

**Une médiation pour des élections.
Regard sur le processus de médiation lors de la crise burundaise de 2015**

par Léonard NKESHIMANA, Spécialiste de la gestion des conflits et des droits humains

De l'extérieur comme de l'intérieur, les regards de tous les Burundais se tournent vers les élections présidentielles du 20 mai 2020. Cette élection n'est pas la première au Burundi, car, chaque fois que de telles élections ont été organisées, elles se sont déroulées dans un climat de suspicion et de violence ! Les élections de 2015 ont été caractérisées par des heurts et des tensions qui ont entraîné des déplacements massifs de populations et des pertes de vies humaines.

Les élections sont une des sources essentielles de la démocratie, et elles sont, à cet égard positives. Néanmoins, force est de constater qu'elles sont généralement accompagnées d'insécurité, de violences et de déchirement des sociétés africaines. C'est tout particulièrement le cas au Burundi, qui a été endeuillé par une succession de conflits depuis son accession à l'indépendance, notamment à cette occasion.

Le troisième mandat : la goutte d'eau qui fait déborder le vase...

Au Burundi, la période électorale de 2015 a été marquée par une crise politique accompagnée de violence. Le 3^{ème} mandat du Président de la République a été contesté par les partis de l'opposition qui s'érigaient en gardiens ou « sauveteurs » des accords d'Arusha et de la Constitution burundaise¹. Il s'en suit une mobilisation des jeunes et de la société civile dans plusieurs parties du pays. Le contentieux électoral évolue vers une confrontation sanglante à caractère de guerre civile. Les manifestations relativement pacifiques sont qualifiées d'insurrectionnelles, si bien que le gouvernement organise une riposte musclée par ses forces de défense et de sécurité, appuyées par les partisans du 3^e mandat. Le pays se divise et plonge dans le chaos. La situation empire et il s'en suit une tentative de coup d'État qui avorte². Le conflit s'enflamme : la machine de répression se met en route, des médias de l'opposition sont interdits et leurs éditions brûlées, des camps militaires sont attaqués, des arrestations arbitraires et des disparitions extrajudiciaires deviennent monnaie courante, des quartiers considérés comme foyers de la contestation sont objets d'attaques, etc. Nombre de ceux qui échappent à la mort, optent pour le chemin de l'exil vers les pays voisins. Le pays plonge dans le chaos

Effarouchée par la dégradation de la situation et inquiète pour l'avenir du pays, la communauté internationale offre ses bons offices. Une cohorte des chefs ou d'anciens chefs d'États et de membres de gouvernements se succèdent auprès des autorités burundaises, mais ces rencontres se soldent par des échecs³. Des résolutions sont adoptées par l'Union Africaine et le conseil de sécurité des Nations Unies mais elles n'ont eu aucun effet⁴.

¹ L'article 96 de la Constitution burundaise du 18 mars 2005 stipulait que « Le président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois. » L'esprit de l'Accord d'Arusha de 2000 sur le partage du pouvoir, était ainsi contraire à toute idée de trois mandats successifs de la part de tout Président du Burundi post-conflit.

² Le 13 mai 2015, alors que les manifestations battaient son plein, un groupe de généraux proclame un coup d'État sur la voie des ondes de certaines radios privées, mais ce dernier sera avorté

³ 24 février 2016, une délégation composée de cinq chefs d'États et de gouvernement envoyés par l'Union africaine est attendue ce jeudi à Bujumbura. Les présidents sénégalais, sud-africain, gabonais et mauritanien ainsi que le Premier ministre éthiopien pour tenter de trouver une solution en vue de sortir de la crise, Cf. <http://www.rfi.fr/fr/afrique/20160224-burundi-onu-delegation-ua-dialogue-cnared-nkurunziza-rwanda-ban-ki-moon>

⁴ Le 17 décembre 2015, le CPS a voté l'envoi d'une force de 5 000 hommes, sous le nom de Mission africaine de prévention et de protection au Burundi (MAPROBU) voire [Communiqué de la 565^e réunion du CPS sur la situation au Burundi](#), Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, 17 décembre 2015.

En juillet 2015 au plus fort de la crise et après l'échec des bons offices et des deux médiateurs onusiens, la Communauté est-africaine (EAC) manifeste son intention de d'agir en devenant médiatrice dans cette crise. Elle mandate à cet effet le Président ougandais Yoweri Museveni et l'ancien président tanzanien Benjamin William Mkapa comme Médiateur et co-médiateur⁵. Le Président Museveni reste en retrait car il est occupé par un conflit interne tandis que Benjamin Mkapa est très actif sur terrain. Dès ses premières apparitions, il suscite beaucoup d'espoir pour toutes les parties en conflit, mais, malheureusement, ces espoirs ne durent pas car, très vite, il manque d'impartialité et ses déclarations le disqualifient auprès de l'opposition.

