

AFRICAN UNION

الاتحاد الأفريقي



UNION AFRICAINE

UNIÃO AFRICANA

P.O. Box: 3243, Addis Ababa, ETHIOPIA Tel.: (251-1) 513 822 Fax: (251-1) 519 321

Email: oau-ews@telecom.net.et

CONSEIL DE PAIX ET DE SECURITE

12^{EME} REUNION

4 JUILLET 2004,

ADDIS ABEBA, ETHIOPIE

PSC/MIN/4.(XII)

ORIGINAL: FRANÇAIS

RAPPORT DU PRESIDENT DE LA COMMISSION SUR
LA SITUATION AU BURUNDI

RAPPORT DU PRESIDENT DE LA COMMISSION SUR LA SITUATION AU BURUNDI

I. INTRODUCTION

1. La situation au Burundi a été examinée par la 9^{ème} réunion du Conseil de Paix et de Sécurité, tenue le 25 mai 2004. A cette occasion, le Conseil, tout en saluant les progrès importants accomplis dans le processus de paix au Burundi, a encouragé les parties à poursuivre leurs efforts jusqu'au parachèvement du dit processus, en particulier en convenant des modalités d'organisation et de tenue d'élections démocratiques et en facilitant le processus de désarmement et de réinsertion des combattants. Le Conseil a instamment demandé au PALIPEHUTU/ FNL d'Agathon Rwasa de mettre un terme à ses attaques et de se joindre au processus de paix, et ce conformément à la décision du 20^{ème} Sommet de l'Initiative régionale de paix sur le Burundi, tenu le 16 novembre 2004. Le Conseil a félicité la Mission africaine au Burundi (MIAB) pour s'être acquitté de son mandat avec compétence, en dépit des moyens financiers très réduits mis à sa disposition, et s'est réjoui de l'adoption, par le Conseil de Sécurité des Nations Unies, le 21 mai 2004, de la résolution 1545 (2004) autorisant le déploiement d'une Opération des Nations Unies au Burundi (ONUB).

2. Le présent rapport fait le point de l'évolution de la situation depuis le 25 mai. En particulier, le rapport rend compte des efforts visant à surmonter les divergences entre les parties burundaises sur le problème des élections et de ceux déployés pour amener le PALIPEHUTU/FNL d'Agathon Rwasa à se joindre au processus de paix.

II. EVOLUTION DE LA SITUATION POLITIQUE

3. Au cours de la période sous examen, la question des élections a continué à dominer le débat public au Burundi. Il convient de rappeler, à cet égard, que les élections devant conclure la période de transition de trente-six (36) mois, en cours actuellement conformément à l'Accord de paix et de réconciliation d'Arusha d'août 2000, doivent en principe se tenir à la fin du mois d'octobre 2004. Alors que certaines des parties burundaises demandent le respect de ce calendrier, d'autres ont suggéré un report, au motif que les conditions requises ne sont pas réunies pour le bon déroulement du scrutin. Pour sa part, le Président Domitien Ndayizéyé, après avoir convoqué un Forum des parties burundaises – qui ne fut du reste pas concluant –, a proposé l'extension de la transition d'une année et le report du scrutin.

4. C'est dans ce contexte que s'est tenu à Dar-es-Salaam, en Tanzanie, le 5 juin 2004, le 21^{ème} Sommet régional sur le Burundi. Le Sommet, auquel l'UA été représenté par une délégation dirigée par le Commissaire Paix et Sécurité et comprenant mon Représentant spécial au Burundi, Amb. Mamadou Bah, s'est prononcé en faveur du respect du calendrier prévu par l'Accord d'Arusha soit respecté. Néanmoins, et pour tenir compte des inquiétudes exprimées par le Président Ndayizéyé et d'autres parties, le Sommet a souligné que le processus ne devrait pas exclure une certaine flexibilité.

