



HAL
open science

L'ONU : un tiers (dé)politisant ? Médiations et conflictualités dans la mise en place du Forum national des femmes au Burundi (2012-2014)

Marie Saiget

► **To cite this version:**

Marie Saiget. L'ONU : un tiers (dé)politisant ? Médiations et conflictualités dans la mise en place du Forum national des femmes au Burundi (2012-2014). *Critique Internationale*, 2022, *Critique internationale*, N° 94 (1), pp.123-145. 10.3917/crii.094.0126 . hal-03957113

HAL Id: hal-03957113

<https://hal.univ-lille.fr/hal-03957113>

Submitted on 26 Jan 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'ONU : un tiers (dé)politisant ? Médiations et conflictualités dans la mise en place du Forum national des femmes au Burundi (2012-2014)

Marie Saiget

Le Forum national des femmes (ci-après le Forum) a été mis en place au Burundi en novembre 2012. La création de cette structure, qui réunit des femmes élues à tous les niveaux, de la colline¹ au niveau national, était prévue dans le Pacte sur la paix, la sécurité, la stabilité et le développement dans la région des Grands Lacs², signé en 2006 par le Burundi, qui sortait à peine d'un conflit armé violent (1993-2005)³. Selon le décret qui en stipule les modalités, le Forum est « un organe consultatif et un lieu institutionnel légitime qui favorise l'écoute et l'expression des intérêts de toutes les filles et femmes de toutes les couches sociales du Burundi »⁴. Son instauration a pourtant suscité une importante controverse dans le pays. Le Conseil national pour la défense de la démocratie-Forces de défense de la démocratie (CNDD-FDD), parti au gouvernement depuis l'élection de 2005, y a vu un moyen d'étendre l'exercice de son pouvoir *via* la mobilisation des femmes, tandis que des activistes et organisations de femmes, qui se réclamaient de la « société civile »⁵, ont dénoncé la récupération de l'institution par le parti au pouvoir. Alors qu'elles étaient censées s'associer à la mise en place du Forum, ces dernières ont décidé de se retirer du processus. Cette controverse a ainsi révélé la prétention concurrente entre les institutions politiques et les associations à représenter les femmes et à défendre leurs revendications⁶. L'ONU Femmes, l'un des principaux bailleurs, a été prise à partie. Historiquement proche des organisations de femmes, l'agence onusienne, dont les programmes visent toutefois de manière croissante les institutions étatiques, a soutenu la mise en place du Forum dans le cadre de son axe sur la représentation et la participation politique des femmes en situation post-conflit (encadré 1).

¹ Relief dominant au Burundi, la colline est également une division administrative de troisième niveau, le premier étant la province et le deuxième la commune.

² Le Pacte sert de cadre juridique à la Conférence internationale sur la Région des Grands Lacs (CIRGL), qui est un mécanisme régional de suivi de la situation politique dans les Grands Lacs créé conjointement par le Secrétariat des Nations unies et l'Union africaine, à la suite des résolutions 1291 et 1304 adoptées par le Conseil de sécurité des Nations unies en 2000.

³ La guerre civile a fait plus de 300 000 victimes et plusieurs centaines de milliers de réfugiés et de déplacés.

⁴ Décret N° 100/306 du 21 novembre 2012 portant création, missions, organisation et fonctionnement du Forum national des femmes au Burundi, Article 3, § 1 (<http://www.presidence.bi/spip.php?article3233>) (consulté le 13 janvier 2017).

⁵ L'expression « société civile » est ici mise entre guillemets parce qu'elle est employée de manière nominaliste pour désigner « l'ensemble de ceux qui se réclament de ce label pour justifier leur action ». Vincent Foucher, « “La guerre par d'autres moyens” ? La société civile dans le processus de paix en Casamance », *Raisons politiques*, 35 (3), 2009 p. 144. Cet ensemble se distingue des « ONG », ici internationales, ainsi que des partis politiques de l'opposition, qui sont des acteurs qui ne se réclament pas de ce label dans le contexte burundais. René Otayek, « Démocratie et société civile. Une vue du sud », avant-propos, *Revue internationale de politique comparée*, 9 (2), 2002, p. 167-170.

⁶ Virginie Dutoya, « Une demande faite au nom des femmes ? Quotas et représentation politique des femmes en Inde et au Pakistan (1917-2010) », *Revue française de science politique*, 66 (1), 2016, p. 49-70.

Je reviens sur l'intervention de cette agence onusienne et sur ses effets dans la mise en place du Forum entre 2012 et 2014⁷. Plus précisément, j'interroge la politisation de la représentation des femmes dans, par et à partir des interventions des organisations internationales, et ce dans une société ayant connu un conflit armé. Ma démarche s'inscrivant dans la continuité d'une longue tradition anthropologique, historique et philosophique du politique⁸, je mets l'accent sur le rôle du conflit dans la constitution de la communauté politique burundaise et des antagonismes qui la structurent. La politisation désigne l'exposition d'un enjeu à des formes de mobilisations, de conflits et de controverses qui viennent réaffirmer ou au contraire recomposer les frontières et divisions sociales existantes. En miroir, la dépolitisation renvoie à un phénomène d'évitement de mise en débat, de neutralisation de l'antagonisme ou de contournement des dimensions clivantes⁹. De quelle manière l'ONU Femmes a-t-elle participé à la politisation de la représentation des femmes au Burundi ? A-t-elle dépolitisé cet enjeu en s'en saisissant ? Ou bien a-t-elle rendu possible la politisation de nouveaux *sujets* (au sens d'acteurs) de représentation ?

Encadré 1. L'UNIFEM/ONU Femmes, une agence onusienne à l'interface entre les activistes et organisations de femmes et les institutions gouvernementales au Burundi (1993-2015)

L'UNIFEM (Fonds de développement des Nations unies pour la femme) a été créé en 1976, à la suite de la Conférence des Nations unies sur les femmes de Mexico en 1975. Ce Fonds intervient au Burundi depuis 1993 avec pour mission l'émancipation des femmes et l'égalité des sexes. Les structures étatiques ayant été fortement affaiblies, voire détruites par la guerre civile, il a noué des relations étroites avec les réseaux et organisations de femmes pour développer ses programmes. Il a ainsi soutenu les activités de l'Association des femmes juristes du Burundi (AFJB) et du plus important réseau d'organisations de femmes burundais, le Collectif des associations et ONG féminines du Burundi (ci-après CAFOB), créé en 1994¹⁰. En accompagnant leurs combats pour réclamer une plus grande représentation au sein des institutions politiques, le droit des femmes à l'héritage de la terre (revendication qui n'a pas abouti) ou pour dénoncer les violences sexuelles qu'elles ont subies pendant la guerre, l'UNIFEM s'est progressivement imposé comme un acteur incontournable des actions

⁷ Cet article est tiré de ma recherche doctorale, financée par l'Institut Émilie du Châtelet. Je remercie Marieke Louis ainsi que les évaluatrices et évaluateurs anonymes de *Critique internationale* pour leurs relectures, critiques et suggestions, qui ont contribué à améliorer ce texte.

⁸ Pour un état de la littérature, voir Sophie Duchesne, Florence Haegel, « La politisation des discussions, au croisement des logiques de spécialisation et de conflictualisation », *Revue française de science politique*, 54 (6), 2004, p. 879-880. Le « politique » étant entendu ici, dans le sens proposé par Chantal Mouffe, comme un « mode d'expression et de prise en charge des conflits ». Chantal Mouffe, *Le politique et ses enjeux : pour une démocratie plurielle*, Paris, La Découverte/MAUSS, 1994, p. 10.

⁹ Définition remaniée à partir de Franck Petiteville, « Les organisations internationales dépolitisent-elles les relations internationales ? », *Gouvernement et action publique*, 5 (3), 2016, p. 115.

