

Les événements de novembre-décembre 1991 au Burundi

LA démocratisation d'un régime et d'une société n'est ni naturelle, ni linéaire ; elle s'accompagne de tensions, de conflits qui, dans leur déroulement et leur dénouement, dévoilent le caractère superficiel ou profond d'une telle entreprise et la nature de l'engagement des acteurs. Au cours des mois de novembre et décembre 1991, le Burundi en a fait l'expérience : les événements qui ont secoué la capitale et les provinces du nord-ouest permettent de faire le point sur une évolution politique qui s'avère plus que jamais porteuse d'espérances, mais aussi de conflits.

Pourtant, et bien que l'environnement régional, à savoir l'enlèvement du Rwanda dans une guerre larvée sans débouché politique, ne lui soit pas favorable, la démocratisation par en haut inaugurée dès 1988 par le président Buyoya avait donné au cours de l'année écoulée et selon un calendrier respecté des gages d'ouverture et de libéralisme politique (référendum du 5 décembre 1991 sur la Charte de l'Unité, travaux de la Commission constitutionnelle) qui dessinaient un État de droit, un régime parlementaire, présidentiel et pluraliste, le rejet de toute tentation ethnique. Cette démocratisation qui prônait une démarche consensuelle (la référence à des valeurs traditionnelles et universelles), pédagogique et contractuelle (la multiplication des commissions) et qui évita la procédure

d'une Conférence nationale jugée trop dramatisante, put apparaître à certains comme timide ou trop hiérarchique, patronnée par le parti unique, l'UPRONA.

Il n'en demeure pas moins que l'évolution engagée s'accompagna de mesures concrètes consolidant la réconciliation nationale (poursuite de la politique de rééquilibrage ethnique de l'appareil d'État, réintégration de près de 20 000 réfugiés bahutu installés en Tanzanie, création d'un Conseil national de sécurité de 10 membres, composé à parité de Bahutu et de Batutsi comme le gouvernement, et suppression de la Cour de sûreté de l'État...), de réformes de structure et de nouvelles orientations budgétaires. Mais si ces dernières, prises sous le couvert du PAS, introduisent plus de rigueur dans les finances publiques, elles tendent à réduire le pouvoir d'achat et les possibilités de promotion des classes moyennes associées à la fonction publique et vivant dans la capitale.

Aussi, le succès d'une telle entreprise qui s'assura d'une légitimité populaire lors du référendum sur la Charte de l'Unité inspira des inquiétudes à ceux qui voyaient leur situation ou leur projet politique compromis, qu'il s'agisse d'extrémistes batutsi (pas nécessairement de membres de la bourgeoisie directoriale apparue dans les années 80 et qui peut bien, au contraire, profiter des opportunités offertes par

les privatisations en cours, mais de cadres intermédiaires promus par l'État et que le renouvellement des élites concurrence et marginalise (quelque peu) ou d'extrémistes bahutu dont la ligne politique et l'idéologie d'affrontement se trouvaient contredites par l'évolution en cours.

Aussi, bon nombre d'observateurs prévoyaient un coup préventif visant à saboter le processus démocratique. Les signes avant-coureurs s'étaient multipliés dans le courant de l'année : la constitution d'un réseau clandestin composé d'« infiltrés » du PALIPEHUTU (1) en relation avec la multiplication de litiges politico-administratifs dans le nord-ouest du pays dévoilait une logique d'affrontement ; le débordement d'une manifestation corporatiste des conducteurs de taxi à Bujumbura en juin, les crispations du monde scolaire sur les problèmes de sélection, les rumeurs contradictoires sur la marche des privatisations signalaient, au-delà des mécontentements réels un climat, voire des stratégies de déstabilisation.

Le départ du Président en visite officielle en France offrit une occasion favorable pour une telle entreprise, les instigateurs espérant profiter de cette absence et d'une éventuelle léthargie du pouvoir et jouer sur des divisions internes.

Sans pour autant qu'il en reconnaisse officiellement la responsabilité (2), le PALIPEHUTU lança dans la nuit du 23 au 24 novembre des actions armées contre des objec-

tifs militaires : des attaques sporadiques et ponctuelles qui durèrent jusqu'au 27 novembre dans la capitale et dans certaines communes des trois provinces du nord-ouest. Selon les lieux, ces événements diffèrent. Dans la capitale ils s'apparentèrent à une guérilla urbaine menée par des petits groupes ciblant des objectifs symboliques et stratégiques et tenant tête à une armée qui, non habituée à une confrontation armée, tenta d'isoler les assaillants et d'effrayer leurs éventuels sympathisants par des tirs nourris dans les axes principaux de la ville, alors qu'en province des groupes de vingt individus en moyenne, armés très sommairement, s'attaquèrent à des patrouilles et à des camps militaires à la recherche d'armes.

Dans un deuxième temps, les actions furent plus confuses : les « assaillants » visèrent des civils, des fonctionnaires, des réfugiés rwandais, de simples rassemblements (arrêts de bus, réunions...) et tentèrent, par des jets de grenades, de créer la panique, tandis que, selon un quadrillage militaire, les opérations de contrôle d'identité se généralisèrent, ce qui ne fit qu'accroître la peur et les rumeurs d'une guerre civile. Enfin, les affrontements embrasèrent quelques communes frontalières avec le Zaïre, suggérant une phase de repli.

