Peace in the Congo, Africa Report N°27, 16 March 2001

Burundi: Breaking the Deadlock, The Urgent Need for a New Negotiating Framework, Africa Report N°29, 14 May 2001 (also available in French)

International Criminal Tribunal for Rwanda: Justice Delayed, Africa Report N°30, 7 June 2001 (also available in French)

Disarmament in the Congo: Investing in Conflict Prevention, Africa Briefing, 12 June 2001

Burundi: 100 Days to Put the Peace Process Back on Track, Africa Report N°33, 14 August 2001 (also available in French)

"Consensual Democracy" in Post Genocide Rwanda: Evaluating the March 2001 District Elections, Africa Report N°34, 9 October 2001

The Inter-Congolese Dialogue: Political Negotiation or Game of Bluff? Africa Report N°37, 16 November 2001 (also available in French)

Disarmament in the Congo: Jump-Starting DDRRR to Prevent Further War, Africa Report N°38, 14 December 2001

Rwanda/Uganda: A Dangerous War of Nerves, Africa Briefing, 21 December 2001

Storm Clouds over Sun City: The Urgent Need to Recast the Congolese Peace Process, Africa Report N°38, 14 May 2002 (also available in French)

Burundi: After Six Months of Transition: Continuing the War or Winning the Peace, Africa Report N°46, 24 May 2002 (also available in French)

The International Criminal Tribunal for Rwanda: The Countdown, Africa Report N°50, 1 August 2002 (also available in French)

The Burundi Rebellion and the Ceasefire Negotiations, Africa Briefing, 6 August 2002

Rwanda at the End of the Transition: A Necessary Political Liberalisation, Africa Report N°53, 13 November 2002 (also available in French)

The Kivus: The Forgotten Crucible of the Congo Conflict, Africa Report N°56, 24 January 2003

A Framework for Responsible Aid to Burundi, Africa Report N°57, 21 February 2003

Rwandan Hutu Rebels in the Congo: a New Approach to Disarmament and Reintegration, Africa Report N°63, 23 May 2003 (also available in French)

Congo Crisis: Military Intervention in Ituri, Africa Report N°64, 13 June 2003

The International Criminal Tribunal for Rwanda: Time for Pragmatism, Africa Report N°69, 26 September 2003

Refugees and Displaced Persons in Burundi – Defusing the Land Time-Bomb, Africa Report N°70, 7 October 2003 (only available in French)

Réfugiés et Déplacés Burundais: Construire d'urgence un Consensus sur le Rapatriement et la Réinstallation, Africa Briefing, 2 December 2003

Northern Uganda: Understanding and Solving the Conflict, Africa Report N°77, 14 April 2004

HIV/AIDS as a Security Issue in Africa: Lessons from Uganda, Issues Report N°3, 16 April 2004

CORNE DE L'AFRIQUE

God, Oil & Country: Changing the Logic of War in Sudan, Africa Report N°39, 28 January 2002

Capturing the Moment: Sudan's Peace Process in the Balance, Africa Report N°42, 3 April 2002

Somalia: Countering Terrorism in a Failed State, Africa Report N°45, 23 May 2002

Dialogue or Destruction? Organising for Peace as the War in Sudan Escalates, Africa Report N°48, 27 June 2002

Sudan's Best Chance for Peace: How Not to Lose It, Africa Report N°51, 17 September 2002

Ending Starvation as a Weapon of War in Sudan, Africa Report N°54, 14 November 2002

Salvaging Somalia's Chance for Peace, Africa Briefing, 9 December 2002

Power and Wealth Sharing: Make or Break Time in Sudan's Peace Process, Africa Report N°55, 18 December 2002

Sudan's Oilfields Burn Again: Brinkmanship Endangers The Peace Process, Africa Briefing, 10 February 2003

Negotiating a Blueprint for Peace in Somalia, Africa Report N°59, 6 March 2003

Sudan's Other Wars, Africa Briefing, 25 June 2003

Sudan Endgame Africa Report N°65, 7 July 2003

Somaliland: Democratisation and Its Discontents, Africa Report N°66, 28 July 2003

Ethiopia and Eritrea: War or Peace?, Africa Report N°68, 24 September 2003

Sudan: Towards an Incomplete Peace, Africa Report N°73, 11 December 2003

Darfur Rising: Sudan's New Crisis, Africa Report N°76, 25 March 2004

Biting the Somali Bullet, Africa Report N°79, 4 May 2004

Sudan: Now or Never in Darfur, Africa Report N°80, 23 May 2004

* The Algeria project was transferred to the Middle East & North Africa Program in January 2002.