¹⁰ Plus largement, l'engagement des ONG et des organisations internationales au Burundi pendant la guerre civile a entraîné la création de nombreuses associations dans des domaines divers, des droits humains à la lutte contre la corruption. Eva Palmans, « L'évolution de la société civile au Burundi », dans Filip Reyntjens, Stefaan Marysse, *L'Afrique des Grands Lacs. Dix ans de transitions conflictuelles. Annuaire 2005-2006*, Anvers, Centre d'étude de la Région des Grands Lacs d'Afrique, Paris, L'Harmattan, 2006, p. 209-231.

collectives des femmes au Burundi¹¹. Il a notamment soutenu la participation d'une délégation de sept femmes aux négociations d'Arusha entre 1998 et 2000, et la lutte pour l'instauration d'un quota de 30 % de femmes dans les institutions politiques, prévu dans la Constitution approuvée par référendum le 28 février 2005. L'arrivée au pouvoir cette même année du CNDD-FDD, parti issu du principal groupe armé pendant la guerre civile, et de Pierre Nkurunziza à la présidence de la République, a entraîné le redéploiement de l'État dans tous les domaines de la vie publique. Cette élection a également amorcé la progressive réorientation des programmes internationaux, du soutien apporté à la « société civile » vers le renforcement des capacités étatiques. Les programmes de l'UNIFEM n'échappent pas à cette évolution, accentuée encore par l'intégration en 2010 du Fonds onusien dans une nouvelle entité, l'ONU Femmes, qui a réaffirmé son statut d'institution onusienne engagée auprès des autorités publiques. Dans la perspective de l'élection présidentielle de 2010, l'UNIFEM/ONU Femmes a ensuite consacré l'essentiel de ses ressources à la « planification et budgétisation sensible au genre » ainsi qu'à l'axe « représentation et participation politique des femmes ». De nouveau remportée par le CNDD-FDD, cette nouvelle élection a renforcé l'emprise autoritaire du parti sur l'appareil étatique et la vie politique au Burundi, questionnant de manière aigüe la place des partis d'opposition, des médias et des associations, et dans ce cadre, le positionnement des organisations internationales¹².

Le Burundi est un cas emblématique des interventions des organisations internationales dans un contexte de « post-conflit »¹³ et de l'attention portée aux enjeux de « genre »¹⁴. Les praticiens et chercheurs retiennent ainsi comme bon exemple de l'inclusion des mouvements de femmes dans les processus de paix le statut d'observateur obtenu par la délégation de femmes aux négociations de paix d'Arusha en 2000¹⁵, ou encore le pourcentage élevé, grâce au quota, de représentation des femmes aux institutions parlementaires qui, avec 36,4 %, a

¹¹ Les actions collectives des femmes dont il est question ici sont des actions organisées et/ou institutionnalisées. Elles mobilisent majoritairement des femmes, même si quelques hommes y participent également, qui se revendiquent d'un engagement pour la cause des femmes, d'un domaine d'activités professionnel et/ou d'une expertise sur le genre. Ces actions collectives ont pris place dans et en dehors de l'État (notamment après 2005 quand les activistes et organisations de femmes ont perdu leurs appuis au sein des institutions politiques).

¹² Devon E. A. Curtis, « Development Assistance and the Lasting Legacies of Rebellion in Burundi and Rwanda », *Third World Quarterly*, 36 (7), 2015, p. 1375.

¹³ Ces interventions et les défis qu'elles rencontrent sont particulièrement bien analysés par la littérature critique de la paix. Voir par exemple David Chandler, *From Kosovo to Kabul and Beyond: Human Rights and International Intervention* (2002), Londres, Ann Arbor, Pluto Press, 2006 ; Roger Mac Ginty, *International Peacebuilding and Local Resistance: Hybrid Forms of Peace*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2011 ; Séverine Autesserre, *Peaceland: Conflict Resolution and the Everyday Politics of International Intervention*, New York, Cambridge University Press, 2014.

¹⁴ Au Burundi, le terme « genre » renvoie aussi bien à une catégorie d'action (les politiques qui ont pour objectif premier la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes dans divers secteurs – droits, représentation politique, lutte contre les violences), une norme globale et un enjeu des luttes. En pratique, il est souvent assimilé aux « femmes ». Pour des analyses critiques de la globalisation du « genre », voir Christine Verschuur, « Quel genre ? Résistances et mésententes autour du mot “genre” dans le développement », *Revue Tiers Monde*, 200 (4), 2009, p. 785-803 ; Ioana Cîrstocea, Delphine Lacombe, Elisabeth Marteu, *La globalisation du genre. Mobilisations, cadres d'actions, savoirs*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2018.

¹⁵ Graduate Institute of International and Development Studies, « Case Study Series: Women in Peace and Transition Processes. Burundi (1996-2014) », *Inclusive Peace & Transition Initiative*, Genève, décembre 2018.

classé le pays à la 29^e position mondiale en 2019¹⁶. Cela étant, au Burundi comme dans d'autres pays sous régime d'aide, les usages par ces mouvements des ressources introduites par les organisations internationales, et leurs effets sur la politisation des luttes, sont peu traités ou abordés de façon normative. La littérature alterne en effet entre évaluation positive de l'influence des bailleurs dans la mise à l'agenda de certains thèmes, comme la représentation politique des femmes, et dénonciation des effets de cette influence dans l'« aseptisation et [le] dévoiement des luttes des femmes »¹⁷. Les recherches récentes en Relations internationales¹⁸ permettent de répondre en partie à ces limites. Prenant part au débat sur la politisation, thème canonique s'il en est en science politique¹⁹, leurs auteurs réexaminent le constat fréquemment formulé de la dépolitisation engendrée par l'action des organisations internationales. À la lumière d'approches empiriques, ils identifient les effets persistants de politisation des mesures internationales ou encore leurs réappropriations locales en des termes politiques²⁰. Paradoxalement pourtant, le rôle ambigu joué par les organisations internationales dans les processus de dépolitisation *et* de politisation est peu examiné. Ces organisations sont en effet le plus souvent renvoyées à la catégorie homogène d'*outsiders*. Et l'on se focalise avant tout sur les facteurs, les intentions ou les modalités de la dépolitisation.

À rebours de l'hypothèse selon laquelle les interventions des organisations internationales induiraient seulement une dépolitisation, je défends l'argument d'une participation équivoque de ces organisations aux processus de politisation. En mobilisant la notion de *tiers* telle qu'elle est conceptualisée par Georg Simmel²¹, j'interroge le rôle joué par l'intervention de l'ONU Femmes dans la structuration *et* la régulation du conflit créé par la mise en place du Forum. J'appréhende l'intervention de l'ONU Femmes *via* les actions conduites par son personnel (un représentant expatrié et une quinzaine de personnels nationaux en 2013) mais aussi *via* les ressources – financières, normatives (normes de « démocratisation », d'« appropriation », de « genre ») et symboliques (le label « international » comme gage de crédibilité ou figure repoussoir) – qu'elle génère, et qui sont mobilisées par les deux parties au conflit²². J'entends ainsi saisir son intervention au regard des usages multiples auxquels elle

¹⁶ Voir les chiffres de l'Union interparlementaire (<http://archive.ipu.org/wmn-f/classif.htm>).

¹⁷ D. Lacombe, É. Marteu, « Une “dépolitisation” de l'action collective des femmes ? Réflexions croisées sur le Nicaragua et la Palestine », *L'Homme & la Société*, 198 (4), 2015, p. 127-148 ; Benjamin Moallic, « Sur “l'ONGisation des mouvements sociaux” : dépolitisation de l'engagement ou évitement du social ? Le cas du Salvador », *Revue internationale des études du développement*, 230 (2), 2017, p. 57-78.

¹⁸ Par exemple, voir le numéro spécial dirigé par F. Petiteville : « La (dé)politisation des organisations internationales », *Critique internationale*, 76 (3), 2017 ; Marieke Louis, Lucile Maertens, *Why International Organizations Hate Politics. Depoliticizing the World*, Londres, Routledge, 2021.

¹⁹ Pour un état de la littérature, voir Myriam Aït-Aoudia, Mounia Bennani-Chraïbi, Jean-Gabriel Contamin, « Contribution à une histoire sociale de la conception lagroyenne de la politisation », *Critique internationale*, 48 (3), 2010, p. 207-220. Plus récemment, voir Yves Déloye, Florence Haegel, « La politisation : du mot à l'écheveau conceptuel », *Politix*, 127 (3), 2019, p. 59-83.

²⁰ Tania Murray Li, *The Will to Improve: Governmentality, Development, and the Practice of Politics*, Durham, Duke University Press, 2007.

²¹ Georg Simmel s'intéresse surtout au rôle du tiers – juge impartial et médiateur – dans la régulation du conflit, mais il envisage également la possibilité qu'il puisse participer à la dynamique polarisante du conflit. Georg Simmel, *Sociologie. Études sur les formes de la socialisation*, Paris, PUF, 2^e édition, 1999, p. 131, 139.

²² Pour G. Simmel, le tiers constitue un ensemble disparate. Il peut être impersonnel, et renvoyer au droit ou à la morale. Myriam Klinger, Sébastien Schehr, « Introduction : Tiers et conflictualité », *Négociations*, 24 (2), 2015, p. 71.

peut donner lieu et des mouvements ambigus de politisation et de dépolitisation qu'elle peut susciter, parfois malgré elle.

Je montre que l'ONU Femmes se pose en tiers conflictuel, mais aussi en médiateur, de la relation entre le pouvoir et les organisations de femmes dans la mise en place du Forum. En agissant sur la conflictualité, que ce soit en cherchant à l'évacuer ou en la stimulant, l'intervention onusienne est un puissant vecteur de politisation de la représentation des femmes au Burundi.

