

# A la conquête de la parole

La participation des femmes dans la transition démocratique au Burundi

Victoire Ndikumana  
Christophe Sebudandi

Juillet 2012



### International Alert

International Alert est une organisation indépendante qui, depuis 26 ans, travaille dans le domaine de la consolidation de la paix. Nous travaillons avec les populations directement touchées par des conflits violents afin d'améliorer leurs perspectives de paix. Nous cherchons également à influencer les politiques et les méthodes de travail des gouvernements, des organisations internationales comme l'ONU et des entreprises multinationales afin de réduire le risque de conflit et de renforcer les perspectives de paix.

Nous sommes présents en Afrique, dans plusieurs régions d'Asie, dans le Caucase du Sud, au Proche-Orient et en Amérique latine, et nous avons récemment commencé à travailler au Royaume-Uni. Notre travail thématique se focalise sur plusieurs axes clés directement liés aux perspectives de paix et de sécurité : l'économie, le changement climatique, le genre, le rôle des institutions internationales, l'impact de l'aide au développement et l'effet de la bonne et de la mauvaise gouvernance.

Nous sommes l'une des ONG les plus importantes au monde dans le domaine de la consolidation de la paix, avec plus de 159 employés basés à Londres et dans nos 14 bureaux à travers le monde. Pour un complément d'information sur notre travail et les pays où nous sommes présents, veuillez visiter [www.international-alert.org](http://www.international-alert.org).

### EASSI

L'Initiative pour le Progrès de la Femme dans la sous-région de l'Afrique Orientale (EASSI) est une organisation non gouvernementale établie en 1996 pour faciliter le suivi systématique de la mise en œuvre du Programme d'Action issu de la Quatrième Conférence des Nations Unies sur les femmes, qui s'est tenue en 1995 à Beijing, en Chine. L'élaboration du programme d'Action de Beijing a été précédée par l'adoption de la Plate-forme d'Action Africaine par la Cinquième Conférence Régionale sur les Femmes en novembre 1994 à Dakar, au Sénégal. EASSI regroupe des individus, des organisations non gouvernementales, des coalitions et des réseaux qui se sont engagés dans la promotion et l'avancement des femmes. L'organisation dont le siège est à Kampala, couvre huit pays : le Burundi, l'Éthiopie, le Kenya, l'Érythrée, le Rwanda, la Somalie, la Tanzanie et l'Ouganda.

La présente publication a été produite avec l'apport financier du Ministère des Affaires Étrangères de Norvège.

© International Alert 2012

Tous droits réservés. Aucune partie de cette publication ne peut être reproduite, déposée dans un système de recherche, ni transmise sous toute autre forme ou moyen – électronique, mécanique, photocopie, enregistrement ou autre – sans pleine attribution.

Layout by D. R. ink

# A la conquête de la parole

La participation des femmes dans la transition démocratique au Burundi

## A propos des auteurs

### **Christophe Sebudandi**

Christophe Sebudandi est Docteur en sciences, option mathématiques. Il a enseigné à l'Université du Burundi et à l'Université Nationale du Rwanda. Il a dirigé plusieurs organisations de la société civile burundaise : La Ligue Burundaise des droits de l'homme ITEKA, et l'Observatoire de l'Action Gouvernementale. Il a également été président de la Ligue des droits de la personne dans la région des Grands Lacs (LDGL). Depuis une dizaine d'années il est consultant, dans les domaines suivants : gouvernance, droits humains, évaluation de projets, genre, réforme du secteur de sécurité, société civile. Il a mené de nombreuses recherches, seul ou en équipe, au Burundi et dans les pays de la Communauté économique des pays des Grands Lacs (CEPGL) ainsi qu'au sein de la Communauté Est Africaine.

