

Le CNDD-FDD au Burundi

Le cheminement de la lutte armée au combat politique

Willy Nindorera

Berghof Transitions Series No.

10

Berghof Transitions Series

Resistance/Liberation Movements and Transition to Politics

Série éditée par

Véronique Dudouet et Hans J. Giessmann

La Fondation Berghof tient à remercier le Centre de Recherche pour le Développement International (Ottawa, Canada) qui a généreusement financé ce projet.

A propos de cette Série

Cette étude a été réalisée dans le cadre d'un programme de recherche sur les transitions de la violence à la paix, dont l'objectif majeur est d'analyser l'expérience des mouvements de résistance et de libération armés qui ont mené un combat politique en combinant les stratégies armées et non-violentes, et qui ont pris part à des processus de paix récents ou en cours. A travers une série d'études de cas, nous avons cherché à comprendre comment de tels acteurs (souvent définis de manière simpliste comme 'groupes armés non-étatiques') ont contribué à la transformation de conflits politiques et (dans la plupart des cas) à la construction d'une paix juste et durable. Les leçons acquises sont ensuite disséminées vers d'autres acteurs (non-étatiques, gouvernementaux ou internationaux) intéressés par une approche négociée de la résolution des conflits armés.

Cette série reflète l'expérience et le point de vue particulier des acteurs concernés. Elle ne prétend pas présenter une analyse neutre et objective, mais cherche plutôt à mettre en valeur des perspectives importantes qui sont généralement exclues ou dévaluées au sein de la recherche universitaire et du monde politique. Nous sommes convaincus que la lecture de ces expériences permet une compréhension plus riche et plus complète des processus de paix et des transitions démocratiques. Pour cette raison, chaque étude de cas a été produite en coopération étroite avec des membres des mouvements en question. De ce fait, les vues exprimées reflètent les perspectives de leurs auteurs ou contributeurs, et non nécessairement celles de la Fondation Berghof.

Pour plus d'information sur ce programme, contacter :

Dr. Véronique Dudouet (Directrice de Programme)
v.dudouet@berghof-foundation.org

Prof Hans J. Giessmann (Directeur Exécutif)
giessmann@berghof-foundation.org

Le CNDD-FDD au Burundi :

le cheminement de la lutte
armée au combat politique

Willy Nindorera

Etude éditée par Véronique Dudouet et Katrin Planta

Willy Nindorera

Le CNDD-FDD au Burundi : le cheminement de la lutte armée au combat politique
Berghof Transitions Series No. 10

© **Berghof Foundation 2012**

Pour obtenir des exemplaires de cette étude, contacter :

Berghof Foundation

Altensteinstraße 48a

D-14195 Berlin, Germany

Tel. +49/(0)30 - 844154-0

Fax +49/(0)30 - 844154-99

Via internet :

<http://www.berghof-foundation.org/>

order@berghof-foundation.org

ISBN 978-3-941514-07-2

Table des matières

Introduction — 9

- 1 Les origines du conflit — 10**
 - 1.1 Les causes structurelles du conflit
 - 1.2 La cause directe du conflit

- 2 La lutte armée — 13**
 - 2.1 Les raisons profondes de la lutte armée
 - 2.2 La mise en place de « la résistance populaire » et les objectifs du CNDD
 - 2.3 Hétérogénéité et évolution du leadership du mouvement
 - 2.4 Les sources de financement et l’encadrement de la population

- 3 Les pourparlers de paix — 21**
 - 3.1 Les obstacles à l’abandon de la lutte armée
 - 3.2 Les facteurs décisifs en faveur du renoncement à la lutte armée
 - 3.3 Les négociations et accords de paix entre le CNDD-FDD et le gouvernement de transition
 - 3.4 L’apport de la communauté internationale

- 4 L’intégration du CNDD-FDD dans les institutions étatiques — 27**
 - 4.1 L’intégration dans les institutions sécuritaires
 - 4.2 La transformation en parti politique
 - 4.3 La préparation et la victoire aux élections

Conclusion — 30

Bibliographie et entretiens menés — 31

Annexe I : Principaux accords de paix avec les partis et mouvements politiques armés — 32

Annexe II : Carte du Burundi — 34

Annexe III : Acronymes — 35

Annexe IV : Chronologie du conflit burundais — 36

Introduction

La guerre civile déclenchée en octobre 1993 par l'assassinat du président élu Melchior Ndadaye a opposé essentiellement divers mouvements rebelles majoritairement hutu, dont principalement le Conseil National pour la Défense de la Démocratie et Forces de Défense de la Démocratie (CNDD-FDD), et l'armée régulière. Ces groupes rebelles avaient pour principales revendications le retour de la légalité constitutionnelle issue des élections de 1993, la mise en place d'une démocratie majoritaire, et surtout la réforme d'une armée dominée par les Tutsi et considérée comme le cœur du pouvoir. Les négociations de paix initiées en juin 1998 à Arusha en Tanzanie débouchèrent sur un accord pour la paix et de la réconciliation en août 2000 en l'absence de cessez-le-feu, du fait notamment de dissidences internes au sein des principales rébellions et de l'exclusion de fait des véritables belligérants. Ce n'est qu'à la faveur de la signature d'un accord de cessez-le-feu en novembre 2003 entre le CNDD-FDD de Pierre Nkurunziza et le gouvernement de transition dirigé par le président Domitien Ndayizeye qu'on a pu observer un retour de la paix sur la majeure partie du territoire, en dehors des zones d'opération de la rébellion du Parti pour la Libération du Peuple Hutu et Forces Nationales de Libération (PALIPEHUTU-FNL) réfractaire à tout accord de paix avec le gouvernement.

Cette avancée majeure du processus de paix a permis ainsi deux dynamiques irréversibles: la réforme des corps de défense et de sécurité, à travers notamment l'intégration en leur sein des ex-mouvements armés hutu, et le retour à un processus démocratique à travers l'organisation périodique d'élections sur base du suffrage universel. C'est notamment dans la perspective de la participation aux élections générales de 2005 que le CNDD-FDD décida de se transformer en parti politique pour mener dorénavant son combat au niveau du seul combat des idées. L'ancien mouvement remporta largement ces élections qui ont abouti à une reconfiguration radicale du paysage politique. Cinq années plus tard, fort notamment de son contrôle sur l'ensemble des institutions locales et nationales et de certaines réalisations dans les domaines de l'accès à l'éducation et aux soins de santé pour les enfants en bas âge, le CNDD-FDD a conforté sa victoire aux nouvelles élections de 2010 dans un processus qui aura été terni par le boycott de l'opposition.

Cette étude analyse le processus ayant poussé la rébellion du CNDD-FDD à abandonner la lutte armée pour adopter une stratégie non violente dans la poursuite et l'achèvement de ses objectifs politiques, vu par des responsables anciens et actuels de l'ex-rébellion. Ce travail s'inscrit dans un vaste projet de recherche de la Fondation Berghof, portant sur l'examen des choix des stratégies non violentes ou violentes de diverses rébellions à travers le monde, les facteurs ayant influencé ces options et leur impact sur la transformation de ces conflits. Dans le cas spécifique du conflit burundais, une de ses caractéristiques est la forte implication de la sous-région et de l'Afrique du Sud dans sa gestion et résolution, de même que la multiplicité des acteurs (partis politiques, mouvements rebelles) souvent caractérisés par une faiblesse idéologique et le manque de clarté des objectifs qui masquent parfois des agendas cachés. Ceci explique entre autres la fragmentation observée en leur sein, des escarmouches entre mouvements rebelles eux-mêmes et les conflits d'intérêts entre alliés. Ainsi le CNDD-FDD lui-même a été touché par plusieurs dissidences qui en ont altéré la cohérence politique.

D'un point de vue méthodologique, cette étude repose essentiellement sur des entretiens avec des responsables actuels et passés du CNDD-FDD et d'anciens combattants de ses rangs, de même que sur une recherche documentaire. La recherche et la conduite des interviews ont été facilitées par une responsable de l'ancien mouvement rebelle à l'heure actuelle députée de ce parti. Enfin le travail est structuré en quatre chapitres, qui portent successivement sur les causes du conflit dans ses dimensions profondes et immédiates ; la période de la lutte armée, sa mise en place, son organisation et les divers changements au sein de son leadership ; les pourparlers de paix ; et l'entrée du CNDD-FDD dans les institutions politiques et sécuritaires et l'aboutissement de sa transformation en parti politique.

1 Les origines du conflit

Le conflit burundais tire essentiellement son essence des pratiques néo patrimoniales comme modalités d'exercice du pouvoir, couplées à un contexte de pauvreté et d'exiguïté des terres dans un pays où celles-ci constituent la principale ressource.

1.1 Les causes structurelles du conflit

L'avènement de l'indépendance en 1962 et le départ du colonisateur belge ont exacerbé la lutte pour le pouvoir. Le Burundi est alors une monarchie parlementaire où le roi, de la lignée princière des Baganwa, règne sur l'ensemble des trois ethnies Hutu, Tutsi et Batwa. Les premiers, qui constituent officiellement 85 % de la population, sont néanmoins assez faiblement représentés dans les institutions,¹ où ils partagent la plupart des postes avec les Tutsi qui composent 14% des habitants du Burundi.² La période de l'indépendance a été marquée par une recrudescence des tensions politiques sur fond de compétition électorale et des violences interethniques ayant touché le pays voisin du Rwanda. L'assassinat le 13 octobre 1961 du Prince Louis Rwagasore, fils du roi et leader du parti l'Union pour le Progrès National (UPRONA) vainqueur des élections législatives de septembre 1961, est le premier acte d'une série d'incidents violents qui vont secouer périodiquement le Burundi.

≡ Ethnicisation des élections et militarisation de la politique

Alors que l'UPRONA avait su transcender les rivalités ethniques, la disparition brutale de son chef charismatique, les influences pernicieuses de la révolution rwandaise³ sur les élites intellectuelles du Burundi et la lutte de plus en plus acharnée pour le pouvoir et ses prébendes ont progressivement créé des tensions internes au sein de ce parti, qui se sont traduites notamment par l'émergence de deux courants rivaux, à savoir les groupes dit « de Monrovia » et « de Casablanca ». Le premier est considéré proche de l'Occident et composé d'un nombre égal de Tutsi et d'Hutu. Le second groupe est proche des pays socialistes et se dit progressiste.⁴ Parallèlement aux tensions internes à l'UPRONA, le Burundi connaît une instabilité gouvernementale où le roi et le premier ministre en fonction doivent tenir compte des équilibres ethniques et de courants politiques dans la composition des différents cabinets.

En janvier 1965, le premier ministre hutu Pierre Ngendandumwe est assassiné. Cet événement exacerbe les passions, amplifie de nouveau les tensions politico-ethniques et favorise consécutivement l'ethnicisation des élections de la même année remportées par l'élite hutu du parti UPRONA. Ce faisant, le roi refuse de désigner à la primature le candidat de choix de cette élite. Ceci provoque une tentative de putsch par des officiers hutu, qui s'accompagne de tueries de civils tutsi dans le centre du pays, elles-mêmes suivies de représailles par les forces de l'ordre en milieu rural hutu. A la suite de l'avortement de ce coup d'état,

¹ Pour comprendre le processus de la marginalisation progressive de l'élite hutu durant la période coloniale, lire notamment Gahama (2001).

² Ces chiffres sont le résultat d'un recensement opéré sous la colonisation belge. Depuis lors, tous les recensements effectués omettent l'appartenance ethnique.

³ La révolution sociale rwandaise désigne la période 1959-1961 qui voit le renversement de la monarchie et de l'aristocratie tutsi par l'avènement d'une république où la majorité hutu contrôle désormais tous les pouvoirs. Cette période est accompagnée de tueries ciblant principalement les populations tutsi qui s'exilent par milliers vers les pays voisins dont le Burundi.

⁴ A la faveur des premières crises violentes, ces deux groupes vont prendre progressivement une connotation ethnique (Ngayimpinda 2004).

réprimé par le commandement de l'armée resté loyaliste, le pouvoir procède à l'exécution d'une partie de l'élite militaire hutu suite à un procès bâclé. Au-delà de cette répression militaire, cet événement marque l'entrée en force des corps de défense et de sécurité dans l'arène politique et le début du processus de leur instrumentalisation par l'élite tutsi. De fait dès l'année qui suit, l'armée renverse la monarchie et instaure sa main mise progressive sur les rouages de l'état.