Après le retour du Président (le 26 novembre) la situation redevint normale. En son absence, le pouvoir s'ingénia à dédramatiser la situation et évita d'imposer le couvre-feu. Au demeurant, la situation restait calme dans l'intérieur du pays, dans la majorité des provinces (11 sur 15). A compter du mardi 26 novembre il joua la carte de l'information. Sans qu'il y eût de grand affrontement et bien que les événements aient impliqué

(1) PALIPEHUTU « Parti pour la libération du peuple hutu », créé en 1980, organisation présente dans les camps de réfugiés et composée essentiellement d'exilés.

(2) Cf. communiqué du 27 novembre diffusé dans *Kangura*, périodique rwandais pro-gouvernemental, n° 3, version « internationale ».

peu de Burundais, le bilan fut particulièrement lourd : officiellement 551 victimes, davantage compte tenu du nombre de blessés graves et de disparus, mais sûrement pas le chiffre avancé dans les médias européens. Un tel calcul reste difficile dans la mesure où une partie des « disparus » et même des morts peuvent s'être réfugiés temporairement au Zaïre, tandis qu'un bon nombre d'assaillants tués, migrants ou réfugiés, sont difficilement identifiables. Les pertes tant du côté des assaillants, qui, grâce à leurs scarifications et amulettes, se croyaient invulnérables, que du côté de l'armée, semblent avoir été élevées, mais la majorité des victimes urbaines sont tombées sous des balles perdues. En province, au moins sur trois collines, on note plusieurs massacres systématiques de représailles : soit de réfugiés batutsi rwandais de la part des « assaillants » ; soit, sur des collines peuplées en majorité de Bahutu et situées près des lieux d'embuscade, de la part des forces de l'ordre qui ont connu, semble-t-il, de nombreux actes d'insubordination d'une base coupable d'exactions et de pillages. Selon diverses sources (médicales, ligues des Droits de l'homme, diplomatiques, rapport B. Erler-F. Reyntjens), le nombre des victimes dépasserait mille cas, voire deux mille. Les titres de la presse locale, gouvernementale ou proche de l'Église (*Ndongezi*), les publications et lettres des partis d'opposition (FRODEBU, RPB) (3) confirment la gravité des événements,

(3) Front pour la démocratie du Burundi, Rassemblement du peuple burundais.

(4) Cf. *Kangura*, N° 3.

(5) La plupart de la quarantaine de cas précis examinés par *Amnesty international* sont confirmés, ils témoignent aussi d'un entrecroisement de raisons privées et politiques.

notamment dans la commune de Bukinanyana, sans avancer une quelconque estimation.

L'enjeu du PALIPEHUTU fut moins de soulever la population — ce qui fut entrepris sans grand succès les mois précédents — que, par une stratégie terroriste visant à démontrer le caractère d'un régime qualifié de « dictatorial » et, la nature jugée « illusoire » de la démocratisation, à forcer ce régime à une escalade de la violence qui l'aurait discrédité à l'étranger, quitte à initier une guérilla suicidaire pour ses militants et qui puise son inspiration dans certaines théories révolutionnaires rappelant le scénario des rébellions voisines du Zaïre ou de l'Ouganda. Cette stratégie se dévoile dans l'empressement à dénoncer un gouvernement « incapable de contrôler la situation et de faire respecter la Charte de l'Unité » (4). Par ailleurs, il se pourrait que ce coup de force ait court-circuité des approches informelles entre le pouvoir et certains membres, militants de l'opposition extérieure, et soit le fait d'une direction jusqu'au-boutiste du PALIPEHUTU présente à Kigali.

Néanmoins, si les événements de novembre ne déclenchèrent ni crise d'autorité, ni crise de régime — les équilibres au sein du pouvoir ne furent pas remis en cause —, il ne fait aucun doute qu'au moment de leur apogée (les journées des 25, 26 et 27 novembre) on assista à une escalade de la violence, à une multiplication de règlements de comptes, de dénonciations et d'arrestations abusives visant des membres de partis d'opposition, d'exécutions sommaires que la peur, devenue l'acteur principal de ce drame, ou de simples rivalités infrapolitiques motivèrent (5). Et même si ces « dérapages » furent limités dans le

quartiers de Bujumbura et quelques collines du nord-ouest), ces faits, comme des rumeurs infondées empruntant à un registre devenu universel (empoisonnement de l'eau, présence de caches et de souterrains...) sont vite apparus comme des signes annonciateurs d'un soulèvement général ou d'une répression massive annoncés pour les nuits du 25 décembre ou du 31 décembre à une société d'interconnaissance qui, en temps de crise, véhicule d'autant plus vite toutes les informations s'identifiant au schéma de pensée modelé par le souvenir des massacres ethniques antérieurs.

