

**LESSONS LEARNED FROM THE RWANDA EMERGENCY**

**A WORKSHOP HELD AT THE CHATEAU DES PENTHES,  
GENEVA, 15-17 MAY 1995**

**HISTORIQUE DES ESPOIRS ET DES CRAINTES BURUNDAISES**

**prepared by Arnault Akodjenou Head of Desk,  
Special Unit for Rwanda and Burundi**

**INSPECTION AND EVALUATION SERVICE**

**Geneva, April 1995**

## I. INTRODUCTION

1. Devant le sombre avenir que l'on annonce pour le Burundi, il est devenu nécessaire de présenter certes de façon schématique, les spécificités de l'histoire sanglante de ce pays et les tentatives de démarcation par rapport au Rwanda. Si la trajectoire politique du Burundi a subi les effets de la "Révolution sociale" rwandaise, les luttes politico-ethniques pour le pouvoir ont conduit de 1961 à 1993 à la mainmise des élites tutsi, SUR les rouages de l'état, l'économie, les forces de sécurité et l'armée.

2. Monarchie constitutionnelle de 1961 à 1966, indépendant en juillet 1962, secoué par des crises politiques et gouvernementales de 1962 à 1966, le Burundi est proclamé République en novembre 1966 à la suite d'un coup d'état. Le "Groupe de Bururi" accède au pouvoir et suite aux événements de 1972, la suprématie tutsi s'installe à tous les niveaux de la société. La seconde République (1976-1987) est marquée par une ère de "réconciliation nationale", (abolition de l'impôt de capitation, suppression des formes d'exploitation traditionnelles, récupération des terres domaniales des exilés de 1972-1973, refonte de l'administration communale...). A l'image de ce qui se passait au Rwanda le pouvoir politique au Burundi se voulait modérateur, soucieux de dépasser les clivages ethniques. Très vite sans base constitutionnelle, le pouvoir devient autoritaire, despotique et la permanence des réflexes sectaires des activistes des deux bords, alliée à une gestion économique laxiste, a conduit au prononciamiento militaire du 3 septembre 1987.

3. Au total, la décennie (76-87) et sa "deuxième République" ont permis, à travers "le dialogue national", une forte scolarisation, la formation d'une communauté de destins entre paysans sur les collines, la multiplication des mariages ethniques. Ce "dialogue national" a ses exigences, les revendications telles qu'une plus grande liberté d'expression et d'organisation, une meilleure répartition des ressources plutôt rares, une transparence accrue du fonctionnement du pouvoir politique. Les observateurs avertis de la question burundaise reconnaissent que les cinq années du régime du Président Buyoya ont permis un important réquilibrage du pouvoir: au niveau étatique avec l'arrivée/nomination des ministres hutus, l'introduction surtout à l'intérieur du pays des hutu dans le négoce, même si dans le premier cas, certaines filières comme la magistrature et l'armée et dans le second cas, les positions économiques fortes sans oublier l'accès aux biens autorisant la mobilité sociale (enseignement secondaire et supérieur) sont restées étroitement contrôlées ethniquement et régionalement.

4. A la fin de l'année 1988, avec la nomination d'un premier ministre hutu M. Adrien Sibomana, la question des conflits ethniques et de l'unité nationale va faire l'objet d'un large débat national. Les événements de ces dernières années ont montré que le tandem Buyoya/Sibomana a bénéficié du soutien des milieux irrédentistes tutsi et hutu et que son succès tenait davantage à sa capacité à retarder ou empêcher la remise en cause des privilèges des uns et à juguler l'attente impatiente des autres.

5. L'élection en juin 1993 d'un président hutu Melchior Ndadaye, puis d'un parlement dominé par ses partisans du Front pour la démocratie au Burundi (FRODEBU) fut l'ultime étape d'un processus de transition démocratique, que les

mêmes observateurs ont jugé exemplaire. Les procédures d'instauration du nouveau pouvoir politique, la dignité de l'équipe sortante, les engagements fermes du Président Melchior Ndaye en faveur du respect des droits de l'homme et de la démocratie, la très large amnistie politique, le retour amorcé des réfugiés de 1972 ouvraient les perspectives favorables à une réconciliation nationale durable.