Ce processus est documenté par trois terrains de recherche que j'ai conduits au Burundi sur une durée cumulée de six mois entre 2012 et 2014. La succession de ces terrains m'a permis de suivre les débats, les controverses et les conflits produits par la mise en place du Forum et par le soutien apporté par l'ONU Femmes. En empruntant les méthodes de la socio-anthropologie du développement²³ et en variant les sites d'enquête, j'ai pu observer l'intervention de l'ONU Femmes à partir de différents points de vue : celui de l'agence elle-même, où j'ai réalisé un stage de recherche de deux mois à l'été 2012 et conduit des entretiens avec son personnel ; celui des ONG, principalement de CARE International où j'ai également été stagiaire pendant deux mois en 2013 (encadré 2) ; celui des actrices burundaises : fonctionnaires, directrice du Forum et représentantes des principales organisations de femmes, rencontrées plusieurs fois entre 2012 et 2014. Ces enquêtes ont été poursuivies à distance par un suivi de l'actualité des rares actions menées par le Forum depuis 2015.

Encadré 2 : La double casquette de chercheuse-stagiaire en organisation internationale

Grâce aux réseaux dont disposaient les personnels de l'ONU Femmes et de CARE International qui m'encadraient pendant mes stages, j'ai pu, non seulement bénéficier de certains avantages pratiques et logistiques, mais surtout avoir accès aux actrices et observer au plus près leur travail au quotidien et les activités conduites au niveau des bureaux-pays ou sur le terrain. Dans le cadre des missions de terrain de CARE dans les provinces du nord du Burundi, j'ai pu mener des entretiens collectifs avec certaines des femmes ciblées par les projets de l'ONG qui avaient été élues au Forum en 2013. Cependant, les conditions des entretiens ont été affectées par la qualité des traducteurs du kirundi mis à ma disposition (parfois, des coordinateurs de terrain peu formés à l'exercice) et par certains malentendus relatifs à ma présence (je me présentais en tant que chercheuse, mais j'étais souvent perçue comme faisant partie du personnel de l'ONG). Durant mon stage à l'ONU Femmes, ces logiques d'assignation ont opéré également, même en 2014, alors que j'enquêtais avec ma seule casquette de chercheuse : les enquêtées (représentantes d'organisations de femmes, fonctionnaires, membres du Forum) veillaient à se présenter sous leur meilleur jour devant la messagère de l'agence que je continuais d'être à leurs yeux. Dans les deux cas, et même si je n'ai pas réussi à annuler complètement ces biais, les contraintes imposées par le cadre particulier de l'enquête m'ont toutefois fourni des informations sur l'objet d'étude. J'ai ainsi pu repérer les stratégies et les performances déployées, de façon différente selon les actrices, pour attirer l'attention des bailleurs, notamment de l'ONU Femmes.

Ma démonstration procède en trois temps, qui correspondent aux trois fonctions de l'ONU Femmes comme tiers dans le conflit. J'analyserai tout d'abord la manière dont l'agence onusienne s'est posée en *tiers structurant*. Par les ressources qu'elle a introduites dans le jeu

²³ Jean-Pierre Olivier de Sardan, « La politique du terrain. Sur la production des données en anthropologie », *Enquête. Archives de la revue Enquête*, 1, 1995, p. 71-109.

politique, elle a alimenté une dispute ancienne entre les organisations de femmes et les autorités politiques sur la représentation des femmes. Néanmoins, elle n'a pas été identifiée en tant que tiers. Précisément, le malentendu, bien compris quant à sa présence dans le conflit, a été un vecteur de politisation. Je montrerai ensuite comment l'ONU Femmes a tenté de sortir de la dynamique conflictuelle en gérant les conflits générés par son intervention. Par la référence à des normes universelles, elle a cherché à relier les différentes parties du conflit en se positionnant en *tiers neutre*. Ce positionnement ne signifie pas pour autant le succès de sa médiation. Au contraire, les politiques de l'agence visant à neutraliser le conflit ont approfondi les antagonismes entre les organisations de femmes et le parti au pouvoir. Enfin, j'examinerai l'*exclusion* de l'ONU Femmes en tant que *tiers*, dynamique qui a réenclenché la machine conflictuelle. L'ONU femmes est alors devenue l'une des protagonistes du conflit. Ces interactions ont exacerbé les divisions sociales et politiques entre femmes. Elles ont remis en cause les « femmes » comme sujets de la représentation en miroir de la constitution de forces opposées, « société civile » et « État » dans le Burundi de l'après-guerre.

Politisation et conflictualité, luttes autour des ressources internationales

Comme de nombreuses réformes et opérations du Burundi « post-conflit », le Forum est issu du processus de paix, lequel a été fortement internationalisé. Prévu par la Conférence internationale sur la Région des Grands Lacs, il a été l'objet de toutes les convoitises dans le contexte d'après-2010, marqué par la conflictualisation des relations entre les institutions gouvernementales et les organisations se réclamant de la « société civile ». Cette initiative internationale, financée par des bailleurs internationaux dont l'ONU Femmes, a été détournée à la fois par les autorités politiques et par les associations de femmes. En fournissant des ressources financières, matérielles et symboliques mobilisées par les acteurs politiques et associatifs dans le conflit, l'intervention de l'ONU Femmes a favorisé l'implication du politique selon une logique d' enrôlement²⁴.

La réactivation d'une dispute ancienne autour de la représentation des femmes

La dispute autour du sujet de la représentation des femmes n'est ni nouvelle ni propre au Forum. La mise en place de celui-ci a plutôt réactivé des critiques anciennes formulées à l'encontre des activistes et organisations de femmes dans leur prétention à parler au nom de toutes les femmes, et notamment des femmes rurales.

Dès les négociations de paix d'Arusha (1998-2000), les questions de la représentativité des femmes et de la défense de leurs revendications ont été posées. La délégation de femmes qui participait aux négociations et celles qui militaient au sein de l'Association des femmes juristes ou du CAFOB ont été qualifiées par des hommes politiques de tous bords de « femmes compliquées, qui veulent révolter les femmes paysannes et occuper la place des hommes »²⁵. Leur était également reprochée leur affiliation partisane (à l'UPRONA) et ethnique (au groupe Tutsi), même si l'histoire et la composition de ces organisations mettent en évidence un tableau bien plus contrasté. À son origine, la base mobilisée par le CAFOB était en effet multi-ethnique, ses membres étant aussi bien hutues que tutsies. Elle était également multi-partisane, puisqu'elle réunissait des femmes proches de l'Union pour le progrès national (UPRONA), parti unique au pouvoir de 1966 à 1993, et du Front pour la

²⁴ S. Duchesne, F. Haegel, « La politisation des discussions, au croisement des logiques de spécialisation et de conflictualisation », art. cité, p. 885.

²⁵ Discussion informelle avec un membre du CAFOB, avril 2013.

démocratie du Burundi (FRODEBU), principal parti d'opposition ayant émergé au début des années 1990. Le réseau *Dushirehamwe* (« Réconciliations-nous »), créé en 1996 par les ONG International Alert et Search for Common Ground ainsi que par l'UNIFEM, visait, comme le CAFOB, à fédérer les associations et groupes de femmes dans le processus de paix. Il promouvait en particulier l'intégration des femmes dans la réforme des forces armées et de sécurité. Plus étendu sur le territoire que le CAFOB, *Dushirehamwe* disposait également d'une représentation hutue plus importante. En effet, la base du CAFOB s'est restreinte au cours des années 2000 à une élite de femmes éduquées et urbaines, actives surtout à Bujumbura, même s'il bénéficiait de solides appuis au sein des institutions politiques et des organisations internationales.

Le sujet de la représentation des femmes a été reposé à partir de 2005, quand le CNDD-FDD est arrivé au pouvoir, privant alors les activistes et organisations de femmes de leurs relais au sein du Parlement et du gouvernement. En effet, l'élection présidentielle a marqué l'entrée massive des femmes en politique, dont la plupart étaient issues de l'ex-rébellion du CNDD-FDD. Après sa nouvelle victoire en 2010, le CNDD-FDD a revendiqué encore plus le droit de représenter les femmes et leurs intérêts, les activistes et organisations de femmes, désormais reléguées au seul champ associatif, étant dès lors régulièrement attaquées par le pouvoir. Celui-ci a discrédité en particulier leur combat pour l'adoption d'une loi permettant aux femmes d'hériter de la terre et critiqué leur déconnexion des réalités rurales en tant qu'« intellectuelles ». De leur côté, les associations de femmes dénonçaient l'emprise autoritaire du régime, le peu d'intérêt qu'il portait à l'amélioration de la condition des femmes et son amateurisme en la matière. Les femmes députées membres du CNDD-FDD, ou militant au sein du parti, ont été ainsi qualifiées d'« analphabètes » endoctrinées par le parti²⁶.