### **Victoire Ndikumana**

Victoire Ndikumana est détentrice d'une Licence en Economie Politique et d'un Diplôme en Politique Commerciale. Elle jouit d'une vaste expérience dans les domaines apparentés à l'économie. Ancienne Ministre de la Promotion Féminine puis Parlementaire pendant 17 ans, elle a contribué à la plaidoirie pour la prise en compte de la problématique Genre dans les institutions, les politiques et programmes nationaux. Depuis le 28 août 2010, elle est Ministre du Commerce, de l'Industrie, des Postes et du Tourisme.

## Remerciements

Ce rapport a été produit dans le cadre d'une recherche régionale sur la participation politique des femmes et le renforcement de leur pouvoir économique dans les pays qui sortent d'un conflit dans la région des Grands Lacs en Afrique. La recherche qui s'est déroulée au Burundi, au Rwanda, en République Démocratique du Congo et en Ouganda, a été menée conjointement par International Alert et EASSI, en collaboration étroite avec quelques-unes des principales organisations de femmes dans les quatre pays, ainsi qu'avec le Département des études sur les femmes et le genre de l'Université Makerere en Ouganda. La supervision de la recherche au Burundi a été effectuée par Tracy Dexter, ancienne Représentante d'International Alert dans le pays. La recherche régionale dans les quatre pays a été coordonnée par Ndeye Sow, Conseillère principale pour le genre au programme Afrique à International Alert.

Les auteurs de ce rapport sont Christophe Sebudandi et Victoire Ndikumana. L'enquête de terrain au Burundi a été conduite avec une équipe d'enquêteurs composée à parité, d'hommes et de femmes. Il s'agit des personnes suivantes : Yvette Muhimpundu, Jocelyne Nininahazwe, Christella Tuyisenge, Jean Claude Hashazinka, Louis Murengeantwari, Bella Iradukunda, Auguste Muhire, Eliane Ngenzebuhoro, Marie Ndereyimana, Chane Mugisha, Ladislav Ndabarushimana, Frédéric Kanyungu, Diane Arakaza, Alex Singirankabo, Fidès Nakamahoro et Christella Kezakimana. Alain Ndikumana, Ingénieur statisticien, a effectué le codage et le traitement statistique des données.

Ce rapport a été enrichi par les lectures critiques de différents réviseurs : Sabine Sabimbona, déléguée de l'Assemblée nationale de transition aux négociations d'Arusha, Tracy Dexter, ancienne Représentante d'International Alert au Burundi et Ndeye Sow. Un travail exhaustif d'édition du rapport a été mené par Camille Lacroix et Aurélien Tobie, consultants indépendants. La publication de ce rapport a été assurée par Chandani Thapa, Directrice des Communications Stratégiques à International Alert.

Nous remercions très sincèrement le Ministère des Affaires Etrangères de Norvège qui a financé ce projet de recherche régionale.