## **II. D'UNE CRISE A UNE AUTRE: SCHEMA DE L'ENGRENAGE DE LA VIOLENCE AU BURUNDI**

6. L'histoire moderne du Burundi commence avec l'assassinat du Prince Louis Rwagasore le 13 octobre 1961. Ce dernier était fils du roi et un des pères fondateurs du Parti de l'Unité et du progrès national (UPRONA), parti sorti victorieux des premières élections parlementaires de septembre 1961. Ce parti voulait créer une expérience originale, à l'image de sa composition interne et de son programme politique, dépassait les clivages ethniques et voulait concilier un nationalisme progressiste et un système monarchique.

7. Selon de nombreux historiens et observateurs de la vie politique burundaise, la disparition du Prince Louis Rwagasore, au-delà des règlements de compte et des actions judiciaires, inaugura une période durant laquelle les passions politiques, l'usage de la violence, circonscrits d'abord à la classe politique, vont peu à peu se diffuser dans la société. Verbale, physique, cette violence va de pair avec l'usage de l'ethnicité, l'apparition d'une stratégie politique privilégiant une solidarité et une identité restrictives et exclusives.

8. Indépendant en 1962 et affublé d'un contexte politique bloqué, représenté par une léthargie des institutions, une instabilité gouvernementale, le Burundi des années 60 était une triste préfiguration des deux dernières années (93-95): comportements de parlementaires/élus sur des bases exclusivement ethniques choix de premier ministre non issu de la majorité parlementaire, marginalisation d'une minorité sociale ou rejet de toute légitimité, des urnes par cette même minorité, tels en étaient les faits marquants.

9. D'une monarchie parlementaire (1962-1965) le Burundi passa à la 1ère république (1966-1976) et l'UPRONA devient un parti unique, avec le repli ethnique d'une classe politique, d'une élite sociale, mûe par une stratégie d'auto-défense ou d'anticipation. En 1972, à la suite d'une rébellion hutu dans le sud du pays, plusieurs milliers de batutsi, furent massacrés. La répression, menée par l'armée et relayée par les organisations du parti unique a laissé penser à l'existence d'un plan et toucha, outre les intellectuels bahutu, les personnes fortunées et certains opposants libéraux batutsi. Environ 200.00 personnes sur une population de 3 à 4 millions d'habitants, périrent au cours de ces progrms.

10. D'autres événements sanglants en 1973, en août 1988, en novembre 1991 n'ont pas trouvé de débouché politique, qui d'une manière ou d'une autre, auraient au moins permis de renouer un processus de réconciliation nationale. Les événements sanglants qui ont jalonné la vie politique burundaise ces 35 dernières années ne sont, somme toute, que les conséquences de l'absence de traitement judiciaire, de l'amnésie officielle que proniaient les gouvernements successifs. Aux yeux des parents des victimes, cette amnésie accentue le sentiment d'humiliation, favorise une

violence rentrée et cultive en fin de compte un esprit de vengeance. Comme le dit si bien C. Thibon dans la revue *Studia Africana* "le non-dit s'impose dans les stratégies politiques, envahit le corps social, détermine en temps de crise des perceptions justifiant une violence préventive et des comportements, des conduites génocidaires".

### **III. PREMISES D'UN SOMBRE AVENIR: JUILLET 1993 - OCTOBRE 1993**

11. Dès juin 1993, le FRODEBU détient l'ensemble des rênes du pouvoir et naturellement se revêt de comportements qui accompagnent ce genre de situation. Il se démarque très rapidement des extrémistes ou radicaux du Palipehutu. Mais au sein du FRODEBU une opposition nette voit le jour entre ceux qui sont prêts à remettre à plus tard la conquête des positions économiques des tutsi au profit de la consolidation immédiate de positions politiques dans l'appareil de l'Etat - et ceux qui veulent poursuivre jusqu'à son terme le combat ethnique.