Bien plus que la dernière semaine de novembre, le mois de décembre fut un test pour le pouvoir. Les rumeurs n'épargnèrent pas les esprits et déclenchèrent des vagues de départ vers le Zaïre et le Rwanda (6) dans les communes frontalières. Les mesures prises eurent des effets contradictoires : ainsi le quadrillage policier et la mobilisation des comités locaux de sûreté civile tranquillisèrent la population mais, ensuite l'exaspérèrent. Les contrôles d'identité se basant sur les cartes d'identité nationale accentuèrent les méfiances puisqu'une partie non négligeable de la population burundaise et un bon nombre d'étrangers, zaïrois et rwandais (des migrants venant de la région de Butare), n'en possèdent souvent pas pour des raisons économiques et se virent traités d'irréguliers, voire de suspects (7). D'ailleurs l'affaire des irréguliers réfugiés

à l'Ambassade du Rwanda à Bujumbura découle largement de cette situation mais elle a été perçue comme une illustration d'une manœuvre extérieure et de ce fait a envenimé les relations entre les deux États et cultivé une suspicion réciproque (8).

Le temps et l'action du gouvernement désamorçèrent l'engrenage de la violence. Début janvier, le président Buyoya reprit l'initiative en décidant d'accélérer le processus de démocratisation : présentation de la Constitution, annonce d'un référendum pour le 9 mars, de mesures transitoires supposant une seconde ouverture politique, d'un calendrier des élections présidentielle et législatives, de nouvelles lois sur l'information. Cette relance vient à point nommé car si les événements de novembre-décembre 1991 n'ont pas cassé l'évolution démocratique, leur portée se fait sentir dans la mise en place d'un environnement démocratique. Ainsi ils ont gelé la mise en place du multipartisme : d'une part, le repliement sur l'UPRONA, parti rassurant, est manifeste ; d'autre part, les partis d'opposition dont l'éclosion a été gênée par le raidissement de l'administration, n'ont pu ou su occuper le champ politique ou ne l'ont fait que d'une façon confidentielle (9). Or ce contexte entretient une bipolarisation sourde (UPRONA/PALIPEHUTU) qui avantage le parti au pouvoir mais qui, à terme, n'offre aucune alternative démocratique.

(6) Les départs vers le Zaïre (30 000 ?) et le Rwanda (sur 9 000, il en restait 1 550 le 31 décembre) s'échelonnèrent des événements à la première quinzaine de décembre.

(7) Cf. *Nturenganywe*, organe d'expression du RPB, N° 3/4, déc. 91.

(8) Il s'agit de 228 « irréguliers » sans papiers, réfugiés dans l'Ambassade du Rwanda et refoulés début février.

(9) C'est le cas du FRODEBU qui apparaissait comme la principale organisation concurrente de l'UPRONA : l'action des partis comme le MPD — Mouvement pour la paix et la démocratie — ou le RPB, à l'exception du PRP — Parti royaliste parlementaire (monarchistes)—, s'est limitée à des reproductions de prise de position.

Par ailleurs l'intégration de la crise dans l'institution et sa gestion judiciaire (10) supposent un arbitrage et une transparence que le sommet de l'État désire, mais qui bute sur les pesanteurs et les dissensions de l'administration locale.

Certes le dénouement peut venir du recours aux élections, mais les événements peuvent-ils être ramenés à un « baptême du feu », à une tentative de déstabilisation qui pour être dépassée impliquerait un nouveau saut politique. Si cette dominante peut être retenue, la lecture d'une telle crise ne peut exclure la prise en compte de tensions sociales et de faits structurels nouveaux qui ne sont alors manifestés.

Nous pouvons en distinguer deux principaux :

— La géographie des événements n'est pas le fruit du hasard, elle correspond aux communes qui lors du référendum du 5 février 91 avaient le moins soutenu la Charte de l'Unité (soit de 20 à 30 % de votes négatifs). Elle coïncide à un espace de front pionnier, une zone péri-urbaine et frontalière à la fois, où les enjeux monétaires sont importants et où les frustrations sociales et les restrictions imposées par la crise économique favorisent l'adhésion à des solidarités communales, anti-étatiques et ethniques,

d'autant plus aiguës qu'elles répondent à des pratiques « disciplinaires » de l'appareil d'État local. La résorption de ces clivages et des contentieux locaux est d'ailleurs un défi pour la démocratisation par le bas.

— Enfin la question des réfugiés dans l'ensemble de la région des grands lacs a été une nouvelle fois posée et apparaît centrale. Au moment où le Burundi tente de réintégrer, de rapatrier une partie des réfugiés installés en Tanzanie, ces communautés sont tentées au regard des événements régionaux de figer leurs consciences aux heures tragiques de leur exil et peuvent faire l'objet de manipulations des États ou des groupes qui, en plusieurs occasions, ont utilisé les services de certains d'entre eux. Une telle dimension géopolitique n'est pas une hypothèse à écarter. Le Burundi qui, par le passé, a connu des ingérences étrangères au nom de la guerre froide peut essayer les soubresauts des contextes politico-militaires voisins, d'autant que la ville de Bujumbura cosmopolite, frontalière et au cœur de réseaux commerciaux, se prête bien à de telles opérations.

Christian Thibon

(10) Soit 560 suspects devant passer en jugement prochainement.