5. Cette décision du Sommet a été diversement appréciée par les partis politiques burundais. Ainsi, l'UPRONA, le RADDES, le PSD, le PRP et l'ANADDE, de la famille politico- ethnique tutsi, ont rejeté les conclusions du 21^{ème} Sommet de Dar-es-Salaam. Ces cinq partis, signataires d'un «Manifeste pour la re-fondation de la nation par la démocratie et la lutte contre le génocide», ont tenu une conférence de presse le jeudi 10 juin 2004, au cours de laquelle ils ont exprimé leurs sentiments sur la démocratie, les élections et l'élaboration des textes pertinents sur les élections.

6. Pour ces partis, « dans une société comme le Burundi, la démocratie majoritaire ne peut ni réconcilier ni ressouder les composantes de la nation. Il faut un modèle de démocratie adapté, capable de panser les plaies, gérer les antagonismes, revivifier la cohésion sociale, la réconciliation nationale et la conscience citoyenne. En conséquence, il importe de mettre sur pied un système politique inclusif fondé sur la co-gestion à tous les niveaux. Dans cette dynamique, les acteurs politiques doivent concevoir des systèmes politiques et électoraux qui favorisent le compromis entre les familles politiques et ethniques». Les auteurs du «Manifeste» ont souligné «qu'ils ne sont pas contre les élections, mais qu'il n'a jamais été question d'envisager l'élaboration du code électoral par des experts étrangers». A cet égard, il convient de rappeler qu'il avait été proposé qu'un Comité d'experts étrangers soit mis en place pour rédiger la constitution post-transition et le code électoral.

7. A l'occasion de l'ouverture, le 7 juin 2004, des travaux de la 2^{ème} session ordinaire du Parlement de transition du Burundi pour l'année 2004, les Présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat se sont, eux aussi, exprimés sur les conclusions du Sommet de Dar-es-Salaam. Le Président du Sénat de transition, qui appartient à l'UPRONA, a sévèrement critiqué les conclusions du Sommet, déclarant que, « de manière générale, les récents travaux se sont focalisés sur une question, somme toute secondaire, laissant de côté l'essentiel, au bénéfice de l'accessoire. En prélude à la tenue des élections, le travail principal doit consister à débattre ou plus exactement à négocier une Constitution post-transition, un Code électoral et une Loi communale. Ces projets devront être discutés au Gouvernement, à l'Assemblée Nationale et au Sénat de transition, selon les normes et les règles de fonctionnement de ces institutions. Il est donc hors de question, comme certains en font la spéculation, que des textes aussi fondamentaux soient élaborés par des experts, de surcroît étrangers». Il convient de rappeler que, compte tenu des difficultés qu'avaient les parties burundaises à s'accorder sur la constitution post-transition et le code électoral, il avait été proposé de mettre en place un groupe d'experts internationaux qui se chargerait de cette tâche.

8. A l'opposé de ces réactions, d'autres partis politiques ont salué les conclusions du Sommet de Dar-es-Salaam. Ainsi le FRODEBU a, dans un communiqué publié le 6 juin 2004, « félicité les chefs d'Etat et de Gouvernement pour la sagesse et la perspicacité dont ils ont fait preuve ». Le FRODEBU a, en outre, demandé au Gouvernement de transition de tout mettre en oeuvre et de mobiliser toutes les forces nationales, ainsi que les partenaires internationaux, pour mettre en application cette décision de la

Région. Il convient, toutefois, de noter que le FRODEBU connaît, lui aussi, les mêmes divergences qui traversent la classe politique au sujet des élections.

9. Parmi les partis qui ont salué la décision des chefs d'Etat de s'en tenir au calendrier initial se trouvent aussi tous les partis nés après l'Accord d'Arusha, lesquels entendent profiter des élections pour se positionner sur l'échiquier politique. Il s'agit notamment du MRC du Colonel Epitace BAYAGANAKANDI et d'autres partis, tels que ALIDE, NADDEBU, PAJUDE, PACONA, UPD, RUSANGI, PADER et SONOVI. Ces neuf partis ont écrit au Président de l'Initiative régionale et au Médiateur pour soumettre des propositions sur la mise en place d'une Commission électorale indépendante.