12. Au sein de l'UPRONA, le choix de politique et des méthodes électorales, les choix et les faiblesses de la nouvelle administration Frodebu ont suffi à remobiliser les militants frustrés et à la surenchère politique. Les fonctionnaires, militants de l'UPRONA, toutes ethnies confondues, furent remplacés par ceux du FRODEBU et la censure des médias reprit droit de cité. A l'Assemblée nationale, le débat démocratique étant mal parti, l'on assista aux risques de dictature d'un FRODEBU très important numériquement mais incompetent en face d'une UPRONA minoritaire, disposant de cadres aguerris dans la gestion de l'Etat. Encore une fois le problème le plus important qui fit exploser le processus démocratique en cours fut la gestion de la réinstallation des rapatriés. En effet depuis juin 1993, des milliers de réfugiés, en particulier en provenance de la Tanzanie retournèrent au pays. Lors du règlement des litiges fonciers opposant ces derniers et les personnes trouvées sur place, plusieurs propriétaires furent dépossédés de leurs biens et de leurs terres et devinrent ainsi des personnes déplacées. Le mécontentement que suscita la gestion spontanée et partisane de cet épineux problème obligea le Président de la République à effectuer une visite dans le sud du pays. Dans le discours qu'il prononça à Makamba, début octobre 1993, il lançait au peuple burundais un appel à "la générosité et à l'esprit de partage", à la lutte contre la "maladie" de l'ethnisme.

13. Les événements de la nuit du 20 au 21 octobre 1993 interrompirent cette volonté politique et mirent fin au processus démocratique. A l'annonce de la mort du Président Ndadaye, information relayée et diffusée par Radio Kigali débuta un massacre systématique des tutsi et des hutu de l'UPRONA dans plusieurs régions du pays. Ces tueurs auraient bénéficié de l'appui local des nouveaux responsables politiques et administratifs. Alors que des milliers de paysans tutsi avaient réussi à échapper aux massacres et se regroupaient dans des petits centres administratifs à l'intérieur du pays, entre 600 et 700.000 hutu, par peur des représailles de l'armée, prenaient le chemin de l'exil, vers le Rwanda et la Tanzanie.

### **IV. LA CRISE INSTITUTIONNELLE: OCTOBRE 1993 - OCTOBRE 1994**

14. Le coup d'état de la nuit du 20 au 21 octobre 1993 fut condamné par les responsables des partis politiques, des ligues des droits de l'homme, des Eglises et l'opinion refusa de suivre le Conseil national de salut public qui en est issu. Trois jours plus tard les chefs d'état-major de l'armée et de la gendarmerie condamnaient à

leur tour le coup de force et deux semaines plus tard réitéraient "leur entière loyauté au Gouvernement, leur détermination à défendre les institutions démocratiques". Dans le communiqué de ce 13 novembre 1993, les mêmes réaffirmaient "leur entière disponibilité à coopérer pour le rétablissement à tous les niveaux de la confiance ébranlée". 15. Au-delà des péripéties de refuge d'une partie du Gouvernement à l'ambassade de France, le fait de plus marquant du mois de Novembre 1993, c'est la demande de certains membres du Gouvernement Kinigi, du FRODEBU et des partis proches du pouvoir, à l'OUA de l'envoi d'une mission pour la protection et le rétablissement de la confiance au Burundi (MIPROBU). L'opposition et les militaires ne voulurent pas en entendre parler. Après concertation entre les chefs d'état-major et le Gouvernement Kinigi, on accepta le principe d'une mission internationale de protection et d'observation pour le rétablissement de la confiance (MIOB). Cette mission qui se déploiera courant 1994 comportera 47 officiers au lieu des 200 retenus auparavant.