## Table des matières

<b>Sigles</b>	<b>5</b>
<b>Résumé exécutif</b>	<b>6</b>
<b>I. Introduction</b>	<b>9</b>
1.1. Contexte	9
1.2. Objectifs de la recherche	9
1.3. Méthodologie de la recherche	10
<b>II. La participation politique des femmes au cours de la transition démocratique</b>	<b>11</b>
2.1. L'implication et le rôle des femmes dans le processus de paix	11
2.2. Le rôle des organisations internationales dans la mobilisation des femmes	17
2.3. L'émergence et l'organisation du mouvement féminin	18
2.4. Dynamiques entre les femmes politiques et celles de la société civile	21
2.5. Gains obtenus par les femmes au cours de la transition démocratique	22
<b>III. Impact des quotas sur la participation politique des femmes</b>	<b>24</b>
3.1. Le quota : interrogations et limites	24
3.2. L'impact des quotas sur la participation politique des femmes au Burundi	25
<b>IV. Impact de la représentation des femmes sur les transformations sociales</b>	<b>29</b>
4.1. L'accès à la parole dans l'espace public: la fissure d'un interdit	29
4.2. Estime de soi et statut social	30
4.3. Impact de l'augmentation de la représentation des femmes dans la vie politique, sur les rapports hommes femmes et les transformations dans la sphère familiale	31
4.4. Impact sur l'accès aux ressources et l'autonomie d'entreprendre	32
4.5. Accès des femmes à la propriété foncière : des verrous persistent	34
4.6. Impact de la politique des quotas sur la capacité des femmes à se concerter	34
4.7. Impact de la représentation politique des femmes sur la scolarisation des jeunes filles et des femmes	35
4.8. L'introduction des quotas : une mesure politique aux conséquences multiples	36
4.9. Augmenter ou diminuer les quotas en faveur des femmes : une majorité pour la parité	37
<b>V. La nature des institutions politiques et les obstacles à la participation des femmes</b>	<b>39</b>
5.1. Place et statut des femmes dans les partis politiques	39
5.2. Influence des femmes sur la prise de décision au sein des partis et des institutions	41
5.3. Biais ethnique et régional : un obstacle à la participation effective des femmes	43
5.4. Les obstacles à la participation des femmes à la vie politique	45
<b>Conclusion</b>	<b>48</b>
<b>Recommandations</b>	<b>50</b>
<b>Bibliographie</b>	<b>53</b>
<b>Annexes</b>	<b>55</b>
Figure 1 : Distribution de l'échantillon par province	10
Figure 2 : Taux d'adhésion aux partis politiques	26
Figure 3 : Appartenance politique des conjoints	27
Figure 4 : Perception de l'impact des quotas sur le statut et la place des femmes dans la société	30
Figure 5 : Perception de l'impact de la politique des quotas sur les rapports hommes-femmes	31
Figure 6 : Perception de l'impact des quotas sur les changements sociétaux	36
Figure 7 : Participation des femmes dans les organes dirigeants des partis politiques au Burundi	39
Figure 8 : Nombre de femmes dans les représentations provinciales des partis	40

## Sigles

<b>AFEPABU</b>	Association des femmes parlementaires du Burundi
<b>AFESOD</b>	Union des femmes socio-démocrates
<b>CAFOB</b>	Collectif des associations et ONGs féminines du Burundi
<b>CEDEF</b>	Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination envers les femmes
<b>CENI</b>	Commission nationale électorale indépendante
<b>CNDD/FDD</b>	Conseil national pour la défense de la démocratie/Forces de défense pour la démocratie
<b>FRODEBU</b>	Front pour la démocratie du Burundi
<b>OAG</b>	Observatoire de l'action gouvernementale
<b>PML-Abanyamwete</b>	Parti pour la promotion des masses laborieuses
<b>PSD</b>	Parti social-démocrate
<b>SOFEPA</b>	Solidarité femmes parlementaires
<b>SPPDF</b>	Synergie des partenaires pour la promotion des droits de la femme
<b>UCFB</b>	Union culturelle des femmes burundaises
<b>UFB</b>	Union des femmes burundaises
<b>UPRONA</b>	Union pour le progrès national

## Résumé exécutif

L'objectif principal de ce rapport est d'analyser la participation politique des femmes au cours de la période de transition post-conflit et de consolidation démocratique au Burundi, et d'évaluer son impact. Les gains que les femmes ont tiré des négociations d'Arusha, leur ont permis d'être davantage représentées dans toutes les institutions du pays, du sommet jusqu'à la base, même si la participation à ces institutions demeure inégale. L'adoption d'un système de quotas en 2005 a permis des avancées significatives en terme de représentation politique des femmes. L'étude examine non seulement la manière dont les femmes entrées dans la vie politique grâce aux quotas ont utilisé leur position pour changer la condition des femmes, mais aussi comment une représentation accrue des femmes dans les institutions politiques a influencé le regard que la société burundaise porte sur les femmes. L'enquête de terrain a recueilli les perceptions et opinions sur l'impact de cette représentation inédite des femmes dans la vie politique, et la façon dont elle affecte les fondements de l'idéologie patriarcale, notamment la conception des rôles et des stéréotypes traditionnellement attachés à chaque sexe.