≡ **Clivages régionaux et radicalisations ethniques**

En 1969, sous couvert de complot contre les institutions, un groupe d'officiers et de civils hutu est arrêté et exécuté. En parallèle à l'approfondissement de la fracture ethnique ponctué de purges de cadres militaires et civils hutu, les clivages régionaux opposent l'élite tutsi. Le renversement de la monarchie a mené progressivement à un transfert du pouvoir du centre vers le sud. Cette tendance s'observe aussi au sein des Forces Armées Burundaises (FAB) dont le commandement était déjà dominé par la province méridionale de Bururi. En 1971, une tentative de coup d'état est imputée à un groupe de ressortissants du centre et du nord, et ses présumés leaders arrêtés. Le procès qui s'en suit donne lieu à diverses condamnations dont plusieurs peines de mort, mais aucune d'entre elles n'est exécutée.⁵ La crise la plus grave éclate cependant en 1972 où une nouvelle rébellion hutu massacre environ un millier de civils tutsi dans le sud du pays (Chrétien et Dupaquier 2007). Cette insurrection provoque en riposte une terrible répression contre l'élite hutu décimée dans sa quasi-totalité par l'armée, la police et la gendarmerie et les Jeunesses Révolutionnaires Rwagasore (JRR), le mouvement de jeunesse du parti UPRONA. Devenus totalement mono-ethniques, les corps de défense et de sécurité s'inscrivent dorénavant dans un schéma de pensée où ils sont les seuls garants de la protection de la minorité tutsi contre les velléités génocidaires de la majorité hutu, tandis que cette dernière considère l'armée comme le symbole de son martyre.

La crise majeure de 1972 provoque le départ en exil de dizaines de milliers d'Hutu, et donne lieu à une marginalisation plus prononcée de la majorité ethnique sur les plans politique, économique et social. Dans de nombreuses écoles secondaires et à l'université nationale, les Hutu ont été massacrés et les rescapés rechignent à revenir dans ces mêmes établissements. En dépit de la mise en œuvre de mesures sociales progressistes au lendemain du renversement en 1976 du régime de Micombero au pouvoir depuis la déposition de la monarchie, le pouvoir du colonel Jean-Baptiste Bagaza, lui-même Tutsi originaire du sud du pays, s'inscrit progressivement dans la continuité de son prédécesseur. Non seulement la majorité est toujours exclue des sphères de décision, mais il s'instaure petit à petit une politique discriminatoire à l'endroit des Hutu au niveau de l'accès à l'éducation nationale. Lorsque le major Buyoya prend le pouvoir en 1987 à la faveur d'un coup d'état, son pouvoir est rapidement plongé dans une crise violente qui trouve son origine dans les nombreuses frustrations accumulées par les Hutu. En août 1988, une jacquerie éclate dans le nord du pays où des Tutsi sont de nouveau pris pour cibles de la fureur paysanne. Ces massacres sont sévèrement réprimés par le nouveau régime (Chrétien et al. 1989), dont le chef est également ressortissant de la province de Bururi.

≡ **Tentative de réforme et renversement politique**

Conscient du caractère profond des frustrations de la majorité et soucieux de vouloir mettre un terme aux crises violentes répétitives, fin 1988, Buyoya prend à contrepied son propre camp et initie à la grande surprise des siens une politique d'ouverture à l'endroit des Hutu. Les pressions extérieures de la part de certains bailleurs dont la Banque mondiale ne sont pas étrangères à cette volte-face. La nouvelle politique

⁵ Le traitement judiciaire différent des affaires de putschs réels ou présumés selon l'identité ethnique de leurs auteurs est un autre motif de frustration des élites Hutu (entretiens divers).

de la réconciliation nationale démarre par la mise en place d'un nouveau gouvernement composé paritairement de Tutsi et d'Hutu, fait sans précédent depuis l'avènement de la république. La majorité ethnique intègre également la haute fonction publique. La question ethnique, longtemps taboue, est pour la première fois débattue officiellement sous le vocable pudique de problématique de « l'unité nationale ». Une commission composée à parts égales des deux principales ethnies est mise sur pied pour étudier tous les contours de la question et faire des recommandations. Dans le prolongement de celle-ci, une commission constitutionnelle est désignée pour faire des propositions sur un nouveau projet de constitution moderne et libéral.

C'est à la faveur des conclusions de cette commission que le pouvoir démocratise les institutions et organise les premières élections pluralistes et libres. Au cours de l'année 1993, des élections générales sont tenues. Le premier de ces scrutins, la présidentielle, oppose principalement le président sortant Buyoya à Melchior Ndadaye, le candidat et président du Front pour la Démocratie au Burundi (FRODEBU), le principal parti d'opposition, d'obédience hutu. S'il est officiellement interdit de mobiliser sur la question ethnique, le discours de propagande clandestin de ce dernier parti est en grande partie axé sur cette problématique et les réformes jugées cosmétiques sur la question. Non seulement Buyoya est défait par son adversaire qui obtient près de deux fois son score, mais les législatives amplifient la victoire du FRODEBU. Ce parti y obtient plus de 80 % des suffrages (Sinunguruza 2004).

1.2 La cause directe du conflit

La victoire de Ndadaye est évidemment diversement accueillie. A Bujumbura, les populations de certains quartiers populaires hutu sont ivres de joie en raison de ce qu'ils considèrent être leur revanche sur l'histoire. Elles entrent même par centaines festoyer dans des quartiers tutsi voisins en chantant et en dansant en face de gens consternés par la défaite de leur candidat. Il faut souligner que le vote a été en grande partie ethnique au vu de la géographie des résultats, même s'il est évident que Buyoya a réussi à drainer des milliers de voix hutu. Ce faisant, dans un souci de rassurer l'opinion et les lobbies tutsi, Ndadaye forme un gouvernement de large ouverture où des Tutsi du parti vaincu sont intégrés.⁶ Il se veut tout aussi conciliant et modéré dans son discours. Mais à peine trois mois après sa prise de fonction, il est assassiné par les militaires du camp en charge de le protéger. Plusieurs de ses plus proches collaborateurs sont également exécutés au cours de la même nuit dans une opération destinée à décapiter totalement les institutions.⁷ Si aucune force ne revendique officiellement ce coup d'état, l'armée y a joué un rôle de premier plan en assassinant le chef de l'état. C'est à la suite du tollé international provoqué par cet événement et des premiers massacres de populations civiles tutsi par des paysans hutu en furie que les putschistes sans visage remettent le pouvoir au FRODEBU dont les principaux dignitaires sont venus se réfugier dans un hôtel au bord du lac Tanganyika sous protection de gendarmes français. Mais le parti vainqueur des élections est considérablement affaibli politiquement. Il est d'ailleurs acculé à des négociations avec les principaux partis d'opposition tutsi qui l'accusent d'être l'instigateur des massacres de grande envergure contre la minorité qui ont suivi l'assassinat de Ndadaye. Ces pourparlers aboutissent à la constitution d'un gouvernement où ces partis sont tous représentés. Le FRODEBU a perdu le contrôle du pouvoir et doit composer également avec une armée qui s'est attaquée violemment aux institutions issues des élections. Ce faisant, dans certains quartiers de la capitale, un mouvement s'organise déjà pour refuser tout compromis avec ce qu'il considère comme étant les fossoyeurs de la démocratie.

⁶ Le premier ministre, Sylvie Kinigi, est une Tutsi du parti UPRONA.

⁷ Il s'agit notamment du président et vice-président de l'assemblée nationale, le ministre d'état de l'économie et des finances et l'administrateur général de la documentation nationale. Plusieurs autres hauts responsables ont eu la vie sauve grâce à leur fuite de leur domicile pour avoir été prévenus du déroulement en cours des opérations.

2 La lutte armée

On peut situer l'origine de la guérilla du CNDD⁸ quelques semaines après le renversement des institutions du 21 octobre 1993, et désigner sa fin lors de la signature de l'accord global de cessez-le-feu le 16 novembre 2003. Le mouvement (appellation que se donne le CNDD lui-même) a déclenché une lutte armée avec très peu de moyens. Mais durant une décennie, il s'est progressivement renforcé jusqu'à constituer une véritable force politico-militaire dont la communauté internationale a dû tenir compte dans le processus de paix du Burundi. Dans la partie ci-dessous concernant la période de la lutte armée, on notera combien le poids de l'histoire du pays, et notamment les crises des années 1965, 1969, 1972, 1988 et 1993 ont pesé sur la conscience collective hutu et le cours des événements. Cette section décrit l'évolution du mouvement de rébellion avec ses soubresauts internes et ses stratégies de résistance armée qui vont revêtir de plus en plus une forme politico-diplomatique à l'approche des négociations d'un cessez-le-feu.

2.1 Les raisons profondes de l'option armée

Depuis les quarante dernières années, des mouvements hutu se sont organisés principalement à l'extérieur du pays. Ils se sont caractérisés par deux tendances principales: la première, incarnée essentiellement par le PALIPEHUTU, prônait le retour au pays par la force des armes ; la seconde, soutenue par le parti des travailleurs du Burundi (*Umugambwe w'abakozi b'Uburundi*, UBU), se voulait être un mouvement démocratique qui entendait insuffler à toutes les composantes ethniques du pays les valeurs d'égalité, de dignité et de justice pour tous. Avec la chute du mur de Berlin et la démocratisation qui s'en est suivie, cette dernière tendance l'a emporté sur les autres qui n'ont cependant pas disparues pour autant. Ce sont les émules de l'UBU et du Mouvement des Etudiants Progressistes Barundi (MEPROBA) qui vont donner naissance au FRODEBU, vainqueur des élections présidentielles et législatives de juin 1993.⁹

La victoire sans ambiguïté ni tricherie du FRODEBU avait convaincu les plus pessimistes des Hutu qu'il était désormais possible de construire un Burundi nouveau dans lequel toutes les ethnies pourraient vivre en harmonie. Mais avec le coup d'état du 21 octobre 1993, les Hutu, dans leur grande majorité, ont le sentiment que les Tutsi, par l'intermédiaire de l'armée, veulent se maintenir au pouvoir par la force des armes.¹⁰ En effet, tous les responsables actuels et passés du CNDD-FDD interviewés pour cette étude s'accordent pour dire que la rébellion armée est née suite au refus du processus démocratique par l'armée en octobre 1993. Pour un ancien combattant des FDD, il n'y avait plus d'autres recours que celui de prendre les armes :

«Avec les crises successives des années 60, 1972, 1988 puis 1993 avec un accent particulier sur cette dernière crise où des élections libres avaient permis de mettre au pouvoir un président hutu sans recourir à la force, les Hutu ont vu que ce n'était pas possible de diriger sans une force de protection. S'il fallait parvenir aux institutions, les forces de sécurité en place étaient l'obstacle.»¹¹

Même son de cloche de la part d'une députée du CNDD-FDD, ancienne combattante du mouvement rebelle:

⁸ Tout au long du texte, il sera question du CNDD s'agissant de la période antérieure à la première scission du mouvement (1994-1998), et du CNDD-FDD lorsqu'il sera question de la période postérieure à cette division (1998-2005).

⁹ Entretien en septembre 2011 avec Jean-Marie Ngendahayo, ancien négociateur, Ministre et député du CNDD-FDD (2005-2007).

¹⁰ Ibid.

¹¹ Entretien en août 2011 avec Cyriaque Muhawenayo, ancien combattant des FDD, journaliste.

«Les répressions militaires répétitives vis-à-vis de la population sans arme, ... les emprisonnements injustes de certaines personnes, et la discrimination dans différents services du pays dont l'armée ont poussé la population à s'organiser et combattre.»¹²

Un autre député du CNDD-FDD affirme de son côté: « Nous nous sommes dit que nous aussi nous pouvions utiliser les mêmes armes que ceux qui pensaient en avoir le monopole. »¹³ Pour le secrétaire général actuel du même parti, Gélase Ndadirabe, « une armée se détruit par une autre, ce qui justifie le choix de la lutte armée. »¹⁴

Mais l'assassinat du président Ndadaye n'est que l'événement déclencheur de la lutte armée. En effet, toujours selon les mêmes sources, la lutte armée prend ses racines profondes dans les frustrations dont ont été victimes les Hutu non seulement discriminés et exclus mais également victimes de cycles de violences répétitifs. Selon un colonel de la Force de Défense Nationale (FDN),¹⁵ en provenance des FDD, c'est l'installation depuis 1966 d'un régime dictatorial soutenu par une armée mono-ethnique et mono-régionale tutsi, caractérisé par une politique oppressive contre les populations hutu considérées comme des ennemies de la nation, et l'ethnisation et la régionalisation de tous les services de l'Etat, qui sont à la base de la lutte armée.¹⁶ De plus, selon l'un des responsables de l'organisation de la rébellion du CNDD à ses débuts, les gens se sont remémorés toute la succession des événements sanglants et ont refusé d'en subir de nouveau les frais :

«Après 1972, il y a eu une génération composée des orphelins de 1972 qui avait en mémoire la disparition des siens. Ces orphelins ont estimé devoir aller à la guerre. Ce sont des jeunes qui avaient entre 20 et 30 ans. Ils ont pris la décision de prendre les fusils. Il faut savoir que ... depuis que l'armée est mono-ethnique, les Hutu ont toujours vu le fusil (Inkoho en kirundi, la langue nationale) comme quelque chose qui les épouvantait. Ils se sont dits alors qu'ils pouvaient eux-aussi apprendre à manier le fusil pour se retrouver d'égal à égal avec l'armée tutsi.»¹⁷

De fait, ces jeunes hutu, qui ont l'âge de jeunes adultes au moment où le premier président élu démocratiquement est assassiné, vont être le fer de lance de cette nouvelle rébellion. Une grande partie de la population hutu perçoit dans cet événement une réédition de 1972. Beaucoup décident donc de mener une guerre préventive en allant s'en prendre à leurs voisins tutsi. Ces massacres seront légitimés par l'organe officiel du FRODEBU, « l'Aube de la démocratie » (APPLE 1996).