16. Toutefois ce n'est qu'après l'arrivée à Bujumbura le 25 novembre 1993 de l'Envoyé spécial du Secrétaire général que quelques responsables politiques burundais commencèrent à reprendre leurs activités et que des efforts réels de pacification dans les provinces sont entrepris. Les écoles secondaires et primaires rouvrirent leurs portes peu avant Noël et l'université à la mi janvier 1994. Entre temps, le 22 décembre, Sylvestre Ntibantunganya, alors ministre des Affaires étrangères et de la coopération et président a.i. du FRODEBU, démissionna de son poste pour se faire élire Président de l'Assemblée nationale.

17. Quant à l'institution présidentielle, la Constitution n'avait pas prévu ce genre de vide juridique et plus grave l'article 182 stipulait qu'il est hors de question de la réviser "en cas de troubles graves internes". Les tensions persistantes dans le pays empêchaient par ailleurs tout recours à nouveau au suffrage universel. La solution à cet épineux problème fut l'amendement à l'article 85 de la constitution qui décida que dorénavant en cas de disparition du Président de la République, ce dernier sera remplacé jusqu'à la fin de son mandat par un membre du parti majoritaire de l'assemblée. Cette décision provoqua la première journée "ville morte" à Bujumbura le 6 janvier 1994 et la Cour constitutionnelle fut saisie par de nombreuses personnalités des partis d'opposition.

18. Les 12 et 13 janvier se tinrent à Bujumbura dans les palais de Kigobe et de Kajaga des négociations impliquant tous les partis politiques pour restaurer la paix et l'institution présidentielle. Il s'en dégagait un consensus sur le nom de M. Cyprien Ntaryamira, et il fut demandé à la Cour constitutionnelle d'entériner ce choix en statuant sur la régularité de l'élection présidentielle. La Cour traîna les pieds et l'Assemblée nationale décida sa révocation. Le 30 janvier 1994, les membres de la Cour constitutionnelle publièrent un communiqué de presse indiquant que l'Assemblée avait outrepassé ses droits et que l'acte de leur révocation était "inconstitutionnel, illégal et donc nul et non avenue". Les partis d'opposition organisèrent une série de "villes mortes" mais le président élu prêta serment à l'Assemblée nationale contrairement à la Constitution. L'insécurité gagnait de plus en plus toutes les régions et particulièrement Bujumbura. Des armes furent distribuées dans les quartiers de la ville, voire dans plusieurs provinces.

19. Le nouveau président et son gouvernement entreprirent des tournées de pacification dans les quartiers de la capitale. Invité comme son homologue rwandais par les autorités de Dar-Es-Salaam pour étudier la question de la sécurité dans la sous-région, le Président C. Ntaryamira trouvait la mort à Kigali le 6 avril 1994.

20. Après de multiples refus d'un état de droit, de rejet des uns et des autres, d'opérations "ville morte" qui ont souvent dégénéré et provoqué de nombreux morts, les forces politiques, sociales et morales ont renoué le dialogue le 6 juillet 1994. Les tractations ont abouti à la mi-septembre par l'adoption d'une convention de gouvernement entre les Forces de changement démocratiques (FCD), sous l'impulsion du FRODEBU et la Coalition des partis politiques de l'opposition (CPPO). Cette charte insiste sur la restauration de la paix, ce qui implique non seulement le désarmement de la population sur l'ensemble du territoire national, l'interdiction des écrits, des articles de journaux, des enseignements de la haine et de la violence interethniques. Elle consacre le partage du pouvoir à raison de 50 % entre chacune des deux forces en présence et souligne la nécessité de redéfinir un nouveau "pacte national" qui résultera d'un débat sur les questions épineuses telles que la protection des minorités politiques et/ou ethniques, la défense et la sécurité, l'indépendance de la magistrature.