A ses débuts, le processus de négociation de paix d'Arusha et les initiatives qui l'ont précédé excluaient complètement les femmes. Celles-ci ne seront intégrées que plus tard, vers la fin des négociations de paix, grâce à leur forte mobilisation. Cependant, les clivages existant à cette époque au sein des associations de femmes ne sont pas de nature à faciliter une expression commune des femmes et le mouvement féminin naissant souffre de divisions politiques et ethniques. Plusieurs actions, initiées par des organisations internationales dont International Alert, Femmes Africa Solidarité et UNIFEM, permettent aux femmes de s'organiser et de s'entendre sur un agenda commun qu'elles feront valoir auprès des négociateurs burundais et du médiateur des négociations. L'implication des femmes dans le processus de paix d'Arusha semble avoir sensiblement influencé les négociations de paix, et a eu les impacts suivants :

- des négociations plus ouvertes et un accord de paix attentif à la question du genre ;
- des négociations dynamisées par la participation des femmes ;
- des négociations plus humaines.

Le plaidoyer mené par les associations de femmes burundaises avec l'appui de personnalités politiques, de partis politiques et d'organisations internationales de femmes, a permis d'entamer un processus de rééquilibrage entre les hommes et les femmes en matière de participation à la vie politique. En effet, l'Accord d'Arusha signé en 2000, stipulait que le nouveau code électoral devrait prévoir des listes ayant un caractère multi-ethnique et promouvant la participation égalitaire des hommes et des femmes. Selon la Constitution de la République du Burundi de 2005, pour trois candidats inscrits sur une même liste électorale, deux seulement pouvaient appartenir au même groupe ethnique, et au moins un candidat sur quatre<sup>1</sup> devait être une femme. Les femmes devaient donc représenter 25 pour cent des candidats inscrits sur une liste. Cependant, la demande d'adoption d'un système de quotas permettant une représentation plus importante des femmes dans les institutions avait été reçue de manière mitigée, et n'avait donc pas été prise en compte par la Constitution de transition de 2001. Un quota de 30 pour cent de représentation féminine au Gouvernement et au Parlement, sera finalement accepté et inscrite dans la Constitution post-transition adoptée en mars 2005, soit cinq ans après la signature de l'accord de paix d'Arusha.<sup>2</sup>

En effet, à la suite des élections de 2005, le pourcentage de femmes au sein du nouveau Gouvernement

1 Article 168 de la Constitution de la République du Burundi, adopté le 18 mars 2005.

2 Articles 129, 164 et 180 de la Constitution de la République du Burundi, adopté le 18 mars 2005

était de 35 pour cent, avec, fait rare dans le monde, une femme occupant le poste de Ministre des relations extérieures<sup>3</sup> et une autre celui de Deuxième Vice-présidente de la République. Cependant, la proportion de femmes assumant des fonctions politiques, diminue selon l'importance du poste qui leur est attribué. En 2005, seules 4 femmes sur 18 étaient ambassadeurs, soit 22%, et 4 femmes sur 17 étaient gouverneures de provinces, soit 23,5 pour cent. Elles représentaient 12,5 pour cent des administrateurs communaux.<sup>4</sup> Quant à la représentation des femmes dans les postes politiques et administratifs, elle est globalement de 15 %.

De manière générale, il apparaît que la représentation accrue des femmes dans la vie politique par le biais des quotas, aurait eu de multiples impacts et que ceux-ci seraient en train de générer progressivement des transformations significatives dans la société burundaise. Le changement le plus emblématique, serait l'accès progressif des femmes à la parole au sein de l'espace public. Ceci serait accompagné d'un accroissement de l'estime de soi chez les femmes. Il semblerait aussi que le fait de voir des femmes occuper des postes de prise de décision et de pouvoir, serait en train de changer le regard que la société porte sur les femmes et de remettre progressivement en question les rôles et stéréotypes traditionnellement attachés à chaque sexe, même si ceux-ci restent encore solidement ancrés dans la société burundaise.