2.2 La mise en place de la « résistance populaire » et les objectifs du CNDD

Dans les premières semaines qui ont suivi le coup d'état, la violence bat son plein sur une grande partie du territoire du Burundi. De nombreuses populations hutu, désemparées et laissées à elles-mêmes, s'adonnent à des massacres à caractère ethnique. Les Hutu tuent leurs voisins Tutsi dans la plupart des provinces de l'intérieur du pays. En réplique, l'armée se déploie sur l'ensemble du territoire, officiellement en vue de pacifier le pays. A l'inverse, elle s'active pour tuer les populations hutu avec la complicité de milices tutsi

¹² Entretien en septembre 2011 avec Bénigne Rurahinda, députée du CNDD-FDD, présidente de la commission de la bonne gouvernance et de la privatisation de l'Assemblée Nationale, et ancienne présidente de la ligue des femmes du CNDD-FDD.

¹³ La FDN est la nouvelle appellation de l'armée burundaise. Ce sont les négociateurs de l'accord d'Arusha qui en ont choisi le nom qui a été officialisé avec la loi N°1/022 du 31 décembre 2004 portant création, organisation, missions, composition et fonctionnement de la force de défense nationale.

¹⁴ Entretien en septembre 2011 avec le colonel Mukwaya, inspecteur principal des affaires sociales au Ministère de la Défense Nationale, ancien combattant des FDD.

¹⁵ Entretien en août 2011 avec Foestus Ntanyungu, député du CNDD-FDD, un des premiers organisateurs de la lutte armée.

¹⁶ Entretien avec Foestus Ntanyungu

¹⁷ Ibid.

dans certaines contrées. De fait, le gouvernement réfugié dans l'hôtel « Club de Vacances » a totalement perdu le contrôle de la situation, et ne s'accorde pas sur les messages radiophoniques à transmettre au regard de la situation. Dans les quartiers populaires de Kamenge et Kinama à majorité hutu, des habitants commencent à se procurer des armes et s'organiser pour mener la résistance. Dans le même temps, des étudiants hutu en formation militaire à l'Institut Supérieur des Cadres Militaires (ISCAM) désertent leur camp pour une destination inconnue.¹⁸

Lorsque l'armée a voulu s'en prendre aux autorités du FRODEBU rescapées du coup d'état sanglant, celles-ci prennent l'option secrète d'organiser une rébellion. Elles confient la responsabilité à Léonard Nyangoma, un des fondateurs de ce parti et ancien ministre du gouvernement de Ndadaye, d'évaluer les besoins des groupes armés hutu déjà actifs. Ce faisant, ce dernier profite d'une mission à l'extérieur du pays pour organiser davantage cette nouvelle rébellion. Il est d'ailleurs rejoint par plusieurs autres cadres du FRODEBU dans son exil en Belgique. Lorsque leur demande d'intervention des troupes des Nations Unies pour stopper le putsch reçoit une fin de non-recevoir en raison officiellement de problèmes de fond, la stratégie guerrière est définitivement arrêtée.¹⁹

La direction du FRODEBU commence dès lors à coordonner les réseaux de résistance jusqu'ici dispersés dans Kamenge et l'intérieur du pays. Des jeunes issus de l'ISCAM organisent systématiquement la rébellion avec l'appui d'autres intellectuels ayant abandonné l'université et les établissements secondaires pour prendre les armes. Le retour de Belgique des principaux cadres chargés d'organiser la rébellion donne lieu à la création officielle du CNDD le 24 septembre 1994. Le mouvement désigne alors Léonard Nyangoma comme organisateur en chef compte tenu de son expérience de la mobilisation lors de ses années passées au FRODEBU. Cet encadrement militaire est chapeauté par des leaders du FRODEBU qui quittent le pays pour le Zaïre (actuel R.D.C.) et forment un directoire politique sous l'autorité de Léonard Nyangoma. Cette structure politique est composée entre autres de personnalités en provenance des ethnies hutu et tutsi, pour la plupart des anciens responsables ou députés du FRODEBU, tels que Stanislas Kaduga, Pascaline Kampayano, Festus Ntanyungu, William Munyembabazi, Christian Sendegeya, Léonce Ndarubagiye, Antoine Harushimana alias Mbawa, Ngurube Melchiade, Anicet Barusasyeko et Prime Ngowenubusa. Ce nouveau leadership structure la résistance en termes d'armement et de technique de guerre et s'active aussi sur le plan diplomatique pour convaincre la communauté africaine et le reste du monde de la justesse de son combat.

Le mouvement énonce alors ses objectifs primordiaux. Avant tout, il faut que la légalité institutionnelle soit rétablie sans condition, conformément au résultat des élections législatives et présidentielles de juin 1993. D'autre part, il faut que l'armée soit transformée en une véritable armée nationale au service de toute la nation burundaise et qui garantisse désormais la sécurité des institutions du pays.

2.3 Hétérogénéité et évolution du leadership au sein du mouvement

Durant ses premières années d'activité, le CNDD est dirigé politiquement par un directoire qui dépend du FRODEBU. L'élaboration des textes fondamentaux, notamment ceux définissant l'idéologie et la politique du mouvement, seront le prélude à l'émancipation progressive du FRODEBU par le comité exécutif de la rébellion à partir de 1996.

¹⁸ Les effectifs du CNDD puis du CNDD-FDD (8 à 12 000 combattants armés selon diverses estimations) ont varié en nombre tout le long de la guerre, mais il est admis que ceux-ci ont grossi en ampleur surtout à la veille de son entrée dans les institutions, afin d'intégrer et démobiliser un maximum de combattants.

¹⁹ Voir cette interview sur le lien suivant www.burundi-info.com/spip.php?article72

≡ Un leadership contesté

Le leadership est d'abord assuré par Léonard Nyangoma qui a installé son Poste de Commandement au Zaïre, et s'est allié au président Mobutu, de même qu'aux résidus de l'armée rwandaise défaite après le génocide de 1994 et aux milices génocidaires hutu (*Interahamwe*). Assez rapidement, le CNDD s'impose comme la rébellion la plus importante en nombre²⁰ et en audience devant les autres mouvements rebelles avec lesquels elle entretient par ailleurs des relations difficiles, voire hostiles, comme en attestent les affrontements qui l'opposent plusieurs fois aux FNL, la branche armée du PALIPEHUTU-FNL.

Les pratiques néo-patrimoniales (régionalisme, favoritisme, corruption) dont souffre le pouvoir de Bujumbura depuis des décennies se reflètent aussi au sein du CNDD. Léonard Nyangoma qui vient de la province de Bururi favorise les leaders politiques et les officiers de sa région. Il lui est reproché notamment de ne pas se débarrasser de son bras droit William Munyembabazi, à qui l'on impute de nombreuses malversations. Les autres encadreurs du mouvement sont écartés et parfois même assassinés.

Par ailleurs, il est reproché à Nyangoma d'être absent du terrain. C'est tout au moins la version donnée en septembre 2004 par Pierre Nkurunziza, actuel chef de l'Etat et alors président du CNDD-FDD et membre du gouvernement de transition présidée par Domitien Ndayizeye, lors d'une interview à un journaliste burundais:

»Nyangoma a commis beaucoup d'abus. Il n'est jamais venu sur le terrain de combat au Burundi. Les combattants du FDD ont même pensé un moment qu'il n'existait pas. En outre, beaucoup d'escroqueries ont été commises par lui. Il utilisait le combat militaire mené par les FDD sur le terrain pour faire la levée des fonds à l'étranger et assurer ainsi sa survie et celle de ses proches.²¹

Ces accusations de corruption reviennent chez plusieurs responsables du mouvement, qui donnent pour exemple le détournement d'une partie de la récolte de café que le CNDD était parvenu à exporter par sa propre filière.

Les problèmes de leadership sont renforcés par l'hétérogénéité des intégrants du mouvement. Tout d'abord, des tensions régionalistes apparaissent entre les ressortissants de la plaine de l'Imbo dans l'Ouest du Burundi et ceux qui proviennent du reste du pays.²² Les gens de l'Imbo se plaignent entre autres du fait que le terrain de conflit armé avec les FAB, l'armée régulière, se concentre dans leur région, mais très rarement dans la province (Bururi) et dans la commune (Songa) dont proviennent les chefs du mouvement. Les repréailles des FAB affectent les familles des résistants de la plaine de l'Imbo presque exclusivement pendant une longue période.

Les tensions sont aussi liées aux différences de parcours et aux différents pays de provenance des responsables de la rébellion. Ceux qui ont été membres du PALIPEHUTU ou qui ont vécu leur exil au Rwanda ont une lecture plus ethniciste du conflit burundais que ceux qui viennent du Burundi ou de la diaspora en Europe.²³ D'autre part, en dépit du fait que la plupart des responsables prétendent que le CNDD a toujours été un mouvement pluri ethnique, notamment du fait de son orientation idéologique de départ inspirée du FRODEBU, et qu'il ne se bat pour aucun groupe social ou ethnique spécifique mais pour tout le peuple, plusieurs anciens combattants reconnaissent l'existence de clivages ethniques au sein du mouvement.

Les tensions religieuses ne manquent pas non plus. L'officier Ismaël Misago sera assassiné pour sa seule appartenance à l'Islam. Les rapports ne sont pas moins délicats entre les catholiques et les protestants.²⁴ Les clivages de genre affectent également dans une moindre mesure la cohésion du mouvement car certaines femmes combattantes se plaignent d'être discriminées et affectées à des fonctions ne valorisant

²⁰ Entretien avec Karenga Ramadhani

²¹ Ibid.

²² Ibid. Il n'existe pas de données statistiques fiables sur les proportions des différentes religions au Burundi, mais les catholiques sont très largement majoritaires. Ceux-ci sont estimés à 60-70 %, les protestants à environ 10 % et les musulmans à environ 1% de la population. Le reste de la population est animiste.

²³ Il y avait moins de 5 % de femmes dans le CNDD-FDD et elles n'étaient pas représentées au niveau du haut commandement.

²⁴ Entretien avec Bénigne Rurahinda

pas leur niveau d'études.²⁵

Enfin, des différences de philosophie de gestion d'une guérilla apparaissent entre les ressortissants de l'ISCAM qui veulent imposer une discipline de fer et une hiérarchie stricte entre supérieurs et subordonnés, et les combattants issus de formations informelles qui ont une approche plus empirique et refusent le diktat des tenants de l'approche militariste. La question de l'ancienneté dans les rangs du mouvement est aussi une source de clivages entre combattants, les plus anciens ayant tendance à déconsidérer les recrues de dernière heure. Ces différentes divisions vont quelque peu altérer les critères d'avancement de grade dans la mesure où ceux-ci reposent parfois sur des critères subjectifs.²⁶

Tandis que certains justifient ces tensions et clivages internes par le manque de préparation politique, les conflits de leadership ou les problèmes d'ambition personnelle,²⁷ d'autres y voient une différence de vision sur la manière de mener la guerre. « Pour certains, la guerre avait été longue et dure. Ils étaient devenus fatigués et ils ne voyaient plus comment la guerre allait se terminer victorieusement. Certains ont même dû abandonner. Et pour les autres, il fallait continuer jusqu'au bout. »²⁸ Bien que le mouvement ait finalement su parvenir à surmonter ces clivages, les divisions effectives ou larvées au niveau du leadership ont fini par entraîner une fragmentation de la direction.

≡ **Changements de leaders et de nom**

Au courant de l'année 1998, Léonard Nyangoma est évincé du pouvoir au profit d'un jeune officier de l'ISCAM, Jean-Bosco Ndayikengurukiye, secondé par Hussein Radjabu, le véritable homme fort du système. Vulgarisateur agricole de formation, Radjabu avait intégré le PALIPEHUTU avant de rallier le CNDD en 1994 comme commissaire général chargé de la mobilisation et de la propagande. Après sa participation au renversement de Nyangoma, il devient le secrétaire exécutif du mouvement. Sur le plan militaire, de nouvelles têtes émergent comme Melchiade Ngurube, Adolphe Nshimirimana et Pierre Nkurunziza.