10. Dans ce contexte, il convient de noter la déclaration faite par Domitien Ndayizeye. Contrairement à sa réaction à chaud au sortir du Sommet, il affirme aujourd'hui que, « dans l'ensemble, nous adhérons au contenu du communiqué parce que nous sommes réellement engagés à ce que les élections puissent avoir lieu dans les délais ; mais nous avons dit clairement qu'il est plus utile de discuter de la manière dont il faut écarter les obstacles qui empêchent les élections plutôt que des dates ».

11. Conformément au mandat qui lui a été confié, en sa qualité de Médiateur, par le 21^{ème} Sommet régional, d'aider les parties burundaises à arriver à un compromis sur les questions pertinentes liées au partage du pouvoir, le Vice-Président sud-africain, Jacob Zuma, s'est rendu au Burundi à la mi-juin. Sur place, il a rencontré les partis et mouvements politiques armés signataires et non-signataires de l'Accord d'Arusha, la Commission de Suivi de l'Application de l'Accord d'Arusha, ainsi que les membres de la société civile, la Mission des Nations Unies au Burundi et la Mission de l'Union africaine.

12. A l'issue de ces rencontres, le Vice-Président a indiqué que, dans leur majorité, les acteurs politiques burundais étaient favorables aux élections. Toutefois, un certain nombre de questions ont été posées, surtout par les parties non signataires de l'Accord d'Arusha. Parmi ces questions, deux sont particulièrement cruciales pour les élections : le financement des partis politiques et la révision des dispositions de l'article 263 de la Constitution de transition empêchant le libre exercice des libertés politiques, pour cause d'absence de sécurité sur l'ensemble du territoire national.

13. En ce qui concerne le financement des partis politiques, M. Zuma a rapporté les griefs des partis qui ne sont pas représentés au sein du Gouvernement et qui accusent ce dernier d'utiliser, à son profit, les ressources nationales à des fins de campagne électorale, bien qu'officiellement cette campagne n'ait pas encore commencé. Il a souligné la complexité de la question, et cité l'exemple de l'Afrique du Sud où le financement des partis politiques n'est pas prévu, ces derniers devant trouver eux-mêmes l'argent nécessaire à leur fonctionnement.

14. S'agissant de la seconde question, le Vice-Président Zuma a souligné qu'il ne saurait être question de cautionner les dispositions de la Constitution de transition qui interdisent aux partis de tenir des réunions publiques, alors même qu'ils devraient

battre campagne pour les élections. En autres termes, a-t-il ajouté, l'on ne peut parler de démocratie, d'une part, et interdire, de l'autre, ce qui constitue un élément essentiel de cette démocratie. Il a demandé à l'Union africaine de se pencher sur cette question, en vue de lui trouver une solution.

15. Le Vice-Président a pris note de la position des parties burundaises et a promis, de retour à Pretoria, d'examiner avec le Président Thabo Mbeki les voies et moyens d'aider les Burundais à trouver une solution aux problèmes actuels. Par la suite, il pourrait inviter les *Key-Players* pour discuter avec eux des propositions que l'Afrique du Sud leur ferait.

16. Une des difficultés auxquelles est confronté le processus de paix a trait au refus du PALIPEHUTU-FNL de se joindre audit processus. Lors de son 20^{ème} Sommet, l'Initiative régionale a demandé au PALIPEHUTU/FNL de se joindre au processus de paix dans un délai de trois mois, faute de quoi des sanctions seraient imposées à ce mouvement. Le CPS avait apporté son appui à la position ainsi prise par l'Initiative régionale et réitéré son appel au PALIPEHUTU/FNL pour qu'il se joigne au processus.