## **V. UNHCR ET LES CRISES POLITIQUES AU BURUNDI**

21. Les premiers afflux des réfugiés burundais vers la Tanzanie et le Zaïre ont eu lieu en 1965 lors de violences civiles qui ont suivi les élections avortées. Un autre afflux important (environ 150.000 personnes sur une période de deux ans) survint en 1972-1973, suite aux événements décrits plus haut. Les réfugiés burundais entrèrent en Tanzanie essentiellement dans les régions de Kigoma et de Kagera et furent plus tard installés dans des zones rurales de Ulyankulu (1973, 25.000 personnes), Katunuba (1974, 80.000 personnes) et Mishamo (1978, 35.000 personnes), respectivement dans les régions de Tabora et du Rukiva. Par ailleurs, environ 20.000 autres réfugiés restèrent dans les régions de Kagera et de Kigoma.

22. Quelques 60.000 réfugiés fuyèrent vers le Rwanda en août quand les violences ethniques s'abattirent à nouveau sur le pays. Les événements de 1991 conduisirent environ 35.000 personnes dans le Sud Kivu, quelques centaines vers la Tanzanie et au Rwanda.

23. Durant les trois dernières décennies, la Tanzanie fut le pays d'accueil le plus important des réfugiés burundais. Le HCR s'est investi, avec l'appui des autorités tanzaniennes dans les solutions durables, à travers des programmes d'assistance pour une installation locale et une politique de naturalisation instaurée par la Tanzanie à l'endroit de ceux qui le souhaitaient.

## **VI. PLAN D'ACTION EN VUE DU RAPATRIEMENT DES REFUGIES BURUNDAIS**

24. Lors de son congrès extraordinaire en décembre 1990 l'UPRONA au pouvoir a décidé d'encourager tous les réfugiés burundais et autres personnes de nationalité burundaise en exil à retourner au pays. Dès janvier 1991 une Commission nationale chargée du retour, de l'accueil et de la réinsertion des rapatriés fut créée et des contacts pris avec les pays d'asile pour expliquer aux réfugiés burundais la nouvelle politique de rapatriement volontaire du Gouvernement burundais. Avec la Tanzanie

ces contacts ont abouti à la signature le 27 août 1991 d'un Accord tripartite entre le Gouvernement de ce pays, le Gouvernement du Burundi et le HCR, relatif à l'établissement d'un Groupe de travail technique (GTT) chargé de la promotion des solutions durables en faveur des réfugiés burundais. Dans l'entretemps plusieurs burundais en exil ont commencé à retourner au Burundi spontanément.

25. Le GTT créé par l'Accord susmentionné s'est réuni au Burundi et en Tanzanie et a visité les zones d'installation des rapatriés au Burundi et a mené une première campagne d'information dans les zones d'installation des réfugiés en Tanzanie. Le GTT a, entre autre, demandé aux trois parties à l'Accord du 27 août 1991 de mettre en place les moyens pour un rapatriement organisé des réfugiés burundais dont la plus grande majorité vit en Tanzanie. Entretemps, le HCR a mis en place au Burundi un programme d'assistance d'urgence en faveur des burundais rapatriés spontanément. Ce premier programme d'assistance a couvert la période de juillet-décembre 1991.

26. Face à l'afflux spontané de plus en plus important des burundais réfugiés en Tanzanie, le GTT a souhaité que soit établi un plan d'action à court terme comprenant la réouverture du bureau du HCR à Kigoma, le recensement des réfugiés burundais en Tanzanie, l'enregistrement des candidats au retour, l'adoption par le Gouvernement burundais des mesures de confiance, l'intensification de la campagne d'information pour la promotion des solutions durables en faveur des réfugiés burundais et la préparation par le HCR d'un programme d'assistance au rapatriement volontaire. Les résultats du recensement et de l'enregistrement des candidats au retour dans les zones d'installation des réfugiés burundais en Tanzanie font état d'environ 20.000 personnes désireuses de regagner leur patrie.