Des changements seraient également perceptibles au niveau des rapports hommes-femmes, y compris dans la sphère familiale de l'accès des femmes aux ressources économiques et de la liberté d'entreprendre, de la concertation des femmes à tous les niveaux, de la scolarisation des filles et des femmes. En outre, un consensus est en train d'émerger progressivement, notamment au sein du mouvement féminin, sur la nécessité d'aller au-delà des quotas et de promouvoir la parité hommes-femmes au sein de toutes les institutions du pays.

Cependant, l'enquête a aussi mis en évidence la nécessité de questionner le système politique et les cadres institutionnels. En effet, bien que le gouvernement ait mis en place un certain nombre de mesure pour garantir l'augmentation de la participation politique des femmes, les mécanismes permettant la bonne mise en œuvre de ces mesures font généralement défaut. Hormis les questions politiques et politiciennes régulièrement posées au Parlement, les mécanismes mis en place pour garantir que la discrimination positive serve les fins pour lesquelles elle a été établie ne sont pas discutés.

C'est ainsi que de nombreux obstacles entravent toujours la participation des femmes, notamment dans les processus électoraux. Bien que le code électoral promulgué pour les élections de 2010 ait repris les dispositions favorisant une plus grande égalité ethnique et de genre dans plusieurs de ses aspects, les femmes continuent d'être en position défavorable sur les listes électorales bloquées. Des lacunes importantes subsistent, en raison de la nature du système politique. Les partis politiques étant dominés par des hommes et organisés autour des intérêts masculins, les femmes se trouvent souvent confinées aux échelons inférieurs des partis. Elles ne peuvent généralement être présentes au sein des partis dans les proportions souhaitées que par le biais de la cooptation, ce qui peut affecter leur légitimité et leur capacité à défendre les intérêts des femmes au sein de la société en général. La domination masculine affecte également l'autonomie des femmes en matière de droit de vote. L'enquête a montré que la majorité d'entre elles suit les consignes données par leurs maris et leurs partis, ce qui exclut toute possibilité de mobilisation pour faire gagner le programme tenant le plus compte de la dimension du genre dans les projets politiques qu'il propose.

La participation des femmes aux échelons inférieurs de la vie politique demeure problématique. Elles sont très peu représentées et éprouvent d'énormes difficultés à faire entendre leur voix en raison de la domination de l'idéologie patriarcale au sein même des instances de prise de décision

3 Dans le monde, jusqu'en novembre 2003, seulement vingt femmes avaient été nommées ministres des relations extérieures. Pour plus de détails, se reporter à « Genre et Gouvernance et participation des femmes », <http://www.un-instraw.org>.

4 Observatoire de l'Action Gouvernementale, « Gouvernement post-transition : une année de pouvoir. Avancées fragiles et tentations autoritaires », Bujumbura, août 2006.

au niveau local. Certaines sont obligées de démissionner, par exemple quand elles voient que les voix des femmes sont inaudibles ou lorsqu'elles ne peuvent pas faire entendre leur cause, notamment en ce qui concerne le traitement des plaintes des victimes de violence domestique.<sup>5</sup>

Après les élections de 2005 et à la suite de l'adoption du système des quotas, la cooptation a été utilisée pour corriger les déséquilibres résultant de la position défavorable des femmes sur les listes électorales bloquées. Un nombre significatif de femmes hautement qualifiées et expérimentées ayant initié le mouvement civique et citoyen des femmes a été admis par cooptation au sein des institutions politiques. Cependant, ceci a contribué à l'affaiblissement du mouvement des femmes, qui a perdu certains de ses membres les plus fervents et les plus puissants, et a également créé des tensions entre les organisations féminines de la société civile et les femmes présentes au sein des institutions politiques. Les attentes très fortes des associations de femmes de la société civile ont fait peser de lourdes pressions sur les femmes politiciennes. Pourtant, des deux côtés, les femmes avaient été en mesure de joindre leurs forces pour travailler en étroite collaboration durant les négociations de paix et la période de transition, afin de faire pression en faveur d'un programme garantissant la participation des femmes dans les institutions politiques. Elles n'ont cependant pas été en mesure de maintenir un front uni, ni avant les élections de 2005 ni après. Nombre de femmes de la société civile en sont venues à accuser les femmes politiciennes d'être plus proches de leurs propres partis politiques que du mouvement civique et citoyen des femmes.