La controverse autour de la mise en place du Forum doit donc être comprise dans le contexte plus large de la délégitimation des actions des organisations de femmes non seulement par les élites dirigeantes mais aussi par certains acteurs internationaux après 2010. En particulier, elle problématise le manque d'assises communautaires comme une conséquence néfaste non seulement de la professionnalisation des organisations et réseaux nationaux mais aussi et des injonctions des bailleurs, auprès desquels ces organisations et réseaux doivent rendre des comptes. Forts de leurs connexions anciennes avec les bailleurs et de leur compréhension des codes des appels à projet, le CAFOB, *Dushirehamwe* et l'Association des femmes juristes, notamment, ont en effet capté l'essentiel des financements internationaux sur la thématique du genre au détriment des initiatives des associations de femmes dans les collines qui, elles, étaient moins professionnalisées. Depuis le début des années 2010, certaines ONG comme International Alert, présente au Burundi depuis 1995 dans le domaine de la consolidation de la paix, prônent même la réorientation des programmes internationaux vers « la femme rurale » et l'autonomisation économique. En 2012, le coordinateur national de cette ONG, qui pendant la guerre civile avait soutenu les activités du CAFOB dans la formation des femmes au leadership, et participé à la création de *Dushirehamwe*, déclarait : « L'action est toujours portée sur les femmes cultivées, il n'y a jamais rien sur les femmes rurales »²⁷.

²⁶ Marie Saiget, « (De-)Politicising Women's Collective Action: International Actors and Land Inheritance in Post-war Burundi », *Review of African Political Economy*, 43 (149), 2016, p. 365-381 ; Sur des divisions et controverses similaires au Maroc, voir Houria Alami M'Chichi, « Les féminismes marocains contemporains. Pluralité et nouveaux défis », *Nouvelles Questions Féministes*, 33 (2), 2014, p. 65-79, et Yasmine Berriane, « Bridging Social Divides: Leadership and the Making of an Alliance for Women's Land-use Rights in Morocco », *Review of African Political Economy*, 43 (149), 2016, p. 350-364.

²⁷ Entretien avec le coordinateur national d'International Alert, Bujumbura, 30 juillet 2012.

Une initiative internationale détournée par le parti au pouvoir et contestée par les associations de femmes

Le Forum est une institution impulsée par une conférence internationale. Théoriquement, il doit réunir les initiatives de la « société civile » et celles du gouvernement visant à représenter les femmes et leurs revendications. Pourtant, l'origine externe et le caractère inclusif de l'institution ont été rapidement mis de côté par les autorités. Début 2013, le CNDD-FDD a monopolisé le processus en organisant les élections de 2015 sans laisser aux organisations de femmes le temps de se mobiliser, et sans expliquer l'intérêt du Forum à la population. Avant même de diffuser toute information sur la nature et les missions de celui-ci, le CNDD-FDD a réuni les femmes de la ligue féminine du parti au début de l'année 2013. Il les a incitées à s'inscrire sur les listes électorales et à encourager les femmes membres du parti à se présenter à tous les niveaux (collinaire, communal, provincial, national). « L'information de me faire élire, je l'ai eue du parti politique », se rappelle la présidente du Forum qui raconte avoir été « poussée par les autres femmes du parti » pour se présenter²⁸. Mettant à profit son implantation à l'intérieur du pays, le parti a également coopté des femmes membres d'associations au niveau collinaire²⁹, favorisant la collusion entre intérêts personnels, politiques et partisans : « On pens[ait] qu'un poste c'[était] du pouvoir. Beaucoup de femmes candidates étaient donc pro-pouvoir »³⁰. Ces pratiques n'étaient pas nouvelles, elles s'articulaient aux efforts d'intimidation du CNDD-FDD visant toute initiative non encadrée par le parti au pouvoir. En 2010 déjà, année électorale, les groupes de femmes créés par CARE International avaient subi une forte restriction de leurs libertés d'expression. Dans la zone de Rubiziri (province de Bujumbura rural), certaines femmes membres de ces groupes avaient même rapporté à l'ONG avoir été menacées parce qu'elles avaient été identifiées comme appartenant à des partis de l'opposition³¹.

Une fois l'élection organisée et remportée de manière écrasante par le CNDD-FDD, les missions du Forum ont été présentées par le gouvernement lors du lancement officiel de l'institution à l'occasion de la journée de la femme, le 26 mars 2013. Elles n'ont été traduites en kirundi que lors de la mise en place du bureau, le 9 mai, ce qui signifie que jusque-là leur réception était très limitée au sein de la population dont une minorité seulement comprend et lit le français, en raison d'un faible accès à l'enseignement secondaire et supérieur. Comme le note la présidente du Forum, « c'est la première fois qu'on a véritablement compris les missions et objectifs du Forum national des femmes »³². C'est également le 9 mai qu'elles ont découvert que « c'[était] un travail de volonté »³³, c'est-à-dire qu'aucun salaire ou prime n'est assorti à ce travail de représentation, contrairement à ce qui avait été suggéré au début.

²⁸ Entretien avec la présidente du Forum (nommée ministre de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique du nouveau gouvernement du CNDD-FDD en 2015), Bujumbura, 26 février 2014.

²⁹ Discussion avec le coordinateur de projet pour la province de Kayanza à CARE International, Ngozi (Ngozi), 19 mars 2013. Selon les données compilées par CARE, 60 % des femmes élues au Forum au niveau des provinces de Kayanza, Kirundo, Ngozi et Muyiga sont membres des groupes de solidarité créés par le projet *Umwizero* mis en place dans ces provinces par l'ONG.

³⁰ Entretien avec la chargée de programme « Droits des femmes » de l'ONU Femmes, Bujumbura, 19 février 2014.

³¹ Générose Nzeyimana, *Project Report: Kirumara II, January 2010-December 2012*, Bujumbura, CARE International, 2012, p. 10.

³² Entretien avec la présidente du Forum, cité.

³³ *Ibid.*

L'accaparement du Forum par le parti au pouvoir s'est appuyé sur l'absence de tiers pour veiller à la bonne mise en place de la structure, et notamment sur la mise à distance de l'ONU Femmes, l'un des principaux bailleurs. En entretenant le flou sur la source des fonds octroyés – certes il s'agissait de « l'argent des Nations unies » mais celui-ci avait été négocié *par* le gouvernement *pour* les populations –, le parti au pouvoir a légitimé le détournement opéré.

Ces pratiques avaient toutefois leurs propres limites en ce qu'elles créaient les conditions de la contestation du pouvoir. Les critiques n'ont pas porté tant sur la mission ou les priorités du Forum, au demeurant définies très tard, que sur une concurrence dans la captation des financements des organisations internationales, réorientés de manière croissante vers le renforcement des capacités étatiques plutôt que vers un appui à la « société civile ». Très rapidement, les réseaux et organisations de femmes nationaux ont en effet utilisé les mêmes méthodes que le parti au pouvoir pour dénoncer cet accaparement du Forum : ils se sont approprié l'idée du Forum tout en dissimulant l'origine internationale de l'initiative et des fonds apportés par l'ONU Femmes.

Parmi ces organisations, le CAFOB et *Dushirehamwe* ont été particulièrement virulents. Créés pendant la guerre civile grâce à des fonds internationaux pour fédérer les associations et groupes de femmes de la capitale et de l'intérieur du pays, ces deux réseaux ont vu d'un mauvais œil la création d'une structure concurrente à laquelle ils n'étaient pas associés. Pour la présidente de *Dushirehamwe*, « le Forum a d'abord été l'émanation de *Dushirehamwe* mais dont la forme a été manipulée »³⁴. Pensé à l'origine comme « une sorte de pilote pour faire le relais avec le gouvernement », le Forum était selon elle devenu une entreprise « purement politique » destinée à « exclure les associations qui étaient peut-être là un peu avant »³⁵ et à en occulter les initiatives. En réalité, au niveau de la capitale, les actions des réseaux et associations de femmes nationaux constituaient l'essentiel des initiatives sur le genre, mais au niveau des collines leur visibilité était bien moindre en raison du maillage territorial resserré que s'était construit le parti au pouvoir depuis 2005. Selon la représentante de la Synergie des partenaires pour la promotion des droits de la femme (SPPDF, ci-après Synergie des partenaires)³⁶, « [I]es promesses politiques parlent, les populations y voient clairement leur intérêt, alors que les promesses des organisations de la société civile sont difficilement évaluables et demandent un engagement personnel »³⁷. Ainsi, du fait même de son insertion au sein des structures du pouvoir, le Forum a suscité des attentes importantes de la part des populations dans leurs rapports aux gouvernants. Des femmes membres de groupes de solidarité que j'avais interrogées en 2013 près de Kirundo, au nord du Burundi, y voyaient une opportunité pour exprimer leurs revendications dans les arènes politiques locales et jusqu'au niveau national, autrement dit, pour impliquer le politique : « Si on fait partie du Forum national des femmes, ce sera plus facile de présenter les doléances plus loin dans la hiérarchie »³⁸.