Par omission ou par ignorance de sa mission, le co-médiateur jette un doute sur sa mission. Il dévoile que son objectif consiste à rassembler les parties pour la préparation des élections générales de 2020⁶ alors que cette mission est du ressort de la commission électorale nationale indépendante (CENI), qui est d'ailleurs, permanente dans le cas du Burundi ! Il introduit alors un doute : est-il venu pour une médiation entre les parties opposées du conflit ou pour la préparation des élections ? Certains s'interrogeaient.

Dans le présent article, nous nous efforcerons d'analyser si et dans quelle mesure le processus de médiation du Burundi en 2015 a suivi les principes et pratiques de la médiation internationale et notamment la neutralité et l'impartialité. Nous essayerons ensuite d'en tirer des enseignements pour d'autres conflits.

Profils et compétences des médiateurs internationaux

Très souvent les médiateurs internationaux sont choisis parmi les vétérans des sphères de la politique des pays voisins. Parfois ces ténors de la politique ont bien réussi à résoudre des conflits⁷ à cause de leur formation de diplomates ou parce qu'ils étaient assistés d'équipes techniques multidisciplinaires connaissant le pays et formées à la médiation.

Néanmoins, l'implication de doyens de la politique n'est pas anodine. En effet, leur métier les prédispose à user « *du bâton et de la carotte* » pour amener les parties en conflit à s'asseoir au tour de la table des négociations, quitte à user de leur influence dans les milieux diplomatiques pour influencer sur le processus. Cependant cette influence peut se révéler une arme à double tranchant. En effet, lorsque le médiateur croit connaître suffisamment les différents rouages du conflit et lorsqu'il a une certaine relation ou sympathie avec l'une des parties, il risque de sombrer dans la partialité et de jouer le rôle mythique du pompier pyromane.

Ainsi, plusieurs chercheurs en médiation internationale s'accordent pour dire que certains critères sont requis pour devenir médiateur dans un conflit⁸. Ils citent entre autres⁹ : une grande intelligence et un haut degré de compétence personnelle, une bonne dose d'endurance, d'énergie et de patience, le sens de

⁵ International Crisis Group, Burundi : à court d'options Rapport Afrique N° 278 | 20 juin 2019 consultable sur <https://www.crisisgroup.org/fr/africa/central-africa/burundi/278-running-out-options-burundi>

⁶ Journal Iwacu du 19/12/2016 consultable en ligne sur <http://iwacu.collateral-freedom.org/mkapa-le-pouvoir-de-bujubura-est-legitime/>

⁷ L'ancien président tanzanien Julius Nyerere a été désigné en juillet 1996 par la communauté internationale pour résoudre la crise burundaise. Après sa mort survenue le 14 octobre 1999, il a été remplacé par l'ancien président sud-africain Nelson Mandela qui est en même temps héros de lutte contre l'apartheid et Prix Nobel de la paix. C'est ce dernier qui a mené les négociations jusqu'à l'arrêt des hostilités et aux accords de paix d'Arusha de 2000.

⁸ Jacob BERCOVITCH, « *Mediation and International Conflict Resolution: Analyzing Structure and Behavior* », in Dennis J.D. SANDOLE et al. (dir.), *Handbook of Conflict Analysis and Resolution*, London, New-York: Routledge, 2009, pp. 339-353.

Jacob BERCOVITCH & Allison HOUSTON, "Why Do They Do It like This? An Analysis of the Factors Influencing Mediation Behavior in International Conflicts", *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 44, No. 2, April 2000, pp. 170-202., etc

⁹ Jacob BERCOVITCH & Gerald SCHNEIDER, "Who Mediates? The Political Economy of International Conflict Management", *Journal of Peace Research*, Vol. 37, No. 2, 2000, pp. 145-165.

l'humour, de grandes aptitudes en communication, et une forte capacité à créer la confiance pour assurer leur crédibilité.

Se basant sur les critères requis pour devenir un « sage de la colline » capable de concilier les gens, en burundais « *mushingantahe* », nous ajoutons à cette liste non exhaustive une probité irréprochable, une intelligence lucide dans l'analyse des conflits, un grand sens de la responsabilité sociale, de l'honneur et de la dignité, une forte stabilité émotionnelle, un sens de la vérité et de la justice¹⁰, et le fait ne pas être impliqué dans un conflit du même genre qui n'est pas encore résolu, etc.

En revanche, à part les qualités personnelles du médiateur et les règles de jeu qu'il doit observer, il existe un certain nombre de comportements qu'un médiateur doit toujours éviter pour mener sa mission à bon port. Ces comportements sont connus sous le vocable de « *péchés capitaux de la médiation*¹¹ » et ils incluent l'ignorance, l'arrogance ou l'inflexibilité, le jugement des parties, le manque de neutralité ou la partialité.