Avec cette nouvelle équipe, le mouvement change d'appellation et se nomme désormais CNDD-FDD. Il se veut distinct du CNDD que Nyangoma gardera comme une formation politique sans aile armée ni vraiment d'assise populaire en dehors de sa région natale, comme l'attesteront les résultats des élections de 2005.²⁹ A la suite de sa prise de fonction, Ndayikengurukiye quitte lui aussi le théâtre des opérations pour s'installer en République Démocratique du Congo (RDC), où le président Mobutu a été renversé et remplacé par Laurent-Désiré Kabila. Pendant plusieurs années, le CNDD-FDD est appuyé par Kabila, à la condition qu'une partie de ses effectifs combattent militairement la présence des forces armées rwandaises et burundaises aux côtés des troupes loyales au pouvoir de Kinshasa dans l'Est du Congo.

Progressivement, Ndayikengurukiye va avoir tendance à s'accaparer de tout le pouvoir de décision sans déléguer ni visiter le terrain au Burundi. On l'accuse aussi de mauvaise gestion des fonds alloués à l'achat et au transport d'armements vers les théâtres d'opération. On lui reproche aussi de vouloir se rapprocher du pouvoir. Certains vont même jusqu'à le soupçonner d'intelligence avec l'ennemi par le truchement de son cousin Augustin Nzojibwami, secrétaire général du FRODEBU, demeuré à Bujumbura et en relation étroite avec le gouvernement.³⁰ On lui impute également de nouvelles purges au sein de son mouvement sur une base régionale. En effet, plusieurs officiers occupant de hautes fonctions dans la hiérarchie militaire sont exécutés avec son aval. Ils auraient été assassinés parce qu'ils étaient universitaires et n'étaient pas des ressortissants de la région de Bururi.³¹

25 Entretien avec Foestus Ntanyungu

26 Le CNDD de Léonard Nyangoma obtient 4 % des voix.

27 Entretien avec Jean-Marie Ngendahayo

28 Interview de Nkurunziza au journaliste Karayenga, Octobre 2004.

29 Finalement, Jean-Bosco Ndayikengurukiye va former une force rebelle minoritaire (le CNDD-FF) qui signera un accord de paix avec le gouvernement de transition à la suite de l'accord d'Arusha de 2000.

30 Par la suite, Radjabu représentera le principal stratège du CNDD-FDD dont il pilotera le processus des négociations. En 2005, il deviendra le président du parti.

31 Entretien avec Karenga Ramadhani

Jean-Bosco Ndayikengurukiye est finalement renversé en octobre 2001. Bien qu'il revendique toujours la paternité du mouvement, les rapports de force militaire démontrent rapidement sa faible implantation sur le terrain.³² Radjabu, le véritable artisan du limogeage de Ndayikengurukiye de la direction du CNDD-FDD, place Pierre Nkurunziza à la tête du mouvement, et en reste lui-même l'homme fort. Devenu secrétaire général, il est notamment chargé de la mobilisation des fonds et des contacts avec l'étranger, ce qui lui vaut de nombreux déplacements dans diverses capitales.³³

■ Renforcement de la cohésion interne et préparations d'un chemin négocié

Surnommé « *Umuhuza* » (rassembleur), Pierre Nkurunziza était commissaire politique à Nyamutenderi dans Bujumbura rural. Avant sa prise de fonction à la tête du mouvement, il avait déjà joué un rôle de leadership important en apaisant les tensions et clivages à l'intérieur du CNDD-FDD. Il était notamment à l'origine de l'organisation de nouvelles activités en dehors de la guerre telles que la prière et les échanges sportifs ou socio-culturels, permettant aux membres du mouvement de se connaître et d'apaiser certaines tensions. Par ce canal mais aussi à travers les idées, Nkurunziza a su réunir les gens des différentes régions de commandement. Ces échanges divers ont permis une meilleure compréhension des uns et des autres. Les voyages à l'extérieur du pays ou les rencontres avec des gens et institutions extérieures au mouvement ont également favorisé une plus grande ouverture et maturation.³⁴ Ce faisant, c'est aussi la détermination de mener au bout le combat engagé contre le régime en place à Bujumbura qui a aidé le mouvement à dépasser les tensions internes. Il y avait également des séances de causerie morale pour remonter le moral des combattants et leur rappeler les raisons pour lesquelles ils avaient pris les armes.³⁵

Une fois à la tête des troupes, le nouveau chef voyage peu et quitte rarement le territoire burundais. Cette politique de proximité avec les troupes favorise la cohésion de la direction et permet de poursuivre les négociations dans une grande discipline et une grande rigueur qui contraste avec la plupart des autres formations politiques.

Enfin, les différents changements à la tête de la direction du CNDD-FDD se sont aussi répercutés sur la structure et les relations entre la branche armée et politique du mouvement. Si l'aile militaire de celui-ci est clairement subordonnée à la branche politique du temps de Nyangoma, le renversement de ce dernier marque le glissement vers une organisation politico-militaire mais toujours officiellement dirigée par un bureau politique. A la faveur de l'arrivée de Nkurunziza à la tête du mouvement, les leaders politiques reprennent un ascendant sur la direction de l'organisation, notamment en vue de l'ouverture et la conduite des pourparlers de paix (voir section 3).

32 Entretien avec Bénigne Rurahinda

33 Sous Ndayikengurukiye, les organes dirigeants du CNDD-FDD sont principalement: le bureau du coordinateur général ; le bureau politique scindé en cinq commissions (politique et idéologie, diplomatie, affaires légales, défense et sécurité, économie et finances) ; le secrétariat exécutif qui comprend six commissions (organisation des masses, relations extérieures, formation idéologique, collecte des fonds et gestion financière, affaires sociales, information et communication) ; le haut commandement, organisé sur une même base que l'état-major de l'armée burundaise ; et le conseil de guerre.

34 Entretien avec Jean-Marie Ngendahayo

35 Entretien avec Gélase Ndabirabe

2.4 Les sources de financement et l'encadrement de la population

La rébellion doit son existence, son organisation et son efficacité militaire et politique grandissantes au soutien que la population paysanne du pays en majorité hutu lui donne matériellement et moralement. La gestion du mouvement sous le leadership de Nyangoma se caractérise par le recrutement de jeunes combattants et la mobilisation de la population paysanne pour soutenir l'effort de guerre. Chaque famille paysanne doit fournir une quantité fixe de nourriture. Dans les camps de réfugiés en Tanzanie, les familles donnent 1 kilogramme d'haricot ou de maïs. Cette contribution peut se faire aussi sous forme d'apport en têtes de bétail. En outre, le mouvement tire une partie substantielle de ses revenus du butin en armes et des autres biens prélevés sur les forces armées burundaise. Le CNDD parvient également à organiser la vente du café, et dans une moindre mesure celle du thé, à l'extérieur du pays par ses propres réseaux.

Sous la nouvelle direction de Ndayikengurukiye, le CNDD-FDD réorganise son système d'approvisionnement en armement et son système de cotisations dans le pays. Les exactions commises sur les populations civiles cessent grâce à l'action des commissaires chargés de la propagande et l'enseignement politique, qui rehausse la conscience politique des membres du mouvement. D'autre part, alors qu'à ses débuts le mouvement utilisait un discours de mobilisation clairement ethnique avec des chansons de propagande ou des slogans anti-tutsis, à partir de l'année 2000 la haine du Tutsi a fait place à des slogans prônant la fraternité et la démocratie pour tous les Burundais sans exclusive aucune. La direction est consciente que les négociations sont imminentes et les intellectuels du mouvement, issus pour la plupart de la diaspora, sont mis à contribution de façon plus marquée et plus apparente. Ils contribuent à donner une meilleure image du mouvement aux yeux de la population tutsi et de la population de la capitale Bujumbura, jusque-là en grande partie plutôt hostiles à celui-ci.

En plus du soutien capital qui provient de la population, le mouvement perçoit des cotisations substantielles de la diaspora hutu installée en occident (dont le nombre s'accroît au cours des années de guerre), des commerçants et des sociétés privées du pays qui subodorent les changements politiques profonds qui se profilent à l'horizon. Les camps des réfugiés fournissent de la nourriture prélevée sur l'aide internationale. Le fruit des rançons perçues lors des passages des véhicules de transport sur les grands axes routiers sont aussi un moyen d'approvisionnement non négligeable et très régulier.

En ce qui concerne l'encadrement de la population, une administration et une police parallèles s'insinuent petit à petit à travers tout le pays. D'après un ancien porte-parole du mouvement,

«Il y avait une administration parallèle depuis le gouverneur de province jusqu'à l'administrateur qui s'occupait du politique et de l'économique. La population obéissait à la fois à l'autorité étatique et au mouvement. C'est une réussite extraordinaire. Le CNDD-FDD n'a jamais commis d'actes de violence contre la population contrairement aux FNL. On a d'ailleurs un temps suspendu la lutte contre les FAB pour combattre les FNL en raison des exactions qu'elles commettaient. Nous on ne pouvait pas violenter la population. Le mouvement assurait toutes les fonctions administratives, l'encadrement, l'assistance sociale et l'alimentation. Par exemple les vaches qui étaient prises par les combattants étaient consommées par la population environnante et par les combattants.

Le mouvement s'attèle aussi à organiser la sécurité des gens en dehors des institutions reconnues, en mettant en place sa propre police. Ainsi, l'appellation *Imbonerakure*, qui désigne aujourd'hui le mouvement de jeunesse du CNDD-FDD, trouve son origine dans les éclaireurs de l'époque de la guérilla, envoyés pour reconnaître un itinéraire ou une position ennemie. Evoluant au sein d'un territoire sous contrôle du gouvernement qu'elle combattait, la rébellion a dû mettre en place des méthodes pour se faire reconnaître des siens et se protéger des forces de sécurité omniprésentes. C'est ainsi que les gens changeaient de mot de passe constamment pour s'identifier mutuellement.

Sur le plan politique, il y a aussi un grand travail de sensibilisation et mobilisation pour faire adhérer la population à ses objectifs et lui faire comprendre les motivations profondes de la lutte qu'il mène. Le

CNDD met également en place des associations génératrices des revenus au sein de la population telles que pour l'achat des biens comme des bateaux ou des vélos, qui génèrent des revenus pour le compte du mouvement mais, qui sont aussi une source d'emplois. Le mouvement met également en place un certain nombre d'unités de production là où il est sédentaire, comme à Mitakaka dans l'Ouest du pays où il possède des champs de pastèque. Il organise les populations à s'autoproduire sur le plan alimentaire ou les petits commerçants à exploiter les cultures maraichères. D'un point de vue social, le mouvement fournit du personnel soignant pour assurer les soins de santé aux populations environnantes de la rébellion.³⁶

Concernant les éventuelles aides extérieures, il va sans dire qu'il s'agissait d'une question délicate traitée au plus haut niveau de la direction du mouvement et qui n'était pas du tout partagée avec tous. C'est ce qui explique le déni de certains au sujet de toute forme d'aide au mouvement en provenance extérieure. Il est cependant admis par quelques dirigeants du mouvement que celui-ci a bénéficié de l'appui du régime de Mobutu du temps de Nyangoma, ensuite des présidents Kabila père et fils. En outre, le CNDD a longtemps bénéficié de l'anarchie qui prévalait au Congo. Dans le Sud-Kivu, l'absence de pouvoir a permis au CNDD d'évoluer sans entrave, notamment grâce aux pots-de-vin. La Tanzanie a aussi contribué, de même que le Soudan. Il est à noter que la RDC et la Tanzanie ont servi de bases arrières au mouvement tout le long de la lutte armée jusqu'aux accords généraux de cessez-le-feu. Plusieurs pays de la sous-région ont également fourni certaines facilités aux responsables du mouvement, telles que des documents de voyage. Le CNDD-FDD fut un temps soupçonné d'avoir des accointances avec Al-Qaida en raison de rumeurs diffusées par le FRODEBU. Cela lui valut même d'être infiltré par des pays occidentaux. D'après Nkurunziza,

»Des puissances étrangères ont été inquiétées par cette information et ont voulu en vérifier la véracité. Elles ont organisé un système d'espionnage discret par le biais d'officiers qui adhéraient au CNDD-FDD mais qui, en réalité, étaient chargés de collecter les renseignements qui confirmeraient cette accusation. Les opérations sur le terrain ainsi que nos comptes ont été passés au peigne fin par ces agents de renseignement travaillant pour le compte de puissances étrangères. Aucune preuve n'a pu être trouvée attestant que le CNDD-FDD avait une quelconque liaison avec Al-Qaida.³⁷

³⁶ Entretien avec Bénigne Rurahinda

³⁷ Interview au journaliste Karayenga

3 Les pourparlers de paix avec le CNDD-FDD

Au lendemain du renversement du pouvoir civil à Bujumbura par un coup d'état militaire en 1996, l'armée, sous la contrainte de la sous-région et l'impulsion du nouveau président, le major Pierre Buyoya, est amenée à accepter la perspective de discussions sur sa réforme avec l'ouverture des négociations d'Arusha (Tanzanie) en juin 1998, même si son leadership reste profondément divisé sur la question.³⁸ De fait la configuration ethnique de l'armée s'était déjà quelque peu transformée pour répondre à divers impératifs. Pour compenser les pertes enregistrées dans ses rangs et procéder à une augmentation rapide des effectifs nécessitée par la recrudescence des combats et l'extension de la guerre civile à plusieurs régions du pays, elle a recruté des milliers d'Hutu au sein de la troupe.