³⁴ Entretien avec la présidente et directrice des programmes de *Dushirehamwe*, Bujumbura, 3 mars 2014.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ La Synergie des partenaires est née d'un projet de Search for Common Ground et de l'initiative du Mouvement politique pour la participation de la femme visant à mobiliser les femmes dans la perspective de l'élection de 2005.

³⁷ Entretien avec la coordinatrice de la Synergie des partenaires, Bujumbura, 14 août 2012.

³⁸ Entretien collectif avec des femmes membres d'un groupe de solidarité, Busoni (Kirundo), 3 avril 2013.

Dès lors, et avant même l'organisation de l'élection début 2013, les réseaux et organisations de femmes ont décidé de se retirer du processus de mise en place du Forum. Puis ce sont les quelques bailleurs internationaux qui devaient prendre en charge les frais de fonctionnement de la structure qui se sont désengagés. À ce moment-là, l'ONU Femmes avait déjà décaissé la première tranche du financement dans le cadre de son partenariat avec la Conférence internationale sur la Région des Grands Lacs³⁹. Elle est donc restée l'unique bailleur en lice. La confusion autour de l'origine du Forum ne signale pas un problème de compréhension tant de la part du CNDD-FDD que des organisations de femmes. C'est une entreprise politique de détournement visant, pour l'un, à conquérir le pouvoir, pour les autres, à protester contre le pouvoir. Le malentendu bien compris sur la présence des organisations internationales, c'est-à-dire la dissimulation de l'initiative internationale du Forum et la mise à distance du bailleur ONU Femmes, n'a pas seulement entretenu l'exercice du pouvoir par le parti CNDD-FDD, il a également alimenté sa contestation. Écartées, ou plutôt dissoutes dans le conflit, les ressources internationales ont constitué un vecteur de politisation en alimentant une dispute ancienne portant sur le sujet de la représentation des femmes.

Les politiques de dépolitisation. L'ONU Femmes : un tiers neutre ?

Comment l'ONU Femmes a-t-elle fait face à ce conflit autour de la mise en place du Forum ? En invoquant des normes universelles, ou par le recours à la négociation, l'agence onusienne a tenté de relier ces acteurs en conflit sans prendre parti pour les uns ou pour les autres. Pourtant, cette entreprise de médiation en est justement restée au stade de la tentative. Son efficacité dépendait de la légitimité et du caractère opportun de son action. Or ni l'une ni l'autre n'étaient vraiment acquis. Sa neutralité n'était pas non plus donnée car, comme le rappelle Jacques Faget, « tout médiateur est "travaillé" par des sentiments, des valeurs »⁴⁰. Les politiques de dépolitisation déployées par l'agence pour évacuer, neutraliser et désamorcer le conflit ont donc eu des résultats nuancés. Loin d'aboutir à la résolution du conflit entre les organisations de femmes et les autorités politiques, elles ont généré des malentendus et même des doutes sur la neutralité de l'ONU Femmes de la part des parties au conflit.

Dilemme moral et dépolitisation normative

Que les programmes de l'ONU Femmes, et plus largement des acteurs internationaux, aient pu être complices de la dérive autoritaire du régime et de la contestation qui s'est ensuivie a posé un dilemme moral quant à leur participation à la production de la violence politique⁴¹. D'un côté, ils ont dû défendre les normes promues par leurs projets en vue de l'autonomisation des femmes et la participation des femmes à la vie politique. De l'autre, ils ont dû gérer les effets d'étiquetage partisan et/ou ethnique, entre autres, qu'a généré cette participation.

³⁹ « Consolider les acquis en matière d'égalité de genre et d'autonomisation des femmes, 2012 : analyse du contexte d'intervention et présentation de la stratégie d'ONU-femmes pour 2012-2013 », *Note stratégique 2012/2013*, Bujumbura, ONU Femmes Burundi, 2012, p. 10.

⁴⁰ Jacques Faget, « Les métamorphoses du travail de paix. État des travaux sur la médiation dans les conflits politiques violents », *Revue française de science politique*, 58 (2), 2008, p. 319.

⁴¹ Sur ce dilemme traité dans des contextes de violence de masse, voir Fionna Terry, *Condemned to Repeat: The Paradox of Humanitarian Action*, Ithaca, Cornell University Press, 2002, p. 195-198 ; David Ambrosetti, « Urgences et normalités de gestionnaires face aux violences "des autres", l'ONU et le Soudan », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 174 (4), 2008, p. 80-99.

Le personnel de l'ONU Femmes n'était pas dupe de la récupération du Forum par le parti au pouvoir. Il ne l'était pas non plus du conflit qu'occasionnait cette récupération avec les organisations de femmes qui ont décidé de se retirer du processus. Il a simplement fini par se résigner, comme le suggère l'aveu d'impuissance de deux personnels de l'agence onusienne : « Maintenant, on ne peut plus retirer le financement, même si on ne contrôle rien »⁴². Pour garder la face et maintenir la réputation de l'agence, l'expatrié européen qui représentait depuis fin 2013 le bureau-pays de l'ONU Femmes a alors cherché à justifier l'action de l'agence et à reconstruire sa crédibilité, quitte, dans un premier temps, à nier l'existence d'un conflit. Cette posture a donné lieu à ce que Franck Petiteville appelle une « dépolitisation normative »⁴³, soit la mobilisation de « normes éthiques solidaristes et universalistes, vouées à créer un consensus (...) autour de [l'] action [des organisations internationales] »⁴⁴. C'était plus une tactique à l'intention des partenaires de l'agence qu'une stratégie de long terme. Selon le représentant de l'ONU Femmes au Burundi, l'instrumentalisation des ressources de l'agence découlait de la mise en œuvre d'une structure prévue par une organisation internationale dans un contexte politique tendu. Les conflits qui accompagnaient la mise en place du Forum s'inscrivaient donc dans un processus « normal » de démocratisation. Tout en ayant conscience des « luttes de pouvoir » dont le Forum faisait l'objet, il convenait, toujours selon le représentant de l'ONU Femmes, « de faire de la diversité une force, de ne pas (...) voir [le Forum] comme un facteur de division mais comme une opportunité »⁴⁵. Dès lors, aucun parti pris ne s'imposait à l'agence : « Il n'y a aucune raison de ne pas travailler avec le Forum comme on n'a aucune raison de ne pas travailler avec les organisations qui ne se sentent pas représentées par le Forum »⁴⁶.

Cette posture de neutralité s'est clairement manifestée dans la façon dont l'ONU Femmes a promu la Journée Portes ouvertes sur la résolution 1325⁴⁷, qui s'est déroulée en décembre 2013. Cet événement résultait du travail de consultation réalisé par les principales organisations de femmes, dont *Dushirehamwe*, le CAFOB et la Synergie des partenaires, appuyées par l'ONU Femmes et le ministère dont le genre entre dans ses attributions. En amont de la journée, 300 femmes provenant de 129 communes du pays – dont de nombreuses venaient d'être élues au Forum – avaient été réunies pour établir à l'intention des autorités une liste de priorités assez variées pour 2014, d'enjeux plutôt consensuels comme la lutte contre les violences basées sur le genre à d'autres plus polémiques comme l'adoption d'une loi permettant aux femmes d'hériter de la terre⁴⁸. La Journée a alors été l'occasion d'interpeller les autorités sur ces priorités. Même si son résultat a été plutôt nuancé en termes d'engagement du gouvernement pour les droits des femmes, le représentant de l'ONU Femmes a qualifié l'événement de bon exemple de l'« appropriation nationale »⁴⁹ des questions de genre. Selon lui, les débats, les « engueulades » parfois, entre les représentantes des organisations de femmes et celles du Forum avaient permis de faire émerger des priorités communes, endossées par le Forum.

⁴² Discussion avec deux personnels nationaux de l'ONU Femmes, Bujumbura, 9 avril 2013.

⁴³ F. Petiteville, « Les organisations internationales dépolitisent-elles les relations internationales ? », art. cité, p. 116-117.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Entretien avec le représentant de l'ONU Femmes, Bujumbura, 20 février 2014.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ La Résolution 1325, intitulée « Les femmes, la paix et la sécurité », a été adoptée par le Conseil de sécurité des Nations unies le 31 octobre 2000.