S'agissant de la neutralité et de l'impartialité, les opinions divergent. Certains¹² avancent qu'elles constituent des piliers inaliénables de la médiation. Tout en reconnaissant la grande influence de ces deux facteurs sur les résultats de la médiation, d'autres¹³ soutiennent l'idée que la partialité du médiateur et sa prise de position au profit de l'une des parties constituent des atouts pour aboutir aux accords ! Tel était la posture que Benjamin W. Mkapa adopta dans la résolution de la crise burundaise de 2015, mais nous verrons qu'elle n'a pas été bénéfique.

Les stratégies du co-médiateur Benjamin Mkapa et ses conséquences

Dans tout genre de conflit, derrière les positions contradictoires se trouvent des intérêts conciliables. La mise en évidence de ces intérêts est une étape cruciale dans la résolution d'un conflit et exige de solides compétences du médiateur, qui doit bien connaître la nature et l'histoire du conflit, l'interdépendance entre les parties en conflit et l'objet tangible du conflit.

La nomination du co-médiateur Benjamin Mkapa avait été ovationnée par toutes les parties. Celles-ci estimaient qu'il avait une connaissance suffisante sur l'histoire du conflit burundais et des accords d'Arusha de 2000, et elles attendaient de lui des actions concrètes qui pouvaient aider sauver ces accords et à résoudre la crise et le conflit de façon adéquate. Le fait d'avoir assisté aux négociations qui ont abouti à la signature des accords d'Arusha de 2000 suffisait-il à lui procurer une connaissance exhaustive du conflit burundais ? La réponse à cette question reste énigmatique. Quoi qu'il en soit, ses premières déclarations en qualité de co-médiateur ont prouvé le contraire aux yeux des spécialistes de la gestion de conflits.

Trompé par « l'illusion de connaissance du conflit », le co-médiateur est tombé dans un piège de verdicts à priori, de préjugés et de confusion entre les genèses apparentes et cavernes du conflit. Ainsi, dès la première réunion avec la partie gouvernementale et une partie de la société civile, le co-médiateur a pris position en faveur d'un troisième mandat du président, sans vérifier que toutes les parties aient pu s'exprimer, et sans qu'il les ait entendues. Or, la modification de la Constitution était parmi les questions les

¹⁰ Voir NTABONA, Adrien, « *Itinéraire de la sagesse. Les Bashingantahe hier, aujourd'hui et demain au Burundi* », Éd. du CRID, 1 999, 303 pages.

¹¹ Lakhdar BRAHIMI et Salman AHMED, « *Les sept péchés capitaux de la médiation* », in Jean Pierre VETTOVAGLIA et al. (dir.), *Médiation et facilitation dans l'espace francophone : Théorie et pratique*, Bruxelles : Bruylant, 2 010, pp. 114-132.

¹² Jacques FAGET, « *Les métamorphoses du travail de paix : État des travaux sur la médiation dans les conflits politiques violents* », Revue française de science politique, Vol. 58, N° 2, avril 2008, pp. 309-333.

¹³ Peter J. CARNEVALE & Sharon ARAD, « *Bias and impartiality in international mediation* », in Jacob BERCOVITCH (ed.), *Resolving International Conflicts: The Theory and Practice of Mediation*, Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1996, pp. 39-54.
Isak SVENSSON, « *Who Brings Which Peace? Neutral versus Biased Mediation and Institutional Peace Arrangements in Civil Wars* », Journal of Conflict Resolution, Vol. 53, No. 3, June 2009, pp.446-469.

plus cruciales à l'origine de la crise, si bien que ses propos ont provoqué un émoi chez les parties opposées au troisième mandat, regroupant l'opposition politique et une partie de la société civile burundaise.

Sortant de son rôle de co-médiateur, Benjamin Mkapa a même été jusqu'à déclarer : « (...) *les instigateurs du coup d'Etat et ceux qui ont trempé dans la violence ne sont pas ma priorité. Je demande aux pays qui les hébergent de bien les contrôler pour qu'ils ne viennent pas perturber notre dialogue en cours (...) on n'a pas les prérogatives de nier au peuple burundais le droit de revoir son histoire ni de réviser sa constitution*¹⁴ ».

Dès lors, comment allait-il contribuer à arrêter la violence en écartant les présumés auteurs de la violence ? Si deux parties en conflit ne sont plus dans la phase de collaboration mais sont déjà dans celle de la confrontation physique, le médiateur est-il le mieux indiqué pour qualifier ou quantifier le degré de violence d'une des parties et proposer même des condamnations avant le jugement ad hoc ?