27. Le Burundi a continué d'accueillir ses ressortissants réfugiés au Rwanda ainsi que ceux qui ont récemment pris le chemin de l'exil au cours des affrontements armés de novembre et décembre 1991. Plus de 30.000 de ces derniers se sont réfugiés au Sud Kivu/Zaïre tandis que 7.000 d'entre eux sont allés dans les régions du Sud du Rwanda. Ces deux derniers groupes se sont presque tous rapatriés spontanément. Il en est resté environ 4.000 au Sud Kivu et un millier au Rwanda qui peuvent opter pour le retour volontaire au Burundi.

28. Le rôle du HCR au Burundi a été d'aider le gouvernement dans son programme d'assistance à la réinsertion des rapatriés et d'assurer leur protection conformément aux engagements pris par le gouvernement dans le cadre de l'Accord tripartite du 27 août 1991 et de la déclaration du Gouvernement burundais à l'occasion de la Journée des Nations Unies du 24 octobre 1992. Dans cette déclaration, le Gouvernement burundais a clairement indiqué que: "Conformément aux dispositions pertinentes de l'article 5 de la Convention de l'Organisation de l'Unité africaine régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, les réfugiés qui rentrent volontairement au Burundi ne font et ne feront l'objet d'aucune poursuite ni en raison des motifs liés aux situations d'insécurité que le Burundi a connues dans le passé ni en raison de leur participation dans des activités politiques pendant leur exil. Bien plus, le gouvernement s'est fixé le programme de leur venir en aide pour qu'ils se réinstallent décemment et se réintègrent dans la société, en toute dignité".

## VII. CONCLUSIONS

29. Autant pour le Rwanda que pour le Burundi et sans pessimisme excessif, on pourrait reprendre la formule "consacrée": un passé lourd, un présent dramatique, un avenir des plus sombres. D'une part, pendant plus de trente ans on a assisté à la consolidation du pouvoir "hutu" au Rwanda. D'autre part, durant la même période s'est abattue sur le Burundi la mainmise des élites "tutsi". Dans un camp comme dans l'autre, le déblocage des situations politiques internes a conduit à une difficile conquête des droits démocratiques, à un périlleux apprentissage des règles de la confrontation pacifique des projets et des hommes. L'échec des transitions démocratiques dans ces deux pays serait-il lié à "l'immaturité des peuples" à la disqualification de toute une ethnie, de tout un peuple, à la limite de tout un continent?

30. L'objectif de ce document n'était pas d'expliquer le cheminement de la violence et de la perte de références morales dans le cadre d'une impunité collective, proclamée ou acceptée par les autorités des deux états. Il n'était pas non plus de présenter une analyse "compréhensive" du futur drame burundais et rwandais. Il est jugé préférable de laisser aux sociologues et aux politiques le débat sur les ressorts internes de l'ethnisme, les systèmes de démonstration répétitifs qui s'opposent, difficiles à prouver ou même simplement à étayer.

31. Le génocide, les scénarios implacables, annoncés ou vécus, les massacres sans nom ne sont pas heureusement ni fatals, ni inscrits dans le processus de "transition démocratique" comme il l'a été publié ou pensé. Il a visiblement échoué ici et là-bas à cause des hommes politiques, anciens et nouveaux, par insuffisance voulue et flagrante. Ici comme là-bas des ruptures politiques, intellectuelles s'imposent: la fin de l'usage politique de l'ethnique, comme phénomène de mobilisation collective - la réhabilitation matérielle et économique d'un cadre institutionnel et politique: les préoccupations sécuritaires accompagnant le retour des réfugiés, la dépendance inévitable et durable des aides extérieures n'en ouvrant certes pas la voie, mais imposent de "reconstruire par la base" - la fin de l'impunité totale à travers des objectifs clairs, un calendrier précis et des moyens conséquents. A défaut ce serait dans un cas comme dans l'autre ou une paix apparente ou la poursuite de la logique de guerre ou encore les logiques de paix et de tension pacifique.