⁴⁸ *Rapport sur la journée Portes ouvertes 2013 sur la Résolution 1325*, ONU Femmes Burundi, décembre 2013.

⁴⁹ Entretien avec le représentant de l'ONU Femmes, cité.

Les discours sur l'« appropriation nationale » et sur la « démocratisation » sont un bon exemple des usages des normes par les personnels des organisations internationales, qui « s'affranchissent [ainsi] de débats jugés encombrants »⁵⁰. Or la neutralité n'est pas une position donnée. C'est un combat. L'ONU Femmes s'exposait au risque d'être ramenée dans le conflit par les acteurs nationaux.

Intermédiation et malentendus

Au quotidien, ce dilemme moral s'est posé avec acuité au personnel national de l'ONU Femmes, qui se situe à l'intersection de plusieurs univers d'action : les institutions politiques et administratives, les organisations internationales et le champ associatif. En raison de cette position, il a donc été amené à jouer le rôle d'intermédiaire dans le conflit entre les autorités politiques et les organisations de femmes. Cela a été le cas en particulier d'Élyse R.⁵¹, chargée de programme « Droits des femmes, violences, VIH/Sida ». Agronome de formation, elle était employée par l'ONU Femmes en contrat local à durée déterminée depuis le milieu des années 2000. Par son poste, elle était ainsi en relation à la fois avec les organisations de femmes, les institutions étatiques et partisanes, les ONG et le système onusien. Elle s'occupait en effet de trois axes majeurs qui font de l'agence onusienne une interface entre ces différents univers : la mise en œuvre de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et la révision des lois ; la lutte contre les violences faites aux femmes ; le renforcement des capacités institutionnelles et l'organisation de campagnes de sensibilisation. Dans cette mission, elle déployait les compétences qu'elle a acquises au sein de l'agence, mais aussi au ministère de l'Agriculture et de l'Élevage où elle a commencé sa carrière et dans l'ONG ACORD Burundi où elle a travaillé comme animatrice et agent de recherche au milieu des années 2000. Ses relations personnelles lui fournissaient par ailleurs des informations sur d'autres univers sociaux et professionnels. Élyse R. est issue d'une famille aisée, du groupe Tutsi. Sa sœur a été coordinatrice de l'Association des femmes juristes du Burundi, et son frère était, au moment de l'enquête, coordinateur de terrain à CARE International. Avant de trouver un poste dans la coopération internationale, elle avait de plus apporté une aide technique au CAFOB, quand celui-ci était engagé dans le processus de paix. Depuis, elle a gardé des liens forts avec les principales activistes de l'époque, qui ont porté le combat pour l'adoption du quota de 30 % de femmes. Enfin, ambitionnant une évolution de carrière à l'international, elle a repris ses études et suivait, parallèlement à son emploi à l'ONU Femmes, le master « Genre, Institutions et société » à l'Université Lumière de Bujumbura. Elle y a côtoyé plusieurs autres représentantes d'organisations de femmes engagées dans la même dynamique de professionnalisation. En revanche, comme ses collègues des Nations unies, elle n'a pas développé de liens autres que professionnels avec les femmes élues ou activistes du CNDD-FDD ou des femmes haut-fonctionnaires, qu'elle ne rencontrait que dans le cadre des événements organisés par l'ONU Femmes.

À l'intersection entre plusieurs univers d'action, Élyse R. a été confrontée de manière concrète aux débordements des conflits suscités par l'intervention de son organisation dans la mise en place du Forum. Par son positionnement à la fois en organisation internationale et dans l'environnement burundais, elle a cherché à contenir ces débordements en se posant en relais auprès des organisations de femmes qui avaient décidé de se retirer du processus. Privilégiant l'interpersonnel sur l'institutionnel, et l'informel sur le formel, elle a contacté par téléphone les représentantes du CAFOB, de *Dushirehamwe* et de la Synergie des partenaires

⁵⁰ Asmara Klein, Camille Laporte, Marie Saiget, *Les bonnes pratiques des organisations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, p. 29.

⁵¹ J'ai changé le prénom et l'initiale du nom de la chargée de programme.

et cherché à les remobiliser dans la mise en place du Forum. En tant que chargée de mission, elle entretenait avec ces différentes actrices des échanges tant officiels : lui parler n'engageait à rien, contrairement à un entretien avec le représentant de l'agence, que bureaucratiques : rendant possible l'expression et la convergence de différents points de vue⁵². Pour autant, Élyse R. n'est pas une simple exécutante des programmes décidés par la hiérarchie. C'est une actrice à part entière, capable de tirer ses propres conclusions sur l'action menée par l'ONU Femmes. Elle était par exemple en désaccord avec le représentant, qui défendait la mission de l'ONU Femmes dans le renforcement des capacités étatiques. Pour elle, cette stratégie occultait la collaboration et l'engagement historique des organisations de la société civile et surtout leur efficacité à susciter la mobilisation sur les questions de genre, efficacité qu'elle a pu constater dans son travail depuis une dizaine d'années. Si elle rend possible l'intermédiation, son autonomie remet en même temps en question l'action collective. Certes, les représentantes des organisations de femmes ont accepté de lui parler parce qu'elle disposait d'une marge de manœuvre et qu'elles espéraient trouver en elle une alliée, mais en cherchant à remobiliser les organisations de femmes dans la mise en place du Forum, Élyse R. a nié ce qui posait problème : le détournement par le parti au pouvoir d'une structure censée représenter les femmes et la mise à l'écart des organisations de femmes, dont elle reconnaissait pourtant l'apport historique. Cette posture maladroite n'a pas pour finalité une médiation, telle qu'elle est entendue par G. Simmel, c'est-à-dire la « réduction ; restitution [du conflit autour de la mise en place du Forum] sous forme objective en éliminant ce qui [l']entretient inutilement »⁵³. Les malentendus générés par son activité d'intermédiaire sont au contraire matière à instrumentalisation par les parties au conflit.

Un effet retour de politisation, l'ONU Femmes comme protagoniste du conflit

Comment comprendre la repolitisation de la représentation des femmes dans le cadre de la mise en place du Forum en dépit des efforts de neutralisation du conflit menés par l'ONU Femmes ? Quels en sont les ressorts ? S'agit-il de « formes de "politisation résiliente" »⁵⁴ des enjeux traités par les organisations internationales, telles qu'elles sont décrites par un certain nombre de travaux en relations internationales ?

Deux dynamiques peuvent être identifiées à partir de l'analyse des instrumentalisation dont a fait l'objet l'ONU Femmes. La première est la contestation par les parties au conflit de sa posture de neutralité. Le projecteur a ainsi été braqué sur sa façon de déplacer les finalités, de réorienter les ressources et de transformer les rapports de pouvoir. La seconde est l'exclusion de l'agence en tant que tiers neutre, exclusion qui a réenclenché la machine conflictuelle. Poussée à prendre position, l'ONU Femmes est alors devenue l'objet puis l'un des protagonistes du conflit. Cette seconde dynamique a conduit à la redéfinition des termes du débat et à la fixation de nouvelles lignes de partage. En cela, elle a contribué à l'objectivation des frontières entre l'« État », la « société civile » et la « communauté internationale », ainsi qu'à la politisation des thèmes et des formes (et non plus des seuls sujets) de la représentation

⁵² Mario Diani, Doug McAdam (eds), *Social Movements and Networks: Relational Approaches to Collective Action*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 118-119.

⁵³ G. Simmel, *Sociologie. Études sur les formes de la socialisation*, op. cit., p. 134.

⁵⁴ F. Petiteville, « Les organisations internationales dépolitisent-elles les relations internationales ? », art. cité, p. 126.

des femmes. Ce sont donc moins des formes de politisation *résilientes*, dans le sens où elles persisteraient, que des effets *retour* de politisation, produits par les politiques de dépolitisation conduites par l'ONU Femmes.

L'exclusion du tiers

L'exclusion de l'ONU Femmes en tant que tiers neutre s'appuie sur deux logiques concomitantes : l'exposition des partis pris de l'agence et sa réification en tant que figure de l'« International », du « Blanc », de l'« Occident ».