Il passa finalement du statut de co-médiateur à celui de constitutionnaliste, en qualifiant de légitime le 3^{ème} mandat du Président Pierre Nkurunziza, puis de juge ou d'arbitre en qualifiant de « fous »¹⁵. Finalement, le co-médiateur finit par comprendre qu'il avait emprunté un chemin miné de pièges et il modifia sa position, lors de la rencontre des chefs d'Etats de la sous-région, en affirmant que le dialogue était dans l'impasse à cause du manque de volonté de la partie gouvernementale car, disait-il : « *Celle-ci veut choisir les parties prenantes au dialogue qui lui sont proches, or, elle doit comprendre que la réconciliation se fait entre deux camps opposés* »¹⁶,

Le revirement de position du co-médiateur n'agit pas comme une baguette magique pour résoudre la crise. Par contre, il s'attira les foudres de la partie gouvernementale qui à se mit à bouder le dialogue. Lors de la dite « dernière session » du dialogue inter-burundais qui s'est tenu à Arusha du 24 au 29 octobre 2015 où presque tous les membres de l'opposition étaient présents, celle-ci fut boycottée par le gouvernement burundais et ses partisans.

Le co-médiateur qui, jusque-là, entretenait une bonne relation avec le gouvernement ne cacha pas sa déception. Fort de sa nouvelle collaboration avec l'opposition burundaise, il annonça que la « proposition de sortie de crise » confectionnée avec elle, allait être remise aux chefs d'Etats de la sous-région. Comme celle-ci ne recueillait pas l'adhésion du gouvernement burundais, les chefs d'Etats de la sous-région refusèrent de l'appliquer. Du même coup, l'opposition burundaise perdit confiance dans les chefs d'Etat de la sous-région, en l'accusant de n'avoir pas soutenu le co-médiateur Mkapa¹⁷.

Le jeu de cache-cache mis à rude épreuve le travail du co-médiateur qui, plus tard, se sentit isolé et délaissé par ceux qui lui avaient confié le mandat. Il faillit abandonner sa mission mais, diplomatie oblige, il resta et les chefs des Etats de la sous-région lui réitérèrent leur soutien¹⁸ mais celui-ci ne suffit malheureusement pas au processus d'aboutir¹⁹.

Conclusion

Les médiateurs ne sont pas parvenus à résoudre la crise burundaise de 2015, rendue difficile par de nombreux facteurs, parmi lesquels le fait que les médiateurs n'ont pas respecté le principe de neutralité.

¹⁴ Journal Iwacu du 19/12/2016 déjà cité en haut.

¹⁵ Journal Iwacu du 27 /12/2016 consultable sur <http://iwacu-collateral-freedom.org>

¹⁶ Journal Iwacu du 13 /06/2 013 consultable sur <http://iwacu-collateral-freedom.org>

¹⁷ Journal Iwacu du 21/11/2018 consultable sur <http://iwacu-collateral-freedom.org>

¹⁸ Journal Iwacu du 05/03/2 018 consultable sur <http://iwacu-collateral-freedom.org>

¹⁹ International Crisis Group, Burundi : à court d'options Rapport Afrique N° 278 | 20 juin 2019 consultable sur <https://www.crisisgroup.org/fr/afrika/central-afrika/burundi/278-running-out-options-burundi>

Plus généralement, les crises politiques s'accompagnent le plus souvent d'une rupture du lien social quelles que soient leur origine ou leur dimension géographique et quel que soit leur point de départ. Ainsi, tout travail de médiation devrait inclure une analyse approfondie des causes de la rupture du lien social²⁰.

Selon Guillaume Coudray²¹, il y a en effet deux manières de réagir. La première, qui est naturelle, consiste à tenter de résoudre l'objet du conflit, c'est-à-dire, régler le différend en se posant en arbitre et en se focalisant sur le nœud du problème. La seconde, moins intuitive, est de considérer que l'objet du litige n'est que le symptôme d'un problème relationnel plus profond et que ce dernier doit être traité. En axant les efforts sur la relation, on pérennise la solution trouvée et on donne toutes les chances d'éviter qu'un autre conflit surgisse dans un prochain avenir, et par conséquent, on résout définitivement le conflit.

Selon moi, cet exemple souligne l'importance de l'impartialité du médiateur par rapport aux parties.

Léonard NKESHIMANA

²⁰ Cyrille B. Koné (dir.), « *Médiation et gestion des conflits. Essais sur les fins et les moyens pacifiques de sortie de crises* », Frankfurt, Peter Lang, 2 011, 344 pages, cité dans le revue *Études internationales*, volume XLIII, no 2, juin 2012

²¹ Guillaume Coudray, Médiateur indépendant chez Reflexe Médiation (REMEDI), voir www.quillaumecoudray.fr