Pourtant le commandement de l'armée reste l'apanage de la minorité Tutsi. Il est aussi peu enclin à faire des concessions sur la question de sa reconstitution comme le demandent les partis politiques et mouvements armés d'obédience hutu. L'armée est par la suite néanmoins poussée à accepter le principe de la réforme des corps de défense et de sécurité. L'accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation,³⁹ signé le 28 août 2000 par 17 partis politiques et mouvements armés⁴⁰ de même que le gouvernement et l'assemblée nationale de transition, prévoit ainsi une représentation paritaire des Hutu et des Tutsi au sein des corps de défense et de sécurité. Cet accord préconise aussi la professionnalisation de ces forces, et notamment la création d'une nouvelle Police Nationale intégrant l'ancienne police et gendarmerie et les anciens mouvements rebelles, et le déploiement de forces internationales pour superviser tout ce processus. Il est prévu en outre un système de quotas au niveau des institutions, où l'ethnie minoritaire obtient 40 % des postes au sein du gouvernement et de l'assemblée nationale et 50 % au Sénat. Arusha prévoit également une représentation minimale pour les femmes de 30 % dans les institutions. L'accord adopte le principe de la tenue périodique d'élections démocratiques au suffrage universel direct où diverses dispositions dans les modes de scrutin prévus favorisent les petits partis politiques et implicitement une garantie de participation dans les institutions aux formations tutsi.

Bien que l'accord d'Arusha fût supposé réunir toutes les parties en conflit, il a été boudé par les deux principales formations rebelles dont le CNDD-FDD, ce qui hypothéquera sa mise en œuvre. Cette section porte donc sur les négociations menées par le CNDD-FDD aboutissant aux accords généraux de cessez-le-feu en Décembre 2003.⁴¹

3.1 Les obstacles à l'abandon de la lutte armée

Les divisions internes au sein du mouvement ont longtemps retardé l'élaboration d'une idéologie et d'une politique claires. Si le CNDD-FDD sait pourquoi il a pris les armes, il est beaucoup moins cohérent sur les objectifs et l'idéologie poursuivis, qui vont d'ailleurs varier au fil des années. Comme mentionné plus haut, la diversité du parcours idéologique des responsables du mouvement a eu un impact sur la cohérence de

³⁸ Une petite partie de celui-ci est alors acquise à l'ouverture de négociations avec la rébellion Hutu et l'idée de la réforme des corps de défense et de sécurité dont le ministre de la défense de l'époque Firmin Kagajo. Ce dernier trouve cependant la mort dans un accident d'hélicoptère en février 1998.

³⁹ Voir le tableau explicatif des différents accords de paix et de cessez-le feu en Annexe I.

⁴⁰ Parmi ces parties signataires, on retiendra l'UPRONA pour les partis tutsi, et le FRODEBU, CNDD (de Léonard Nyangoma) et PALIPEHUTU (privé de sa branche militaire qui continue les hostilités sous le nom de PALIPEHUTU-FNL) pour les partis hutu.

⁴¹ Il n'est pas question des multiples tentatives avortées du temps du CNDD notamment à Cape-Town, Rome ou Maputo.

ce dernier. Le CNDD-FDD a pendant ses premières années clairement versé dans un discours ethniciste, ce qui s'est ressenti sur son mode opératoire, où pendant longtemps des civils tutsi sont pris pour cibles lors de ses attaques. Il lui faudra ainsi bien de temps pour transcender cette vision et comprendre la nature et la dimension profonde du conflit.

Par ailleurs, si le CNDD-FDD a pris les armes dans l'objectif premier de pousser les forces armées burundaises à la négociation sans la prétention de renverser le pouvoir par la force, certains de ses responsables vont développer de nouveaux objectifs au fil du temps. Fort de ses succès militaires sur le terrain, ceux-ci envisagent de prendre la capitale Bujumbura par la force et ainsi accaparer tout le pouvoir. Cette ligne dure a évidemment été un obstacle aux différentes perspectives de dialogue, dans la mesure où elle misé tout simplement sur l'effondrement de l'armée burundaise, ou à défaut une victoire militaire au finish.

D'autre part, les négociations de paix d'Arusha ont été entamées alors que le CNDD était déchiré par des clivages et rivalités internes. Il n'a ainsi pas voulu se lancer dans des pourparlers dans un contexte où il ne s'y était pas suffisamment préparé et où circulaient des rumeurs de collusion entre Léonard Nyangoma et le pouvoir de Bujumbura.

De plus, étant en partie basé en RDC, le CNDD-FDD doit composer avec la volonté de ses nouveaux parrains dont il a besoin pour son ravitaillement en armes et munitions. Laurent Désiré Kabila a besoin de la force de frappe des FDD pour donner la réplique aux troupes du Front Patriotique Rwandais (FPR), l'armée rwandaise, face à qui les troupes congolaises se sont trop souvent montrées impuissantes. Il pèse donc de tout son poids pour les maintenir dans son pays. Il n'est pas avare de moyens pour le leadership du mouvement qui tire des dividendes matérielles et financières de sa présence en territoire congolais.

Lorsque les négociations d'Arusha aboutissent et qu'il s'avère apparent que l'accord de paix signé en 2000 répond en grande partie aux revendications du CNDD-FDD, ce dernier refuse non seulement de les endosser mais il refuse également les premières invitations aux pourparlers de paix. En fait, Jean Minani, le président du FRODEBU, la principale formation hutu présente aux négociations d'Arusha, s'est toujours prévalu chez les diverses institutions engagées dans les pourparlers de paix qu'il avait l'ascendant moral nécessaire pour faire accepter l'accord d'Arusha auprès des deux principales rébellions, en l'occurrence le CNDD-FDD et le PALIPEHUTU-FNL. Des moyens financiers sont même mis à disposition pour allécher et corrompre les officiers du CNDD-FDD. Cependant, ce dernier est peu enclin à adhérer à un accord qu'il n'aurait pas lui-même négocié. En outre, il désire négocier un accord de paix avec des dispositions spécifiques sur sa place personnelle dans les institutions. Ces facteurs ont contribué à retarder le ralliement du mouvement rebelle au processus de paix.

3.2 Les facteurs décisifs en faveur du renoncement à la lutte armée

≡ Les facteurs internes

La guerre civile a duré dix ans, et les combattants et les membres actifs du mouvement sont tous fatigués de la lutte armée. Le conflit a emporté près de 13 000 âmes rien que dans les rangs des combattants du CNDD-FDD.⁴² Tout le monde a perdu des parents, des amis ou des compagnons de lutte. Au sein du mouvement, de plus en plus de responsables sont acquis à la perspective de négociations d'autant plus que le CNDD-FDD a pu installer son administration parallèle sur l'ensemble du territoire burundais et entamer une campagne de proximité en vue des prochaines échéances décisives que sont les élections de 2005. Le mouvement rebelle se rend compte par la même occasion que la popularité de son principal adversaire auprès de l'électorat majoritaire hutu, en l'occurrence le FRODEBU, est en train de s'émousser,

⁴² Chiffre donné pour la première fois par le président Nkurunziza au cours d'une émission télévisée en août 2005.

et à l'inverse qu'il dispose de nombreux atouts au niveau des thèmes de mobilisation dans la perspective de la prochaine campagne. Du reste, le mouvement a déjà connu plusieurs divisions et il est conscient du fait qu'une option radicale sur la question des négociations pourrait de nouveau susciter de nouvelles frictions en son sein.

Le CNDD-FDD est fortement implanté dans la population à travers ses mobilisateurs politiques qui relaient constamment les messages et les nouvelles orientations politiques du mouvement. Ce faisant, il n'y a pas lieu à proprement parler de mobilisation pour la question des négociations parce que la cause est déjà entendue. Non seulement les populations hutu, partisans de la rébellion, sont dans leur très grande majorité acquiescentes à une solution politique au conflit mais les belligérants eux-mêmes sont favorables à une négociation. Dans plusieurs localités du pays, ils ont d'ailleurs devancé les politiques en procédant à un cessez-le-feu de fait sans en avoir reçu les instructions.⁴³

Alors qu'au début de la crise, le fossé entre les ethnies semblait insurmontable, avec le temps, des Hutu ont vu des Tutsi adhérer à une même cause. La participation de Richard Habarugira, le neveu de l'un des dirigeants historiques du FRODEBU, en l'occurrence Gilles Bimazute,⁴⁴ à un congrès du mouvement dans le maquis a eu une répercussion immense dans les esprits des gens jusque-là pétris d'idées intolérantes. L'attitude respectueuse des populations civiles dont ont fait montre un certain nombre d'officiers des FAB (notamment les généraux actuels Niyoyankana et Gaciyubwenge) a obligé les combattants FDD à reconnaître que la réalité était plus complexe et que tous les Tutsi étaient loin d'être des ennemis naturels.⁴⁵

Pour sa part, l'opinion tutsi, dans un premier temps très acquise à la guerre contre les « génocidaires », évolue elle-même en faveur d'une solution négociée. Elle est en fait consciente que les forces armées burundaises ne parviendront pas à venir à bout de la rébellion. De plus, les populations sont de plus en plus affectées par les conséquences désastreuses de la guerre sur leurs conditions de vie. Enfin la classe politique dans son ensemble et surtout la société civile mènent de plus en plus un plaidoyer pour une solution politique au conflit burundais. Ce faisant, les actions et le rôle de la société civile sont diversement appréciés par les responsables du CNDD-FDD. Certains reconnaissent que les contacts avec la société civile leur ont été bénéfiques, notamment lors des rencontres à l'extérieur du pays, tandis que pour d'autres celle-ci n'a été d'aucun apport.⁴⁶ Un responsable du parti va même jusqu'à dire que la société civile n'existait pas et qu'elle est devenue aujourd'hui le refuge « des vaincus qui ont viré vers elle ».⁴⁷

Enfin, du côté des FAB, la troupe et le commandement sont fatigués par un conflit armé dont ils se sont peu à peu convaincu qu'ils ne pourraient le gagner sur le terrain militaire. Ensuite le commandement de l'armée et le pouvoir ont su habilement préserver et garantir sur le moyen terme les intérêts de la minorité. L'accord d'Arusha dispose que 50% des places dans les nouveaux corps de défense et de sécurité sont dévolues aux Tutsi, d'où de bonnes assurances pour le maintien dans ces forces d'un nombre important de ses officiers supérieurs et de la grande partie de la troupe. Consciente de l'importance des gains ainsi acquis, une partie non négligeable du corps adhère aux principales réformes prescrites par Arusha.

≡ Les pressions internationales

La communauté internationale et les pays de la sous-région ont usé de divers moyens de pression pour amener le CNDD-FDD sur la table des négociations. Un pays comme le Kenya fut très hostile au mouvement, harcelant les membres du CNDD-FDD en transit dans le pays parce qu'il n'avait pas signé les accords d'Arusha. En complicité avec la communauté internationale, le mouvement a même été qualifié de « force

⁴³ Entretien avec d'anciens combattants

⁴⁴ Gilles Bimazute, l'un des rares cadres tutsi du FRODEBU au moment de l'accession de ce dernier au pouvoir, a été élu vice-président de l'Assemblée Nationale en juillet 1993. Il est assassiné par des éléments de l'armée la même nuit que le président Ndadaye.

⁴⁵ Entretien avec Karenga Ramadhani

⁴⁶ Entretien avec Bénigne Rurahinda

⁴⁷ Entretien avec Gélase Ndabirabe

« négative » de la sous-région au même titre que les miliciens *Mayi Mayi* du Congo ou les *Interahamwe*, les miliciens hutu rwandais impliqués dans le génocide de 1994. Les réfugiés des camps tanzaniens ont également fait l'objet de marchandages et plusieurs fois été menacés d'expulsion pour venir à bout des réticences des leaders du mouvement rebelle à la négociation.⁴⁸

La pression exercée par les leaders de la sous-région a été déterminante ; le mouvement réalise qu'il sera désormais difficile d'évoluer d'une frontière à une autre en toute impunité en cas de refus de s'asseoir à la table de négociation. S'il est vrai que la communauté internationale a eu un impact indéniable sur la décision de négocier, il est évident que la personne de Nelson Mandela, le nouveau médiateur désigné dans les pourparlers de paix, a représenté sans nul doute le facteur extérieur le plus déterminant. Mandela utilisait un langage convainquant à cause de son passé de résistant, de son prestige et de son charisme hors du commun. Pendant les premières phases d'approche en 2000-2001, Jean-Bosco Ndayikengurukiye a eu un enfant qu'il a nommé « Nelson » en l'honneur du grand homme. C'était une victoire psychologique irréversible pour le médiateur.