Le fait que l'ONU Femmes finance la mise en place du Forum a été vu comme un affront de la part des organisations de femmes qui ont dénoncé le jeu ambigu de l'agence et de son personnel national en particulier. Au début de l'année 2013, la décision du CAFOB de se retirer du processus, prise en concertation avec les autres organisations mobilisées (*Dushirehamwe* et la Synergie des partenaires principalement), a été annoncée dans une déclaration aux médias, au gouvernement et à l'ONU Femmes. La chargée de communication du CAFOB n'a pas reçu de réponse officielle de la part de l'agence, mais elle s'est entretenue plusieurs fois avec Élyse R. : « [Elle] m'a appelée, elle m'a demandé : "Pourquoi vous êtes-vous retirées du processus ?". J'ai pris cela pour une question blague »⁵⁵. La chargée de programme a été alors suspectée d'activité trompeuse, méfiance inhérente à son rôle d'intermédiaire. L'imposture de sa neutralité a été dénoncée et son rôle de tiers contesté. La chargée de communication du CAFOB a tiré en outre de l'attitude maladroite d'Élyse R. une conclusion plus générale sur le rôle des « Nations unies » : « [Ils] travaillent pour ne pas frustrer le gouvernement. Ils doivent bien gagner leur vie. Sinon, comment peuvent-ils trouver cela normal de financer quelque chose d'aussi peu organisé et muselé par le gouvernement ? »⁵⁶. Ces critiques se sont exprimées en coulisse, comme lors des entretiens que j'ai menés en 2013 avec des représentantes et membres d'organisations de femmes. Celles-ci connaissaient ma proximité avec le personnel national de l'ONU Femmes : à travers moi, elles s'adressaient à l'agence onusienne. Les tensions étaient également palpables lors des réunions que celle-ci organisait. Ainsi les principales activistes se sont-elles progressivement autonomisées de la tutelle de l'ONU Femmes en organisant leurs propres ateliers, auxquels assistaient d'ailleurs des membres du Forum⁵⁷.

Les pratiques de stigmatisation visant à faire de l'ONU Femmes l'incarnation de l'« Occident » ou de la « communauté internationale » avaient un but précis : délégitimer la partie soutenue par l'ONU Femmes, dont la neutralité était contestée. Le financement apporté par l'agence onusienne dans la mise en place du Forum a été particulièrement contesté par les activistes des droits des femmes et les présidentes des organisations de femmes. Comme le déplorait une figure historique de ce mouvement au Burundi, l'ONU Femmes participait ainsi à légitimer l'emprise du gouvernement sur le Forum. Il contribuait à déplacer les finalités du

⁵⁵ Entretien avec une chargée de la communication et du plaidoyer du CAFOB, Bujumbura, 9 avril 2013.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ On peut citer la conférence-débat « La problématique de la répression des infractions contre la famille et la moralité publique sensible au genre » organisée le 14 mars 2014 par le CAFOB. Consacrée aux questions liées au concubinage et à la polygamie, la conférence était destinée à informer des représentants du ministère de l'Intérieur, des sénateurs, des cadres du gouvernement et du Forum, ainsi que des journalistes de la presse écrite et de la télévision.

Forum : « [Était]-il censé soutenir le ministère ? Ou soutenir les femmes ? »⁵⁸. Pour cette activiste, comme pour d'autres représentantes d'organisations de femmes, le Forum pouvait être une institution gouvernementale mais il devait alors bénéficier de fonds qui lui étaient propres. Cette critique est d'autant plus forte que dans d'autres contextes, ces activistes ont pu mobiliser l'« international » comme un gage de « neutralité » et de « légitimité » pour les causes qu'elles défendaient⁵⁹. En qualifiant les ressources introduites par l'agence d'« internationales » (à défaut de « locales »), c'est-à-dire en révélant leur origine « exogène », les activistes et représentantes d'organisations de femmes contestaient la manière dont, selon elles, cette « importation » changeait les termes du débat et infléchissait le rapport de force dans un sens qui leur était défavorable. Alors que leur origine était auparavant dissimulée, ces ressources « internationales » sont devenues l'objet du conflit et un vecteur de politisation des mécontentements.

Ces logiques de stigmatisation ne sont pas propres à la controverse dont a fait l'objet la mise en place du Forum. Elles s'inscrivent dans un contexte de fixation des antagonismes dans tous les secteurs de la vie sociale et politique burundaise. En particulier depuis 2010, ce qui relève de l'« international » est assimilé à des pratiques inadaptées, collusives, voire néfastes, tant par les acteurs associatifs que le parti au pouvoir. D'un côté, les organisations de femmes dénoncent par ce procédé l'allocation des fonds internationaux au renforcement des capacités de l'État, plutôt qu'au soutien de la « société civile ». Selon certains membres associatifs, cette allocation tolérerait l'inefficacité et la corruption du gouvernement en place⁶⁰. De l'autre, les cadres du CNDD-FDD perçoivent les Nations unies comme étant biaisées en faveur de l'opposition politique et de la « société civile ». Puisque leur parti a gagné l'élection présidentielle, la mission onusienne devrait laisser les tâches gouvernementales au gouvernement nouvellement élu⁶¹. La délégitimation des luttes menées par les activistes et organisations de femmes et, en creux, celle de la « société civile » passent par la désignation d'un coupable « extérieur », « international », « occidental » qui viendrait porter atteinte à la moralité et pervertir la société⁶².

Cette tension a été entretenue au quotidien par certains malentendus. Les économies réalisées par le représentant de l'ONU Femmes sur la mise à disposition de bouteilles d'eau lors des réunions organisées par l'agence, ou bien les contrôles systématiques des véhicules des personnes qui se rendaient à l'ONU Femmes ont été autant de signes interprétés par les

⁵⁸ Entretien avec une activiste ayant participé aux négociations d'Arusha, Bujumbura, mars 2014.

⁵⁹ Cette stratégie est également employée par les organisations locales dans le cas de la justice de transition qui, par le biais des usages du lexique du droit international, permet de « contourner l'assimilation de la société civile à l'opposition politique » et d'« éviter la stigmatisation en tant qu'opposition politique et ethnique ». Juliana Lima, Sara Dezalay, « La “cause” de la justice de transition dans le Burundi de l'après-conflit », *Critique internationale*, 67 (2), 2015, p. 64.

⁶⁰ Entretien avec la secrétaire générale de l'Association des femmes entrepreneures du Burundi, Bujumbura, 22 août 2012.

⁶¹ D. E. A. Curtis, « Development Assistance and the Lasting Legacies of Rebellion in Burundi and Rwanda », art. cité, p. 1376 ; Nina Wilén, David Ambrosetti, Gérard Birantamije, « Sending Peacekeepers Abroad, Sharing Power at Home: Burundi in Somalia », *Journal of Eastern African Studies*, 9 (2), 2015, p. 316-317.

⁶² Parmi les nombreux travaux portant sur ces logiques de stigmatisation, voir David Mills, Richard Ssewakiryanga, « “That Beijing Thing”: Challenging Transnational Feminisms in Kampala », *Agenda. Empowering Women for Gender Equity*, 54, 2002, p. 16-30 ; Aurélie Latourès, « “Je suis presque féministe, mais...” Appropriation de la cause des femmes par des militantes maliennes au Forum social mondial de Nairobi (2007) », *Politique africaine*, 116 (4), 2009, p. 143-163.

autorités pour accréditer l'hostilité de l'agence envers le gouvernement. En 2014, la ministre dont le genre entre dans ses attributions n'a plus voulu revenir à l'ONU Femmes depuis que la sécurité l'avait empêchée d'entrer au motif qu'elle refusait de soumettre son véhicule au dispositif de contrôle.

Logiques de ralliement, déplacement et/ou stimulation du conflit

L'exclusion de l'ONU Femmes en tant que tiers a stimulé le conflit qui opposait les organisations de femmes et le parti au pouvoir dans la mise en place du Forum et en a déplacé les enjeux. Elle a rouvert un espace de débats sur les droits et les devoirs de l'« État », de la « société civile » et de la « communauté internationale » dans la représentation des femmes et la défense de leurs revendications. Par des logiques de ralliement, cette exclusion a favorisé une dynamique de régulation du conflit par la coexistence des forces adverses.

Dans un premier temps, l'ONU Femmes a pris ses distances avec le Forum, en ne décaissant pas la deuxième tranche du financement. La prise en charge des activités et du fonctionnement quotidien de la structure relevait désormais du gouvernement. Toutefois, au début de l'année 2014, la position « plus modérée et tempérée » de la présidente du Forum a conduit l'ONU Femmes à lui réaffirmer son appui⁶³. Cette même année, les activistes des droits des femmes et les présidentes des organisations de femmes qui s'étaient retirées du processus et en avaient constaté les défaillances en 2013, ont repris des relations avec le Forum dans la coexistence plutôt que dans l'opposition frontale. La Synergie des partenaires notamment a changé de position, le voyant moins comme un concurrent que comme un potentiel relais des revendications des femmes de la « société civile » au sein des institutions politiques⁶⁴. La présidente de *Dushirehamwe*, quant à elle, ironisait sur l'action réelle du Forum : « Bon, quand ils nous disent : “Maintenant, c'est nous qui représentons les femmes” (rires). C'est-à-dire que nous, on peut même fermer et laisser le Forum travailler. Mais en fait, ce qui dérange, c'est que le Forum n'est pas là. Il y a juste les personnes qui ont été élues mais elles ne savent rien de ce qu'elles doivent faire. Parce qu'elles sont souvent dans nos formations »⁶⁵.