17. Le 21^{ème} Sommet, ayant constaté que ce mouvement n'avait pas répondu à l'ultimatum qui lui avait été lancé, a décidé d'imposer, avec effet immédiat, des restrictions sur les mouvements des dirigeants et membres du PALIPEHUTU-FNL. De même, le Sommet a demandé au Conseil de Paix et de Sécurité d'examiner les activités de ce mouvement à la lumière de l'Acte constitutif de l'Union africaine et de la Convention d'Alger sur la prévention et la lutte contre le terrorisme, en vue de recommander, dans un délai de trois mois, des actions politiques et juridiques appropriées.

III. ASPECTS SECURITAIRES ET MILITAIRES

18. La situation sécuritaire demeure relativement calme dans 16 des 17 provinces du Burundi. Des combats se poursuivent encore entre le PALIPEHUTU-FNL et les forces gouvernementales, alliées au CNDD-FDD Nkurunziza, dans les communes de Kabazi et de Mutambu, dans la province de Bujumbura Rural, où quelques 30 000 personnes ont été déplacées depuis le début du mois de juin 2004.

19. Le Conseil se souviendra que, le 21 mai dernier, le Conseil de Sécurité des Nations Unies a adopté la résolution 1545(2004), autorisant le déploiement de l'Opération des Nations Unies au Burundi (ONUB), pour une durée initiale de six mois, aux fins de prendre le relais de la MIAB, qui avait été déployée sur place conformément à la décision de l'Organe central du Mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits du 2 avril 2003. La cérémonie de passage du témoin a eu lieu à Bujumbura, le 1^{er} juin, entre mon Représentant spécial et le Représentant spécial sortant du Secrétaire général des Nations Unies, sous la présidence du Ministre burundais des Affaires étrangères. Le Ministre des Affaires étrangères de l'Afrique du Sud, pays qui a assumé le rôle de nation cadre pour la MIAB, a également pris part à la

cérémonie. Depuis lors, la MIAB est passée sous le contrôle des Nations Unies. Je voudrais à nouveau saisir cette occasion pour exprimer toute ma gratitude aux pays membres qui ont fourni des observateurs et des troupes pour les sacrifices par eux consentis.

IV. DDRR ET REFORME DU SECTEUR DE LA SECURITE

20. Le programme de désarmement, de démobilisation, de réintégration et de réinsertion des combattants n'a pas encore commencé. Toutefois, quatorze zones de rassemblement ont été identifiées, dont onze sont occupées : 6 par des combattants du CNDD-FDD/Nkurunziza et les autres par chacun des cinq autres mouvements armés, à savoir le CNDD/Nyangoma, le Kaze-FDD de Jean Bosco, le FNL-Icanzo de Mugabarabona, le Palipe-Agakiza de Karatasi et le Frolina de Joseph Karumba. Deux centres de démobilisation ont également été identifiés et acceptés par toutes les parties ; il s'agit de Randa à Bubanza et de Otraco à Gitega.

21. Selon le Gouvernement, les opérations de DDRR, dont le plan conjoint a été adopté, ainsi que l'Accord technique des forces, par la Commission mixte de cessez-le-feu (CMC), le 17 juin 2004, devraient débuter dans la deuxième quinzaine du mois de juillet 2004. A cette fin, la Banque Mondiale a, le 18 mars 2004, fait don au Gouvernement du Burundi de 33 millions de dollars, auxquels s'ajoutent les 42 millions de dollars fournis par les donateurs membres du MDRP (*Multi Country Demobilisation and Reintegration Program*), pour soutenir les efforts de DDRR. Le programme national de DDRR vise à démobiliser et à insérer dans la vie civile 55 000 ex-combattants en quatre ans, sur les 83 000 estimés, à raison de 14 000 ex-combattants par an, jusqu'en 2008.