Par ailleurs, le contexte international se prête de moins en moins à l'arrivée de pouvoir par la force. Des organisations comme l'Union Africaine ont déjà pris des dispositions institutionnelles pour décourager les prises de pouvoir par la force et plusieurs pays tels que le Gabon qui ont plaidoyé en faveur du CNDD-FDD s'opposent avec vigueur à toute perspective de prise de pouvoir par les armes.⁴⁹

3.3 Les négociations et accords de paix entre le CNDD-FDD et le gouvernement de transition

Avant les négociations proprement-dites, le CNDD-FDD a fait place nette sur le terrain. Il a combattu les éléments du FNL dans le maquis pour les affaiblir. Des luttes acharnées ont eu lieu en province de Cibitoke, en province de Bubanza et particulièrement dans un lieu appelé Tenga. Sous la direction de Ndayikengurukiye, le CNDD-FDD s'est détourné des négociations d'Arusha basées sur une confrontation entre Hutu et Tutsi pour privilégier des pourparlers directs à Libreville (Gabon) avec le gouvernement de l'oligarchie militaire de Pierre Buyoya. L'arrivée à la tête du mouvement de Nkurunziza va donner lieu à un réel *aggiornamento* politique qui va accélérer la conclusion des accords de 2003.

Lorsque les pourparlers formels démarrent en août 2002 en Tanzanie sous la médiation sud-africaine, il y a déjà une base de négociations parce que le gouvernement de transition⁵⁰ avait, à la suite de l'accord d'Arusha, signé deux accords séparés avec d'autres mouvements rebelles dissidents sans assise réelle sur le terrain (dont la branche minoritaire du CNDD-FDD dirigée par Ndayikengurukiye), qui serviront de référence aux travaux des parties en négociation.

Les négociations entre les différentes parties sur les questions politiques sont difficiles au départ. Il règne un climat de suspicion et d'animosité qui ne s'est jamais estompé même durant la transition. De plus, les membres du CNDD-FDD souffrent d'un complexe d'infériorité intellectuel et/ou social face à des briscards de la politique qui représentent les autres formations politiques, même s'ils étoffent progressivement l'équipe des négociateurs avec des gens mieux préparés comme les cadres de la diaspora au niveau d'études assez élevé.

En revanche, les négociations avec les FAB se déroulent dans la discrétion et elles sont empreintes de sincérité et d'un esprit constructif. Elles aboutissent beaucoup plus vite que les négociations politiques

48 Entretien avec Bénigne Rurahinda

49 Entretien avec Gélase Ndirabirabe

50 Le gouvernement de transition mis en place le 1er novembre 2001 est issu de l'accord d'Arusha dont il est chargé de la mise en œuvre. Il est supposé durer trois années, divisées en deux phases de 18 mois chacune, présidées respectivement par un parti Tutsi et Hutu. De 2001 à 2003, le major Pierre Buyoya dirige la transition et par la suite, celle-ci est présidée par Domitien Ndayizeye, un Hutu du FRODEBU.

à des conclusions qui contentent les deux parties. Le CNDD-FDD signe les différents accords avec le gouvernement de transition sans aucune pression parce que ces textes (voir Annexe I) lui donnent satisfaction sur ses principales revendications. Il s'agit notamment des proportions dans lesquelles ses combattants seront représentés dans les corps de défense et de sécurité, et de sa participation dans les institutions, y compris au sein du gouvernement, dans la perspective des prochaines élections. En effet, le Protocole de Pretoria sur le partage des pouvoirs politique, de défense et de sécurité au Burundi signé le 8 octobre 2003 dispose que dans la nouvelle force de défense nationale « l'état-major intégré et le corps des officiers sont composés de 60% d'officiers en provenance de l'armée gouvernementale et 40 % d'officiers provenant du CNDD-FDD ». Il ajoute qu'au sein de la police nationale, « la répartition au niveau de l'état-major devra se faire selon le principe de 65 % au [gouvernement de transition] et de 35% au CNDD-FDD. »⁵¹ Cet accord prévoit également l'intégration du mouvement rebelle dans l'exécutif, le pouvoir législatif, le sénat, l'administration territoriale, la diplomatie et les entreprises publiques. Il octroie au CNDD-FDD quatre ministères dont un ministère d'état, 15 sièges à l'Assemblée Nationale, 3 postes de gouverneur, 2 postes d'ambassadeurs, 30 postes d'administrateurs communaux, et la direction de 20 % des entreprises publiques.

Des dispositions particulières des différents accords ont aussi trait au processus de démobilisation et réinsertion des anciens combattants du CNDD-FDD, dont l'accord d'Arusha en avait précisé les grands principes. Contrairement aux soldats de l'armée régulière de manière générale peu tentés par le retour à la vie civile de peur de la perte de leurs maigres avantages matériels et financiers et conséquemment des difficultés de réinsertion, les combattants du CNDD-FDD n'ont jamais perçu de salaires et sont donc plus attirés par l'allocation à la démobilisation offerte par le programme national pour la démobilisation, la réinsertion et la réintégration des anciens combattants. Ce faisant, ils doivent composer avec les exigences de la direction du CNDD-FDD qui, dans un premier temps, souhaite d'abord combler les effectifs qui lui sont accordés au sein des différents corps. Le CNDD-FDD a ainsi dans un premier temps gonflé ses effectifs⁵² pour ensuite encourager la démobilisation, surtout de celles de ses nouvelles recrues pour conserver dans ses rangs la plupart des véritables combattants. Ce faisant, de manière générale le processus de réintégration des démobilisés des FDD, à l'instar de ceux des autres groupes armés, ne s'est pas bien déroulé en partie du fait qu'ils n'y étaient pas suffisamment préparés et en raison d'un contexte socio-économique précaire.

3.4 L'apport de la communauté internationale

La communauté internationale s'est impliquée très tôt dans les pourparlers de paix en finançant ce processus mais aussi en y déléguant diverses délégations. Les Etats-Unis et l'Union Européenne ont désigné des envoyés spéciaux dans la région des grands lacs qui supervisent le processus de paix et mènent un travail de plaidoyer discret auprès des différentes parties en négociation. Pour faciliter la mise en œuvre de l'accord d'Arusha et notamment le retour des leaders des mouvements rebelles (appelés 'partis et mouvements politiques armés', PMPA), l'Union Africaine (UA) a déployé des troupes au Burundi. Ainsi c'est le contingent Sud-Africain qui assure la sécurité des combattants FDD dans les camps de rassemblement. Les troupes de l'UA sont remplacées en juin 2004 par un contingent militaire des Nations Unies qui ouvre une mission de protection de la paix au Burundi (ONUB). Certains pays ont accueilli des rencontres des délégations du mouvement rebelle avec d'autres partenaires, tels que le parlement hollandais ou la presse locale belge.⁵³ Enfin, dès qu'il a fallu mettre en application les nouveaux accords signés, les agences de coopération bilatérale et multilatérale et des organisations non gouvernementales ont apporté une

⁵¹ Voir l'intégralité du texte sur le site www.burundi.news.free.fr dans la rubrique archives du 8 octobre 2003.

⁵² Les 21 000 combattants déclarés par le CNDD-FDD ont, pour plus de la moitié d'entre eux, été recrutés après la signature des accords de cessez-le-feu et formés dans les zones de rassemblement qui étaient sous leur contrôle. Sur ces 21 000, environ 8 000 ont été intégré dans la FDN et 6 000 dans la police nationale tandis que près de 7 000 ont été démobilisés.

⁵³ Entretien avec Karenga Ramadhani

contribution substantielle sous une forme matérielle ou financière, qui s'est manifesté diversement comme en attestent ces quelques exemples :

- La coopération allemande, via la GTZ, fournit la nourriture pour les combattants dans les centres de rassemblements ;
- La Banque Mondiale finance la démobilisation des anciens combattants ;
- Médecin Sans Frontière soigne les combattants ;
- La coopération néerlandaise finance la construction du camp « espoir » à Tenga, une localité marquée par la violence des affrontements, où les combattants des deux anciens belligérants sont formés à la protection des institutions ;
- L'ONG sud-Africaine Accord s'implique dans la gestion des conflits fonciers dans le sud du pays ;
- Le Comité international pour la croix rouge (CICR) joue un rôle important dans la réunification des familles.⁵⁴

Après l'entrée du CNDD-FDD au gouvernement provisoire (voir section 4), les cadres du parti sont mobilisés pour prendre langue directement ou indirectement avec les différents intervenants internationaux sur le terrain pour qu'ils fassent diligence dans tous les programmes qui visent la réinsertion des combattants démobilisés (GTZ), la sécurité de la population dans tout le pays (Contingents Sud-Africains), et l'initiation rapide de projets d'autopromotion des populations vulnérables ou ayant été vulnérabilisées par la guerre (Unicef, HCR, BINUB, Accord, Banque Mondiale, etc...). Les pays de l'Union Européenne (tels que le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la Belgique, la France et l'Allemagne) ont contribué beaucoup aux mesures d'accompagnement post-conflit, et des pays africains ont offert des bourses pour la formation accélérée de mise à niveau de futurs commis de l'état provenant du maquis ou d'exil. Enfin l'appui du Royaume-Uni et de l'Unicef à la démobilisation et la réinsertion des 3 261 enfants soldats (MDRP 2008) a été une opération des plus réussies et des plus motivantes.

4 L'intégration du CNDD-FDD dans les institutions étatiques

Une fois signés les différents accords avec le gouvernement de transition, le CNDD-FDD intègre les institutions politiques et sécuritaires. Ce processus se déroule en différentes étapes puisque dans un premier temps une mission exploratoire composée de cadres du mouvement vient à Bujumbura pour évaluer si les conditions permettent le retour des cadres et combattants de la rébellion. Quelques jours après, le leadership et les combattants du CNDD-FDD quittent leurs positions respectives (et pour les uns leur pays d'asile) pour gagner la capitale et les différents points de rassemblement. Dès lors, les processus d'intégration dans les institutions politiques et sécuritaires vont se mener parallèlement et séparément, tout en ayant des interactions. Ainsi les blocages au niveau du politique se répercutent inévitablement sur les avancées du processus d'intégration des rebelles dans les corps de défense et de sécurité et inversement.

4.1 L'intégration dans les institutions sécuritaires

Le processus d'intégration militaire a été plus facile que celui politique. Par ailleurs la commission militaire a travaillé beaucoup plus vite sans beaucoup de heurts, et il n'y a jamais eu nécessité de la présence d'une quelconque force d'interposition sur le terrain entre les deux anciens belligérants durant ce processus. De plus le Protocole de Pretoria déterminait bien les différents postes de responsabilité. Avant cette intégration, il a fallu procéder à la désignation et à la mise en place des états-majors intégrés des deux corps pour les travaux préliminaires d'identification et de désarmement de leurs combattants, puis résoudre les questions d'harmonisation des grades où le différend portait sur les ratios entre officiers, sous-officiers et hommes de troupe. Il a fallu également trouver un terrain d'entente sur les nominations des cadres du ministère de la défense nationale. En définitive, le CNDD-FDD obtient 15 postes sur les 51 à pourvoir, dont deux des quatre directions générales dudit ministère et deux des cinq commandements de région militaire.⁵⁵

La police nationale est en profonde restructuration depuis que la gendarmerie a été supprimée. Ce corps a vu en outre ses effectifs quasi décupler en moins d'une année. Ainsi 7 000 combattants des anciens mouvements rebelles ont été intégrés dans la nouvelle police tandis que 10 000 policiers proviennent des ex-FAB. Le CNDD-FDD obtient par ailleurs la direction générale de ce corps.

De manière générale, le processus d'intégration des anciens combattants du CNDD-FDD dans les corps de défense et de sécurité a cependant été une réussite dans la mesure où il s'est fait dans le respect des accords signés et qu'il n'a donné lieu à aucun incident violent durant tout son déroulement. La réforme de ces corps a été conclue par la promulgation par le pouvoir exécutif de deux lois établissant la force de défense nationale et la police nationale.⁵⁶ Le mouvement exploitera par la suite cette intégration réussie dans les forces de sécurité comme l'un de ses principaux thèmes de propagande de sa campagne électorale.

⁵⁵ Ce pourcentage est néanmoins inférieur à ce que dispose l'accord de cessez-le-feu entre le CNDD-FDD et le gouvernement de transition, qui accorde 40% des postes au niveau du commandement de la FDN au CNDD-FDD. Il serait notamment lié au fait que nombre de ces postes nécessitent une certaine qualification qui fait défaut à la majorité des officiers dont dispose le CNDD-FDD.

⁵⁶ Loi N°1/ 019 du 31 décembre 2004 portant création, organisation, missions, composition et fonctionnement de la force de défense nationale, et loi N°1/020 du 31 décembre 2004 portant création, organisation, missions, composition et fonctionnement de la police nationale.