AFRIQUE AUSTRALE

Zimbabwe in Crisis: Finding a Way Forward, Africa Report N°32, 13 July 2001

Zimbabwe: Time for International Action, Africa Briefing, 12 October 2001

Zimbabwe's Election: The Stakes for Southern Africa, Africa Briefing, 11 January 2002

All Bark and No Bite: The International Response to Zimbabwe's Crisis, Africa Report N°40, 25 January 2002

Zimbabwe at the Crossroads: Transition or Conflict? Africa Report N°41, 22 March 2002

Zimbabwe: What Next? Africa Report N° 47, 14 June 2002

Zimbabwe: The Politics of National Liberation and International Division, Africa Report N°52, 17 October 2002

Dealing with Savimbi's Ghost: The Security and Humanitarian Challenges in Angola, Africa Report N°58, 26 February 2003

Zimbabwe: Danger and Opportunity, Africa Report N°60, 10 March 2003

Angola's Choice: Reform Or Regress, Africa Report N°61, 7 April 2003

Decision Time in Zimbabwe, Africa Briefing, 8 July 2003

Zimbabwe: In Search of a New Strategy, Africa Report N°78, 19 April 2004

AFRIQUE DE L'OUEST

Sierra Leone: Time for a New Military and Political Strategy, Africa Report N°28, 11 April 2001

Sierra Leone: Managing Uncertainty, Africa Report N°35, 24 October 2001

Sierra Leone: Ripe for Elections? Africa Briefing, 19 December 2001

Liberia: The Key to Ending Regional Instability, Africa Report N°43, 24 April 2002

Sierra Leone after Elections: Politics as Usual? Africa Report N°49, 12 July 2002

Liberia: Unravelling, Africa Briefing, 19 August 2002

Sierra Leone's Truth and Reconciliation Commission: A Fresh Start?, Africa Briefing, 20 December 2002

Tackling Liberia: The Eye of the Regional Storm, Africa Report N°62, 30 April 2003

The Special Court for Sierra Leone: Promises and Pitfalls of a "New Model", Africa Briefing, 4 August 2003

Sierra Leone: The State of Security and Governance, Africa Report N° 67, 2 September 2003

Liberia: Security Challenges, Africa Report N°71, 3 November 2003

Côte d'Ivoire: "The War Is Not Yet Over", Africa Report N°72, 28 November 2003

Guinée: Incertitudes autour d'une fin de règne, Africa Report N°74, 19 December 2003 (only available in French)

Rebuilding Liberia: Prospects and Perils, Africa Report N°75, 30 January 2004

AUTRES RAPPORTS ET BRIEFINGS

ICG rapports et briefings sur:

- Asie
- Europe
- Amérique Latine
- Moyen/Proche Orient
- Thématiques
- *CrisisWatch*

Disponible sur notre site web: www.icg.org

ANNEXE E

CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'ICG

Martti Ahtisaari, Président

Ancien Président de Finlande

Maria Livanos Cattau

Secrétaire Général, Chambre de Commerce Internationale

Stephen Solarz, Vice-Président

Ancien Membre du Congrès américain

Gareth Evans, Président

Ancien Ministre des Affaires Étrangères d'Australie

Morton Abramowitz

Ancien Secrétaire d'État adjoint américain; ancien Ambassadeur américain en Turquie

Adnan Abu-Odeh

Ancien conseiller politique auprès du Roi Abdullah II et Roi Hussein; ancien Représentant Permanent de la Jordanie aux Nations Unies

Kenneth Adelman

Ancien Ambassadeur américain et Directeur d'agence du contrôle des armes et du désarmement, États-Unis

Ersin Arioglu

Membre du Parlement de la République Turque; Président, Yapi Merkezi, Turquie

Emma Bonino

Membre du Parlement européen; ancien Commissaire européen

Zbigniew Brzezinski

Ancien Conseiller à la Sécurité nationale auprès du Président des États-Unis

Cheryl Carolus

Ancien Haut Commissaire Sud africain auprès du Royaume-Uni; ancien Secrétaire Général de l'ANC

Victor Chu

Président du First Eastern Investment Group, Hong Kong

Wesley Clark

Ancien Commandant suprême des forces alliées de l'OTAN, Europe

Pat Cox

Ancien Président du Parlement européen

Ruth Dreifuss

Ancienne Présidente de la Suisse

Uffe Ellemann-Jensen

Ancien Ministre des Affaires Étrangères du Danemark

Mark Eyskens

Ancien Premier Ministre de Belgique

Stanley Fischer

Vice Président, Citigroup Inc.; ancien Premier Directeur Adjoint du Fonds Monétaire International

Yoichi Funabashi

Correspondant diplomatique et journaliste, Asahi Shimbun, Japon

Bronislaw Geremek

Ancien Ministre des Affaires Étrangères de Pologne

I.K.Gujral

Ancien Premier Ministre de l'Inde

Carla Hills

Ancien Secrétaire d'État au logement, ancien Représentant de du Commerce Extérieure, États-Unis