22. En dehors de la mise en place des Etats-Majors intégrés de l'Armée et de la Police nationale, la réforme proprement dite des Forces de défense et de sécurité n'a pas encore commencé. Néanmoins, le Gouvernement a procédé, au mois de mars 2004, à la formation d'une unité spéciale de protection composée de 1200 hommes provenant des Forces armées burundaises et du CNDD-FDD/Nkurunziza. Cette formation s'est achevée le 15 juin 2004. Les autres groupes armés ont été invités à désigner ceux de leurs membres devant bénéficier d'une formation en vue de faire partie de l'Unité spéciale de protection.

IV. SITUATION HUMANITAIRE

23. Les Accords de cessez-le-feu signés entre le Gouvernement de transition et les différents mouvements politiques armés, notamment l'Accord du 16 novembre 2003, ont fait renaître l'espoir pour des milliers de réfugiés et de déplacés. L'accalmie constatée sur le terrain, d'une part, et les difficultés liées à la vie dans les camps de réfugiés, d'autre part, incitent des milliers de personnes à retourner au Burundi, soit de façon spontanée, soit avec l'assistance du HCR, et ce conformément à l'Accord tripartite signé

à Dar-es-Salaam, le 8 mai 2001, entre le Burundi, la Tanzanie et le HCR sur le rapatriement volontaire des réfugiés burundais vivant en Tanzanie.

24. Selon le HCR, le nombre des réfugiés burundais de 1993 vivant dans les camps en Tanzanie a considérablement baissé. En mai 2004, il ne restait plus que 290 000 réfugiés dans ces camps. A la date du 23 juin 2004, 52 300 réfugiés étaient retournés au Burundi depuis le début de l'année. La tendance à la baisse devrait se poursuivre avec l'ouverture, le 24 juin 2004, à Mugina, dans la province de Makamba, d'un quatrième point d'entrée. L'ouverture de ce quatrième point d'entrée a coïncidé avec les travaux de la 8^{ème} session de la Commission tripartite, qui s'est réunie à Bujumbura pour examiner l'état de mise en œuvre des recommandations de la 7^{ème} session et proposer des stratégies pour accélérer le processus de rapatriement des réfugiés de 1993 et de 1972. La Mission de l'Union africaine a pris part aux travaux de la tripartite.

25. Par ailleurs, selon une enquête récente de OCHA-Burundi (Office des Nations Unies pour la Coordination des Affaires humanitaires), effectuée du 10 mars au 7 avril 2004, le nombre de déplacés dans les camps serait en nette diminution. Ainsi, entre 2002 et 2004, il serait passé de 281 000 à 140 000 selon le recensement. Cette étude ne prend, toutefois, pas en compte les déplacés temporaires, notamment dans la province de Bujumbura Rural et les déplacés accueillis dans les familles.

26. Par ailleurs, les événements à l'Est de la République démocratique du Congo (RDC) ont poussé de nombreux Congolais à franchir les frontières de leur pays pour se réfugier dans les pays voisins. Cette situation a eu des répercussions sur la situation socio-humanitaire au Burundi, qui connaît déjà des difficultés liées à la réinstallation et à la réinsertion de ses propres rapatriés et déplacés. Les réfugiés congolais, dont le nombre est estimé à ce jour à 31 000, sont hébergés dans des sites de fortune dans la province de Cibitoke. Le HCR, en collaboration avec le Gouvernement, a identifié une zone dans la province de Cankuzo, où ces réfugiés seront transférés, afin de les tenir éloignés de la frontière avec la RDC. Cette situation intervient à un moment où l'attention de la délégation du HCR-Burundi était plutôt focalisée sur le rapatriement des réfugiés burundais en provenance de la Tanzanie.