4.2 La transformation en parti politique

Concernant l'intégration dans les institutions politiques,⁵⁷ le protocole de Pretoria prévoit également les fonctions à occuper par le CNDD-FDD. A l'issue de l'Accord global de cessez-le-feu du 16 novembre 2003, le CNDD-FDD n'a fait aucune alliance avec une autre formation politique. Il est entré dans le gouvernement de transition sous la présidence de Domitien Ndayizeye. Ce fut une période d'initiation à la gestion des affaires publiques et une prise de connaissance des réalités du pays jusque-là méconnues par la grande majorité des cadres du parti. La difficulté était d'amener les gens à travailler au sein des institutions avec les autres partis politiques. Il fallait leur faire comprendre la nécessité de cohabiter. Certains membres de l'ancienne rébellion avaient un complexe d'infériorité sur le plan intellectuel et social. Il y avait également des problèmes sociaux à surmonter tels que les difficultés de logement et de coût de la vie en général dans un contexte de hausse des prix généralisée. Ce faisant, ces problèmes se sont quelque peu atténués avec le temps.

Le parti a profité de cette période pour installer sa machine électorale en vue des échéances de 2005. La transformation d'un mouvement politico-militaire en un parti politique est un processus idéologique, politique, militaire, administratif et financier. Cela exigeait des cadres une faculté de vision et d'anticipation des problèmes très acérée. Au moment où les traditionnelles formations politiques donnaient l'impression de jouir des délices de Capoue suite à la fin des hostilités, le CNDD-FDD se préparait assidûment à la prochaine guerre non moins périlleuse qu'était la guerre électorale.

Selon les responsables du CNDD-FDD, leur mouvement n'a pas eu vraiment de problèmes à se réorganiser comme parti politique en raison de la présence dans le mouvement de personnes ayant une expérience pertinente en matière de formation, d'organisation et d'animation des partis politiques. En effet, comme le CNDD était une émanation du FRODEBU, le mouvement a bénéficié de cette tutelle. Plusieurs cadres du FRODEBU ont d'ailleurs rallié le CNDD quand celui-ci s'en est émancipé (dont Stanislass Kaduga, Christian Sendegeya et Jean-Marie Ngendahayo). Ces mêmes responsables ajoutent que leur lutte avait déjà commencé dans les années 60 où selon eux, tous les Hutu étaient déjà mobilisés à leur cause. Ils donnent notamment pour exemple le MEPROBA qui a été une pépinière pour la mobilisation politique et éventuellement la lutte armée. Enfin il y a également des cadres qui sont passés par d'autres formations clandestines telles que le Front pour la Libération Nationale (FROLINA), le PALIPEHUTU puis le FRODEBU.⁵⁸

Cependant dans son processus de transformation en parti politique, le CNDD-FDD doit faire face à certaines difficultés, notamment d'ordre légal. Il lui faut notamment répondre aux diverses exigences de la nouvelle loi sur les partis politiques, promulguée le 26 juin 2003. Or certaines de ses dispositions sont pour le moins contraignantes pour lui. L'une d'entre elles stipule qu'« aucun organe dirigeant d'un parti politique, au niveau national, ne peut comprendre plus de trois quarts des membres provenant d'une même ethnie ».⁵⁹ En effet, la direction du CNDD-FDD au moment de son intégration dans les institutions est en manque de Tutsi. Sur les quinze députés et les quatre ministres du gouvernement de même que dans la hiérarchie du mouvement (Président, secrétaire général et secrétaire exécutif), on ne trouve qu'un seul Tutsi. Mais de nombreux Tutsi adhèrent rapidement dans le CNDD-FDD une fois celui-ci intégré dans les institutions, ce qui lui permet de combler les déséquilibres.

En second lieu, la loi sur les partis politiques dispose qu'« aucun parti politique ne peut mettre sur pied une organisation militaire ou paramilitaire quelconque. »⁶⁰ Pour surmonter cette contrainte à la participation aux élections, les combattants doivent intégrer les corps de l'armée et de la police alors que ce processus connaît quelques retards pour des questions techniques (liées au statut du combattant et à l'harmonisation des grades). Mais l'établissement de la force de défense nationale et la police nationale

⁵⁷ A propos du processus de transformation du CNDD-FDD en parti politique, lire notamment Nindorera (2008).

⁵⁸ Entretien avec Foestus Ntanyungu

⁵⁹ Article 34 de la loi N°1/006 du 26 juin 2003 portant organisation et fonctionnement des partis politiques

⁶⁰ Ibid.

consacre l'intégration légale des ex-FDD dans les forces de sécurité et partant, leur séparation effective de la branche politique du CNDD-FDD.

Dans l'entretemps, l'ancien mouvement rebelle a organisé un congrès extraordinaire, avec pour principal ordre du jour la question de la transformation en parti politique. Cette rencontre, tenue les 7 et 8 août 2004 dans la province de Gitega, entérine cette décision. Finalement, la reconnaissance légale par le ministère de l'intérieur du mouvement CNDD-FDD comme parti politique intervient le 13 janvier 2005.

4.3 La préparation et la victoire aux élections

La préparation des élections de l'été 2005 est analysée à la loupe par les cellules stratégiques du parti. Rien ne doit être laissé au hasard. Le parti, sous la houlette de Hussein Radjabu, se met à l'écoute de tous les segments de la société civile pour prendre le pouls des réalités de l'heure et prévoir les réponses appropriées à leur apporter en temps opportun en vue d'une adhésion massive au parti. Quand il quitte le maquis pour intégrer les institutions, ses nombreux commissaires politiques continuent de mener la propagande du parti pour les futures échéances électorales. Du reste, il n'attend pas le démarrage officiel de la campagne électorale pour battre ouvertement campagne. Le CNDD-FDD insiste surtout sur son rôle déterminant dans le processus de réforme des corps de défense et de sécurité et sur sa capacité à défendre les acquis de sa victoire, et donc du changement contre toute éventuelle tentative de sabotage du processus, comme lors de l'expérience démocratique échouée de 1993.

Ces deux messages sont porteurs auprès de la majorité hutu qui a compris depuis le traumatisme de cette année-là que le contrôle effectif des forces de sécurité est indispensable à l'exercice du pouvoir. Elle considère l'intégration des anciennes forces rebelles dans l'armée et la police comme une garantie de toute usurpation du processus démocratique. Elle est de même réceptive au discours du CNDD-FDD qui se présente comme son protecteur contre toute nouvelle éventuelle menace à leur sécurité. La population hutu soutient également le changement, dans un contexte où le FRODEBU est en partie considéré responsable des conditions misérables dans lesquelles elle vit. En outre, ce parti s'est déconnecté de celle-ci pour s'être embourgeoisé et n'avoir pensé à mener campagne qu'à l'approche de l'élection, alors que le CNDD-FDD en est plus proche et vit dans les mêmes conditions que cette population. Fort de ses atouts et sa popularité, le CNDD-FDD remporte largement les élections générales de l'été 2005, et Pierre Nkurunziza devient Président du Burundi.

Pour sa part, la communauté tutsi réagit avec indifférence, voire résignation à la victoire du CNDD-FDD. Elle n'a pourtant pas développé de réflexe de peur, l'intégration d'un nombre important de tutsi au sein du CNDD-FDD ayant contribué à atténuer l'image radicale de ce parti, sans oublier les garanties constitutionnelles de sa participation aux institutions de l'état. D'autre part, dans plusieurs milieux tutsi de la capitale – jeunes défavorisés, fonctionnaires, certains milieux d'affaires – l'arrivée du CNDD-FDD suscite un soulagement en raison de la volonté de changement pour améliorer leurs conditions de vie ou apporter des perspectives d'affaires plus équitables que durant la transition.

Conclusion

Le chemin de la résistance armée à la signature d'un accord général de cessez-le-feu fut long et parsemé d'embûches pour le CNDD-FDD. Le mouvement a été suscité par la population paysanne hutu fatiguée de quatre décennies d'oppression et de discriminations. Elle était révoltée face à l'assassinat des institutions démocratiquement élues en juin 1993 et quasi décapitées par l'armée mono-ethnique à peine trois mois plus tard. Les jeunes orphelins des victimes du génocide de 1972 furent recrutés par le peuple en arme pour l'organiser et le mener à la restauration de la démocratie.

Ces jeunes sans expérience politique et militaire ont créé le CNDD-FDD en désespoir de cause face aux démocrates rescapés des massacres d'octobre 1993 qui louvoyaient entre une politique de servilité ou une résistance acharnée aux forces antidémocratiques. Avec l'impétuosité et la maladresse de la jeunesse, ils se sont imposés petit à petit et leur cause a fini par être entendue. C'est ainsi que suite aux accords signés à Arusha en 2000 entre les anciennes familles politiques, un accord a été signé en novembre 2003 donnant toute légitimité d'intégration à la vie politique du pays par le CNDD-FDD.

Aujourd'hui et demain, il s'agit de ne pas oublier d'où ce mouvement provient et de quels handicaps congénitaux il peut souffrir dans la gestion de la chose publique : « *Umwana aravuka ntaca yuzura ingovyi* ». Cet adage kirundi signifie ceci : « lorsque l'enfant est conçu, il ne remplit pas tout de suite le placenta ». Il faut du temps pour tout.

Bibliographie

- Association pour la Promotion et la Protection de la Liberté d'Expression au Burundi (APPLE) (1996). « *Guide de la Presse Burundaise 1996* ».
- Gahama, Joseph (2001). « *Le Burundi sous administration belge* ». Editions Karthala.
- Chrétien, Jean-Pierre et Jean-François Dupaquier (2007). « *Burundi 1972 : au bord des génocides* ». Editions Khartala.
- Chrétien, Jean-Pierre, Gabriel Lejeune et André Guichaoua (1989). « *La crise d'août 1988 au Burundi* ». Editions Karthala.
- Sinunguruza, Thérèse (2004). « *Les élections au Burundi : tout savoir et tirer des leçons de juin 1993* ». Editions Luc Pire, Bruxelles.
- Multi-Country Demobilization and Reintegration Program (MDRP) (2008). « *MDRP factsheet : Burundi.* » Décembre. www.mdrp.org/PDFs/MDRP_BUR_FS_1208.pdf
- Ngayimpinda, Evariste (2004). « *Histoire du conflit politico-ethnique burundais : les premières marches du calvaire (1960-1973)* ». Editions de la Renaissance.
- Nindorera, Willy (2008). « Burundi : the deficient transformation of the CNDD-FDD », in Jeroen de Zeeuw (ed.), « *From soldiers to politicians : transforming rebel movements after civil war* ». Lynne Rienner Publishers.

Entretiens menés¹

- Colonel Mukwaya : inspecteur principal des affaires sociales au Ministère de la Défense Nationale. Ancien combattant des FDD. Septembre 2011.
- Cyriaque Muhawenayo : journaliste. Ancien combattant des FDD. Août 2011.
- Gélase Ndabirabe : sénateur et secrétaire général du CNDD-FDD. Porte-parole du CNDD-FDD au cours de la lutte armée. Négociateur du CNDD-FDD lors des pourparlers de paix. Octobre 2011.
- Emmanuel Ndayiziga : chef de bureau spécial à la direction générale de la police nationale. Septembre 2011.
- Jean-Marie Ngendahayo : consultant. Ancien député du CNDD-FDD (2005-2007). Ministre de l'intérieur durant les élections de 2005. Ancien conseiller politique et diplomatique du CNDD-FDD durant la lutte armée. Ancien ministre du gouvernement Ndayaye. Négociateur du CNDD-FDD lors des pourparlers de paix. Septembre 2011.
- Foestus Ntanyungu : député actuel du CNDD-FDD. Un des principaux organisateurs du début de la « résistance populaire. » Août 2011.
- Karenga Ramadhani : député actuel du CNDD-FDD. A été plusieurs fois ministre entre 2005 et 2010. Négociateur du CNDD-FDD lors des pourparlers de paix. Juillet 2011.
- Bénigne Rurahinda : députée actuelle du CNDD-FDD, et présidente de la commission de la bonne gouvernance et de la privatisation. Ancienne présidente de la ligue des femmes du CNDD-FDD. Ancienne combattante. Septembre 2011.