Lena Hjelm-Wallén

Ancien Premier Ministre Adjoint et Ministre des Affaires Etrangères, Suède

James C.F. Huang

Secrétaire Général Adjoint auprès du Président, Taiwan

Swanee Hunt

Fondateur et Président de Women Waging Peace; ancien Ambassadeur des Etats-Unis en Autriche

Asma Jahangir

Rapporteur Spécial des Nations Unis pour les exécutions extra-judiciaires, sommaires ou arbitraires; ancien Président de la Commission des Droits de l'Homme au Pakistan

Ellen Johnson Sirleaf

Première Conseillère, Modern Africa Fund Managers; ancienne Ministre libérienne des Finances, ancienne Directrice du Bureau Régional du PNUD pour l'Afrique

Shiv Vikram Khemka

Fondateur et Directeur Exécutif (Russie) du Groupe Sun, Inde

Bethuel Kiplagat

Ancien Secrétaire Permanent, Ministère des Affaires Etrangères, Kenya

Wim Kok

Ancien Premier Ministre des Pays Bas

Trifun Kostovski

Membre du Parlement de Macédoine; fondateur de Kometal Trade Gmbh

Elliott F Kulick

Président, Pegasus International, États-Unis

Joanne Leedom-Ackerman

Romancière et journaliste, États-Unis

Todung Mulya Lubis

Juriste spécialiste des droits de l'homme et auteur, Indonésie

Barbara McDougall

Ancien Secrétaire d'État aux Affaires Extérieures, Canada

Ayo Obe

Président, Civil Liberties Organisation, Nigeria

Christine Ockrent

Journaliste et auteur, France

Friedbert Pflüger

Président de la Commission des affaires européennes au Bundestag, Allemagne

Victor M Pinchuk

Membre du Parlement ukrainien; fondateur de Interpipe Scientific and Industrial Production Group

Surin Pitsuwan

Ancien Ministre des Affaires Étrangères de la Thaïlande

Itamar Rabinovich

Président de l'Université de Tel-Aviv; ancien Ambassadeur israélien aux États-Unis; ancien Chef des négociations avec la Syrie

Fidel V. Ramos

Ancien Président des Philippines

George Robertson

Ancien Secrétaire Général de l'OTAN; ancien Ministre de Défense, Royaume-Uni

Mohamed Sahnoun

Conseiller spécial auprès du Secrétaire Général des Nations Unies pour l'Afrique

Ghassan Salamé

Ancien Ministre, Liban; Professeur des Relations Internationales, Paris

Salim A. Salim

Ancien Premier Ministre tanzanien, ancien Secrétaire Général de l'Organisation de l'Unité Africaine.

Douglas Schoen

Partenaire Fondateur de Penn, Schoen & Berland Associates, États-Unis

William Shawcross

Journaliste et auteur, Royaume-Uni

George Soros

Président, Open Society Institute

Pär Stenbäck

Ancien Ministre des Affaires Étrangères, Finlande

Thorvald Stoltenberg

Ancien Ministre des Affaires Étrangères, Norvège

William O Taylor

Président émérite, The Boston Globe, États-Unis

Grigory Yavlinsky

Président du Parti Yabloko et de sa représentation à la Douma, Russie

Uta Zapf

Présidente de la Commission pour le désarmement, le contrôle et la non-prolifération des armes au Bundestag, Allemagne

Ernesto Zedillo

Ancien Président du Mexique; Directeur, Yale Center for the Study of Globalization

CONSEIL GÉNÉRAL INTERNATIONAL

Le Conseil Général International est constitué de donateurs privés qui contribuent régulièrement, par leur savoir et leur expérience, aux activités d'ICG.

Rita E. Hauser (Chair)

Marc Abramowitz

Allen & Co.

Anglo American PLC

Michael J. Berland

John Chapman Chester

Peter Corcoran

John Ehara

**JP Morgan Global Foreign
Exchange and Commodities**

George Kellner

George Loening

Douglas Makepeace

Richard Medley

Medley Global Advisors

Anna Luisa Ponti

Quantm

George Sarlo

Jay T. Snyder

**Tilleke & Gibbins
International LTD**

Stanley Weiss

Westfield Limited

John C. Whitehead

Yasuyo Yamazaki

Sunny Yoon

CONSEILLERS

Les Conseillers sont d'anciens membres du Conseil d'Administration qui maintiennent leur collaboration avec l'ICG et qui sont ponctuellement sollicités pour apporter leurs conseils et leur soutien à l'ICG

Zainab Bangura

Malcolm Fraser

Matt McHugh

Volker Ruehe

Christoph Bertram

Marianne Heiberg

George J. Mitchell

Michael Sohlman

Eugene Chien

Max Jakobson

Mo Mowlam

Leo Tindemans

Gianfranco Dell'Alba

Mong Joon Chung

Cyril Ramaphosa

Shirley Williams

Alain Destexhe

Allan J. MacEachen

Michel Rocard

Juillet 2004