Pour encourager davantage la participation des femmes à la vie politique, cette étude est parvenue à identifier les recommandations suivantes :

- Constituer une base de données statistique sur la participation politique des femmes et évaluer les progrès du Burundi dans la mise en application de ses engagements nationaux et internationaux pour l'égalité entre les sexes, notamment par le biais d'indicateurs connus comme l'IDISA<sup>6</sup>
- Promouvoir le passage du système des quotas à la parité, afin d'accroître la représentation des femmes à tous les niveaux de la sphère publique
- Adopter le projet de loi garantissant le droit des femmes à la propriété foncière
- Mettre en place des mécanismes permettant de relever le niveau d'instruction des femmes et des filles et de réduire le poids des tâches domestiques
- Intégrer le genre dans les politiques et programmes de développement nationaux
- Promouvoir la scolarisation des filles et l'éducation des femmes
- Développer et renforcer les alliances et les réseaux entre les femmes
- Encourager le gouvernement à respecter ses engagements nationaux, régionaux et internationaux en faveur de l'égalité des sexes

---

5 Sebudandi, C., « Intégration du genre dans la réforme du secteur de la sécurité », International Alert, 2009.

6 L'IDISA ou Indice de développement et des inégalités entre les sexes en Afrique, est composé de trois volets : le volet social (capacités) aborde les questions d'éducation et de santé ; le volet économique (opportunités) évalue l'accès aux ressources productives ; et le volet politique (pouvoir d'action) concerne la représentation politique des femmes à la prise de décisions dans les institutions publiques et les organisations de la société civile. Pour plus de détails, consulter le Rapport sur les femmes en Afrique en 2009, Commission économique pour l'Afrique (CEA), novembre 2009, ISBN : 978-92-1-225056-4.

# I. Introduction

## 1.1. Contexte

La signature de l'accord de paix d'Arusha en 2000, marque le début de la transition post-conflit et de l'alternance démocratique au Burundi. Ces changements ont été accompagnés par l'adoption d'une nouvelle constitution et la tenue d'élections libres et démocratiques en 2005.<sup>7</sup>

Initialement exclues des pourparlers de paix d'Arusha, les femmes ont fini par être représentées à la table des négociations, à la suite d'un travail de plaidoyer et de lobbying long et intense. Leur participation à Arusha a permis aux femmes d'influencer les débats, en inscrivant la question de l'égalité des sexes à l'ordre du jour des négociations. Elles ont aussi pu obtenir des avancées significatives en ce qui concerne leur participation à la prise de décision politique. L'adoption d'un système de cooptation pendant la période de transition et surtout l'insertion, dans la constitution post-transition, d'un quota de 30 pour cent de représentation des femmes dans les institutions politiques ont considérablement contribué à accroître la représentation féminine. En dépit de ces avancées, les résistances à l'idée d'une représentation plus importante des femmes au sein des institutions ont été importantes. Les femmes ont dû se battre afin que le système des quotas soit finalement inclus dans la Constitution adoptée en 2005, et uniquement pour les positions au sein de l'équipe gouvernementale et pour le parlement. La représentation des femmes aux échelons inférieurs de l'appareil d'état est de loin inférieure au quota de 30 pour cent.

Cette recherche examine la participation des femmes au processus de paix d'Arusha et les stratégies qu'elles ont adoptées pour faire inclure une perspective genre dans le texte final de l'accord de paix. Le rapport examine également la manière dont les dispositions pour une plus grande participation des femmes dans la vie politique inscrites dans l'accord de paix ont été mises en application.