En fait, il n'est plus réellement question de la légitimité de l'existence du Forum mais de sa capacité à formuler et défendre effectivement les revendications des femmes. En outre, la majorité des bailleurs s'étant retirés du processus du fait de son détournement par le CNDD-FDD, les activités du Forum ont été fortement remises en cause en l'absence de financement. Il est apparu alors comme une structure fantôme et un partenaire peu crédible pour les acteurs intervenant sur la thématique du genre. En définitive, il a fourni des arguments aux réseaux et aux organisations de femmes nationaux qui tiraient profit de leur professionnalisation et de leur expérience dans la défense des droits des femmes pour discréditer le pouvoir politique. Trop faible, sans ressource et dirigé par une femme qui prenait au sérieux sa nouvelle fonction (et se retrouvait *de facto* étiquetée comme une « femme éduquée »), le Forum n'a plus été perçu comme un concurrent. Réciproquement, selon sa présidente, certaines organisations de femmes ont été reconnues, dans les limites négociées avec le pouvoir politique, comme partenaires autonomes dans la lutte contre les violences basées sur le genre⁶⁶. La Synergie des partenaires s'est ainsi associée au Forum en février 2014 pour rédiger une proposition

⁶³ Entretien avec une chargée de programme « Droits des femmes » de l'ONU Femmes, cité.

⁶⁴ Entretien avec la présidente du Centre des femmes pour la paix, cofondatrice et ancienne coordinatrice de la Synergie des partenaires, Bujumbura, 25 février 2014.

⁶⁵ Entretien avec la présidente et directrice des programmes de *Dushirehamwe*, cité.

⁶⁶ Entretien avec la présidente du Forum, cité.

d'amendement de la loi no. 1/05 de 2009 en faveur d'une protection accrue des femmes contre les violences.

La déradicalisation des positions autour du Forum n'a toutefois pas mis fin au conflit entre les organisations de femmes et le gouvernement. Elle a opéré un déplacement de la critique : de la légitimité de la mise en place du Forum (le *sujet* de la représentation) au travail effectif de représentation des femmes (les *thèmes* et les *formes* de la représentation). Ce faisant, elle a approfondi les termes de la compétition et/ou de la collaboration entre les organisations de femmes et le CNDD-FDD.

Conclusion

Par les interactions qu'elles ont provoquées entre organisations internationales, organisations de femmes et élites politiques, les interventions déployées par l'ONU Femmes dans la mise en place du Forum ont constitué un moteur de politisation de l'enjeu sociétal que constitue la représentation des femmes au Burundi. Plus largement, la controverse relative à la mise en place de cette structure témoigne de la construction conflictuelle de la communauté politique en révélant, d'une part, les limites de la capacité de l'« État », accaparé par le CNDD-FDD, à prendre en charge la représentation des femmes, d'autre part, la dispute sur la légitimité et le monopole de la « société civile » dans la défense des revendications des femmes, enfin, l'impuissance de la « communauté internationale » à se poser en médiatrice du conflit opposant les organisations de femmes nationales et le parti au pouvoir. En cela, ces interactions traduisent moins l'émergence des « femmes » comme *sujets* de représentation que la constitution indéterminée de forces opposées, la « société civile » et l'« État » par rapport à une troisième actrice, la « communauté internationale ».

Partant des acquis de la littérature, j'ai souhaité approfondir l'analyse des tensions entre les processus de politisation et de dépolitisation. À partir du cas de l'intervention de l'ONU Femmes au Burundi, j'ai montré que la présence du tiers dans le conflit, à savoir sa reconnaissance en tant que médiateur ou son exclusion en tant que tiers, constitue un mécanisme central de la dynamique du processus de politisation. Cette approche permet une analyse des effets de repolitisation, qui dès lors se comprennent moins comme des formes persistantes de la politisation que comme les résultats, non voulus, du renforcement de la conflictualité générée par les efforts déployés par le tiers pour justement neutraliser le conflit. Comme le montrent les développements de l'action du Forum après 2015, les contenus et les frontières de la politisation restent indéterminés et soumis à des renégociations permanentes. Ainsi, au moment de l'élection présidentielle de 2015, les tensions entre l'ONU et le gouvernement se sont encore accentuées. Le CNDD-FDD s'est maintenu au pouvoir et P. Nkurunziza a été réélu, après une tentative de coup d'État qui a échoué et des manifestations protestataires fortement réprimées. Les institutions internationales, notamment l'ONU, ont dénoncé cette répression et pris leurs distances avec le régime. En septembre 2017, la Commission d'enquête du Conseil des droits de l'homme de l'ONU sur le Burundi a produit un rapport exhortant la Cour pénale internationale à enquêter dans les plus brefs délais sur les « graves violations des droits de l'homme » relevant du « crime contre l'humanité », et incluant des violences sexuelles, commises au Burundi depuis avril 2015⁶⁷. Agissant

⁶⁷ « Burundi : la Commission d'enquête appelle la Cour pénale internationale à enquêter sur de possibles crimes contre l'humanité », communiqué de presse, Conseil des droits de l'homme des Nations unies, Genève, 4 septembre 2017

désormais en véritable instrument du pouvoir, le Forum a dénoncé ce rapport, le qualifiant de « mensonger ». Trois ans après, à la suite de l'élection d'Evariste Ndayishimiye, successeur de P. Nkurunziza à la présidence, et de la normalisation des relations diplomatiques du pays avec l'ONU, un nouveau chapitre semble s'ouvrir. Le 16 juillet 2020, le bureau de l'ONU Femmes au Burundi et le Forum national des femmes signaient un accord de partenariat visant à « contribuer à la promotion de la démocratie et de la participation citoyenne et électorale féminine dans la République du Burundi »⁶⁸.

(<https://www.ohchr.org/FR/HRBodies/HRC/Pages/NewsDetail.aspx?NewsID=22016&LangID=F>)
(consulté le 11 septembre 2020).

⁶⁸ « ONU Femmes appuie le Forum national des femmes pour le renforcement du leadership féminin au niveau communautaire au Burundi », communiqué de presse, ONU Femmes, 18 juillet 2020 (<https://africa.unwomen.org/en/news-and-events/stories/2020/07/onu-femmes-appui-le-forum-national-des-femmes-au-burundi>) (consulté le 11 septembre 2020).

L'ONU : un tiers (dé)politisant ? Médiations et conflictualités dans la mise en place du Forum national des femmes au Burundi (2012-2014)

Entre 2012 et 2014, la mise en place du Forum national des femmes a fait l'objet d'une importante controverse au Burundi, opposant les associations de femmes au parti au pouvoir. L'ONU Femmes, qui était l'un des principaux bailleurs du Forum, a été prise à partie. Ce cas d'étude permet d'aborder la question de la participation des organisations internationales à la (dé)politisation de la représentation des femmes dans un pays ayant connu un conflit armé. À rebours de l'hypothèse d'une seule dépolitisation, je montre, en mobilisant la notion de *tiers*, que l'action de l'agence onusienne est plus équivoque. En effet, l'ONU Femmes s'est tout d'abord posée en tiers structurant du conflit relatif à cet enjeu, réactivant en cela une dispute ancienne entre les institutions politiques et les associations de femmes ; puis en tiers neutre, cherchant à apaiser les antagonismes en mobilisant des normes universelles ; enfin, en tiers exclu, lorsque, non reconnue en tant que médiatrice, elle a rouvert un espace de débats sur les droits et les devoirs de l'État, de la société civile et de la communauté internationale dans la représentation des femmes et la défense de leurs revendications.

The UN: A (De)politicising Third Party? Mediations and Conflicts in the Establishment of the National Women's Forum in Burundi (2012-2014)

Between 2012 and 2014, the establishment of the National Women's Forum was the subject of considerable controversy in Burundi, pitting women's associations against the country's ruling party. UN Women, which was one of the main donors of the Forum, was taken to task. This case study addresses the issue of the participation of international organisations in the (de)politicisation of women's representation in a country that has experienced armed conflict. Against the hypothesis of a single depoliticisation, I show, by mobilising the notion of a third party with varying roles, that the actions of the UN agency are more equivocal. Indeed, UN Women first stood as a structuring third party in the conflict relating to this issue, reactivating a long-standing dispute between political institutions and women's associations ; then it served as a neutral third party, seeking to neutralise antagonisms by mobilising universal norms ; finally, it acted as an excluded third party, when – unrecognised as a mediator – it reopened a space for debates on the rights and duties of the state, civil society, and the international community in representing women and defending their claims.