27. Une délégation de la mission de l'UA au Burundi s'est rendue dans la province de Cibitoke, dans la commune de Rugombo, le 16 juin 2004, où elle a pu prendre la mesure de la gravité de la situation que connaissent ces populations totalement démunies. Au chef-lieu de Cibitoke, les réfugiés sont essentiellement Banyamulengue, mélangés à quelques membres de l'ethnie Bafulero, qui sont hébergés à la paroisse catholique et sur le terrain du stade environnant, où ils reçoivent une assistance du PAM et du HCR. Le site le plus important se trouve dans la commune de Rugombo, qui rassemble essentiellement des réfugiés appartenant aux ethnies Bashi, Bafulero et Babembe.

V. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

28. Le processus de paix burundais a connu des développements positifs indéniables, tant sur les plans politique que sécuritaire, depuis la réunion du Conseil exécutif à Maputo, en particulier après la signature, le 16 novembre 2003, de l'Accord global de cessez-le-feu. Le retour au Burundi de nombreux dirigeants des mouvements politiques armés, facilité par la Mission africaine, et la sécurité que connaissent de 16 des 17 provinces que compte le pays en sont une parfaite illustration.

29. Dans le même temps, de nombreuses difficultés persistent qui constituent autant de freins à la mise en œuvre du processus de paix. A cet égard, il convient notamment de souligner l'absence de consensus sur la question des élections à la fin de la période de transition et les questions connexes de partage du pouvoir dans la Constitution post-transition ; la poursuite par le CNDD-FDD du boycott des travaux du Conseil des ministres et de ceux de l'Assemblée nationale, depuis le 3 mai 2004, et le refus persistant du PALIPEHUTU/FNL de se joindre au processus de paix et de mettre un terme à ses attaques.

30. La réalité est qu'en arrière plan de la crise burundaise, il y a une lutte permanente pour la survie politique et l'accès au pouvoir. Cette lutte se déroule dans le microcosme politique à Bujumbura. C'est dans ce contexte que doit être située la radicalisation des positions des uns et des autres sur la question des élections. En particulier, les partis politiques à dominante Tutsi ont clairement affirmé qu'ils n'entendent pas s'engager dans un processus électoral qui ne consistera pour eux qu'à accompagner la majorité Hutu à conquérir un pouvoir exclusif.

31. Face à cette nouvelle situation, qui est susceptible de faire dérailler le processus de paix, le Conseil doit encourager et appuyer le médiateur dans ses efforts visant à amener les parties burundaises à trouver un consensus. A cet égard, les conclusions du 21^{ème} Sommet régional doivent servir de base au compromis nécessaire entre les parties burundaises, sans lequel les efforts déployés tout au long de ces dernières années risquent d'être remis en cause.

32. Dans le même temps, il convient que le Conseil envoie un signal clair quant à sa détermination à prendre toutes les mesures nécessaires pour faire aboutir le processus de paix et de réconciliation.

33. Je me félicite de l'ouverture du quatrième point de transit, de la tenue régulière de la Commission tripartite Burundi – HCR – Tanzanie, ainsi que du retour progressif des déplacés sur leurs collines et des réfugiés burundais en provenance de la Tanzanie. J'invite le Gouvernement de transition à poursuivre ses efforts en mettant en place des mécanismes de règlement des conflits sociaux et des structures d'accueil adéquates, pour éviter que le retour des réfugiés ne constitue en lui-même une source de tension et de conflit.

34. Lors de sa 9^{ème} session, le CPS m'a demandé de prendre les dispositions nécessaires pour que l'UA maintienne une mission d'observation au Burundi, afin de continuer à soutenir la mise en œuvre du processus de paix et de faciliter la coopération avec l'UNOB. Cette requête du CPS s'inscrit dans le prolongement de la résolution 1545(2004), dans laquelle le Conseil de Sécurité a encouragé l'UA de maintenir une présence forte au Burundi pour accompagner les efforts des parties burundaises. Je voudrais informer le Conseil que la Commission procède actuellement à la reconfiguration de sa présence au Burundi, étant entendu qu'il s'agit, ce faisant, d'apporter l'appui nécessaire au processus de paix et de réconciliation.