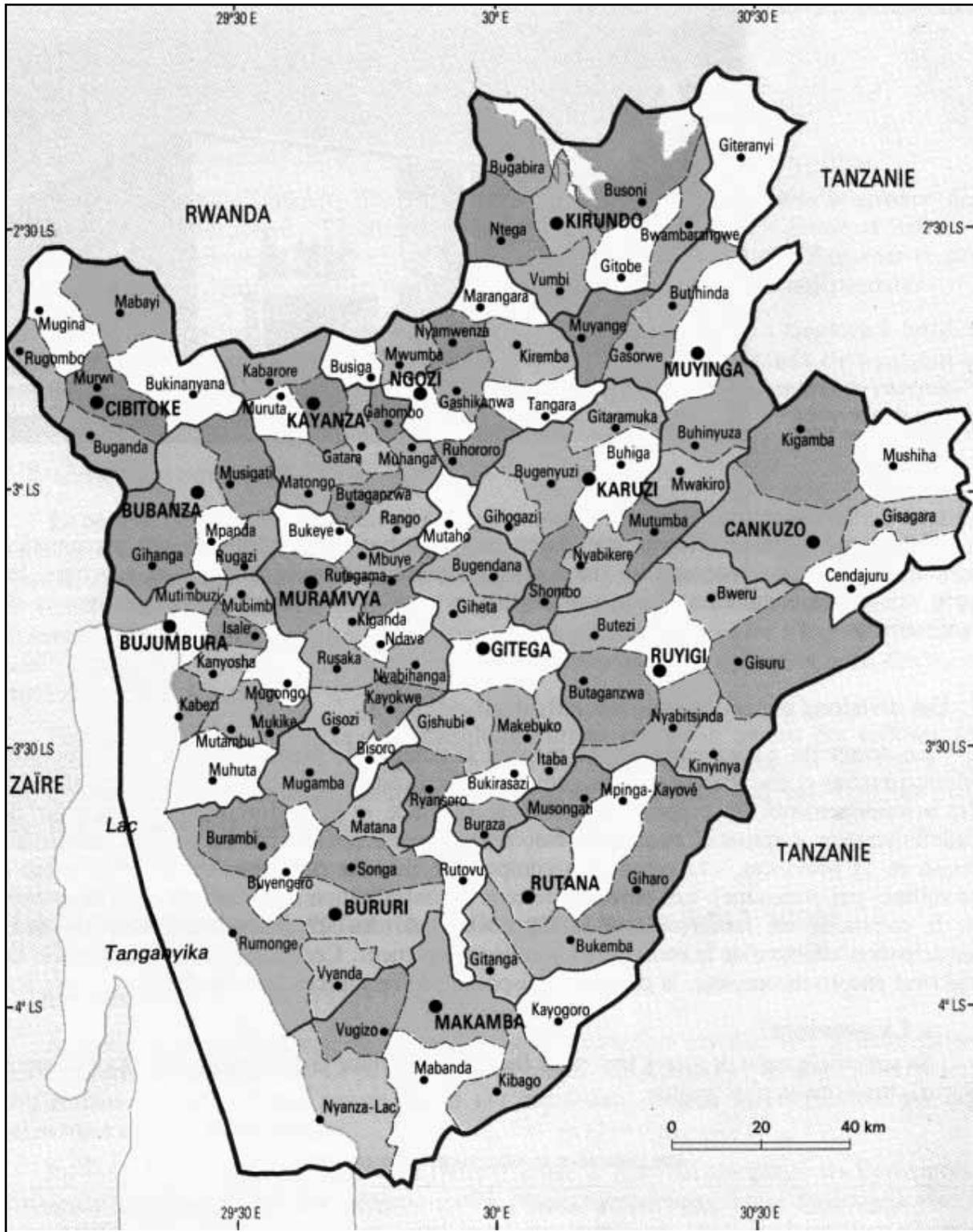
¹ Ces entretiens ont été menés soit par Léontine Nzeyimana, députée du CNDD-FDD, soit par Willy Nindorera, soit conjointement.

Annexe I : Principaux accords de paix avec les partis et mouvements politiques armés

Accords de paix	Parties signataires	Contenu principal	Commentaires
Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation, 28 août 2000	Le gouvernement, l'Assemblée nationale, 10 partis tutsi (y compris l'UPRONA) et 7 partis hutu (y compris le FRODEBU, le CNDD et le PALIPEHUTU)	Partage du pouvoir politique et sécuritaire sur base de quotas ethniques (et de genre pour l'exécutif et le législatif) ; Organisation périodique d'élections au suffrage universel ; Diverses réformes institutionnelles (corps de défense et de sécurité, justice) ; Création d'une commission vérité et réconciliation	Cet accord ne parvient pas à mettre un terme à la guerre. Du reste sa mise en application a été retardée de plusieurs années du fait de la poursuite des hostilités sur le terrain.
Accord de cessez-le-feu entre le gouvernement de transition du Burundi et les partis et mouvements politiques armés du Burundi, 7 octobre 2002	Le gouvernement de transition, le CNDD-FDD de Jean-Bosco Ndayikengurukiye et le PALIPEHUTU-FNL d'Alain Mugabarabona	L'accord s'inspire en grande partie du protocole III de l'accord d'Arusha portant notamment sur la formation des corps de défense et de sécurité et des aspects militaires purement techniques en rapport avec l'intégration de ces deux forces. Il ne comporte aucune clause spécifique sur la représentation de celles-ci dans les institutions politiques et sécuritaires.	La mise en application de cet accord permettra de constater que les deux mouvements n'avaient plus de combattants d'où leur marginalisation progressive au sein des institutions.
Accord de cessez-le-feu, 2 décembre 2002	Le gouvernement de transition et le CNDD-FDD de Pierre Nkurunziza	L'accord s'inspire en grande partie du protocole III de l'accord d'Arusha portant notamment sur la formation des corps de défense et de sécurité et des aspects militaires en rapport avec l'intégration de cette force. Il prévoit dans ses annexes des négociations sur des questions politiques telles que le retour à la légitimité constitutionnelle ou les institutions de transition et leurs dirigeants.	Cet accord n'a pas été effectif du fait que les deux parties ne se sont pas entendues sur sa mise en application.
Protocole de Pretoria sur le partage des pouvoirs politiques, de défense et de sécurité au Burundi, 8 octobre 2003	Le gouvernement de transition et le CNDD-FDD de Pierre Nkurunziza	Cet accord dispose la représentation du CNDD-FDD dans les institutions politiques (gouvernement, Parlement, diplomatie, administration territoriale et entreprises publiques) et sécuritaires (force de défense nationale, police et service national de renseignement).	Cet accord a servi de base à l'intégration du CNDD-FDD dans les institutions.

Accords de paix	Parties signataires	Contenu principal	Commentaires
Protocole de Pretoria sur les questions restées en suspens en vue du partage des pouvoirs politiques, de défense et de sécurité au Burundi, 2 novembre 2003	Le gouvernement de transition et le CNDD-FDD de Pierre Nkurunziza	Cet accord énonce les modalités de l'immunité provisoire qui sera accordée aux combattants et leaders du CNDD-FDD. D'autre part, il lie le processus de transformation de la rébellion en parti politique au début du cantonnement, indiquant lui-même le démarrage de l'intégration de la branche armée du CNDD-FDD.	
Protocole sur l'Accord technique des forces, 2 novembre 2003	Le gouvernement de transition et le CNDD-FDD de Pierre Nkurunziza	Cet accord définit le rôle des futures forces de défense et de sécurité. Il énonce le processus de leur constitution et le rôle des institutions de supervision de la mise en œuvre de l'accord de cessez-le-feu.	
Accord global de cessez-le-feu, 16 novembre 2003	Le gouvernement de transition et le CNDD-FDD de Pierre Nkurunziza	Cet accord entérine les protocoles d'Octobre et Novembre 2003.	Cet accord permet l'entrée du CNDD-FDD dans les institutions politiques et sécuritaires.
Accord de principe, 16 juin 2006	Le gouvernement de Pierre Nkurunziza et le PALIPEHUTU-FNL	Cet accord implique la poursuite de négociations sur la mise sur pied d'une commission d'experts chargée de réécrire l'histoire du Burundi ; l'inclusion dans la dénomination de la commission vérité et réconciliation du terme « pardon » ; l'octroi d'une immunité provisoire aux membres du Palipehutu-FNL ; et la possibilité pour le même mouvement de demander d'être agréé comme parti politique.	Cet accord ne sera pas respecté puisque le gouvernement refusera par la suite de négocier ces différentes questions.
Accord de cessez-le-feu, 7 septembre 2006	Le gouvernement de Pierre Nkurunziza et le PALIPEHUTU-FNL	Accord technique qui prévoit les modalités de cessation des hostilités et d'acheminement des combattants FNL vers les zones de rassemblement ; la mise en place d'un Mécanisme Conjoint de Vérification et de Suivi du cessez-le-feu, et la création par l'Union Africaine d'une équipe spéciale chargée d'assurer la protection des leaders FNL.	Cet accord permet d'aboutir à un cessez-le-feu (en dépit de quelques escarmouches) avec le dernier groupe de rébellion armé et à l'entrée des combattants FNL dans les zones de rassemblement.

Annexe II : Carte du Burundi (www.netpress.bi)



Annexe III : Acronymes

BINUB	Bureau Intégré des Nations Unies au Burundi
CICR	Comité International pour la Croix Rouge
CNDD	Conseil National pour la Défense de la Démocratie
CNDD-FDD	Conseil National pour la Défense de la Démocratie – Forces de Défense de la Démocratie
FAB	Forces Armées Burundaises
FDD	Forces de Défense de la Démocratie
FDN	Forces de Défense Nationale
FNL	Forces Nationales de Libération
FPR	Front Patriotique Rwandais
FRODEBU	Front pour la Démocratie au Burundi
FROLINA	Front pour la Libération Nationale
GTZ	<i>Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit</i>
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés
ISCAM	Institut Supérieur des Cadres Militaires
JRR	Jeunesses Révolutionnaires Rwagasore
MEPROBA	Mouvement des Etudiants Progressistes Burundi
ONUB	Opération des Nations Unies au Burundi
PALIPHEUTU	Parti pour la Libération du Peuple Hutu
PMPA	Partis et Mouvements Politiques Armés
RDC	République Démocratique du Congo
UA	Union Africaine
UBU	<i>Umugambwe w'Abakozi y'Uburundi</i> (Parti des Travailleurs du Burundi)
UPRONA	Union pour le Progrès National

Annexe IV : Chronologie du conflit burundais

18 septembre 1961	Victoire de l'UPRONA aux premières élections législatives.
13 octobre 1961	Assassinat du prince Louis Rwagasore, leader historique de l'UPRONA et fils du roi Mwambutsa.
1 ^{er} juillet 1962	Indépendance du Burundi.
15 janvier 1965	Assassinat du Premier ministre hutu Pierre Ngendadumwe.
19 octobre 1965	Tentative de renversement du roi par une élite hutu accompagnée de tueries de civils tutsi dans le centre du pays, elles-mêmes suivies de représailles par les forces de l'ordre en milieu rural hutu. A la suite de l'avortement de ce coup d'état, le pouvoir procède à l'exécution d'une partie de l'élite militaire hutu suite à un procès bâclé.
28 novembre 1966	Renversement de la monarchie par un coup d'Etat militaire à la tête duquel se trouve le capitaine Micombero, un Tutsi originaire de Bururi dans le sud du pays.
Septembre 1969	Condamnations à mort et exécutions de 26 civils et officiers hutu sous couvert de complot contre les institutions.
1971	Un groupe de Tutsi originaire du centre et du nord du Burundi est arrêté sous couvert de tentative de putsch. Plusieurs des présumés comploteurs sont condamnés à mort, mais aucune des peines capitales n'est exécutée.
29 avril 1972	Attaque d'une rébellion dans le sud du pays qui tue au moins un millier de Tutsi. La répression décime quasiment toute l'élite hutu. Elle provoque également la fuite dans les pays voisins de dizaines de milliers d'Hutu.
1 ^{er} novembre 1976	Renversement du maréchal Micombero par le colonel Jean-Baptiste Bagaza, un Tutsi originaire de Bururi.
3 septembre 1987	Le major Pierre Buyoya, un Tutsi originaire de Bururi, renverse Jean-Baptiste Bagaza.
Août 1988	Insurrection hutu dans le nord du Burundi.
23 novembre 1991	Attaque du PALIPEHUTU dans le nord-ouest du Burundi et dans la capitale.
1 ^{er} juin 1993	Victoire de Melchior Ndadaye aux élections présidentielles. Le candidat du FRODEBU devance le Président sortant de près du double de ses voix.

21 octobre 1993	Assassinat par l'armée du Président Melchior Ndadaye et de certains de ses plus proches collaborateurs. Les populations tutsi sont massacrées dans de nombreuses provinces. L'armée riposte en opérant une répression sauvage en milieu rural hutu. C'est le début de la guerre civile.
24 septembre 1994	Création officielle du CNDD.
25 juillet 1996	Le major Pierre Buyoya opère un nouveau coup d'Etat et renverse Sylvestre Ntibantunganya du FRODEBU.
Juin 1998	Début des négociations d'Arusha boycottées par le CNDD-FDD.
28 août 2000	Signature de l'accord pour la paix et la réconciliation d'Arusha.
16 novembre 2003	Signature de l'accord global de cessez-le-feu entre le gouvernement de transition et le CNDD-FDD qui intègre à la suite les institutions.
13 janvier 2005	Agrément du CNDD-FDD comme parti politique.
Juin - août 2005	Elections générales remportées par le CNDD-FDD.
Septembre 2006	Signature d'un accord de cessez-le-feu avec le PALIPEHUTU-FNL
Mai - juillet 2010	Elections générales de nouveau remportées par le CNDD-FDD.

Cette étude a été réalisée grâce à une aide financière du Centre de Recherche pour le Développement International (Ottawa, Canada).