Le système des quotas, qui peut être considéré comme un moyen efficace pour obtenir une plus grande représentation féminine dans les instances de prise de décision, ne fait pas l'unanimité. A travers le monde, les quotas continuent de faire l'objet de débats entre partisans et détracteurs. Le rapport analyse les atouts et les limites du système des quotas au Burundi, en se demandant dans quelle mesure les femmes entrées en politique parviennent, ou pas, à agir en faveur de la représentation des femmes et de la réduction des inégalités entre les sexes. La recherche s'interroge aussi sur l'impact d'une plus grande représentation des femmes dans les échelons du pouvoir sur l'image que les femmes se font d'elles-mêmes. Elle examine aussi en quoi une représentation accrue des femmes serait en train de changer le regard qu'une société burundaise, encore profondément patriarcale, porte sur les femmes.

## 1.2. Objectifs de la recherche

### 1.2.1. Objectif global

Déterminer l'impact de la participation politique des femmes sur les transformations sociales au Burundi et identifier les entraves physiques, psychologiques, politiques et économiques à cette participation.

---

<sup>7</sup> Cette recherche a été menée avant les élections générales de 2010.

### 1.2.2. Objectifs spécifiques :

- 1) Inventorier les gains obtenus dans le processus de paix, leur préservation, leur gestion et leur consolidation et analyser l'impact de ces gains sur la participation politique des femmes ;
- 2) Analyser le mouvement féminin au Burundi et la nature des liens entre les femmes de la société civile et les femmes politiques, ainsi que les stratégies utilisées ou à mettre en œuvre pour les renforcer ;
- 3) Déterminer les effets du biais régional et ethnique sur la réalité de la participation politique des femmes burundaises ;
- 4) Etablir l'impact tant qualitatif que quantitatif de la participation politique des femmes burundaises sur les transformations sociales (la confiance des femmes en elles-mêmes, l'évolution des lois et les rapports hommes/femmes) et sur les obstacles à cette participation ;
- 5) Comprendre la nature des institutions politiques (partis politiques, parlement) et la place qui est faite aux femmes dans ces institutions (participation politique, statut, et influence sur la prise de décision).

## 1.3. Méthodologie de la recherche

### 1.3.1. Méthode de collecte de l'information

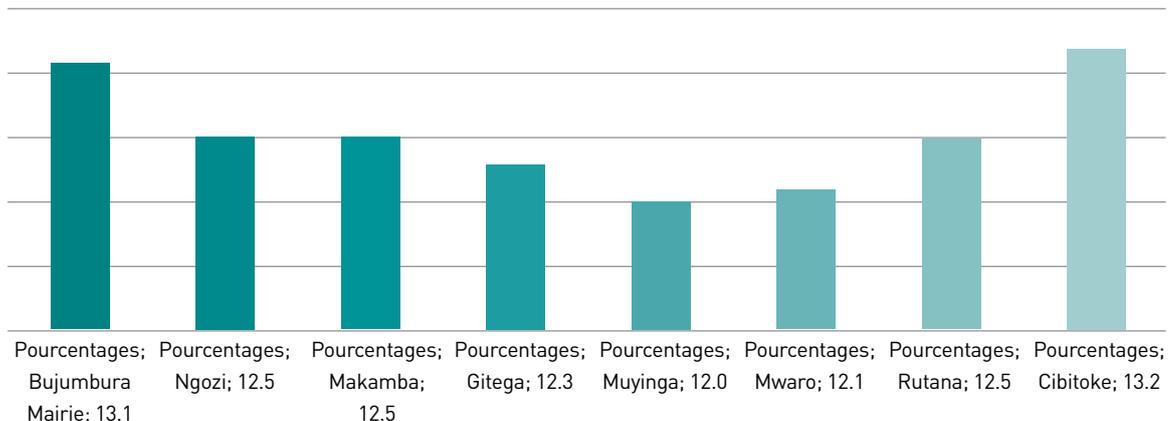
Des méthodes quantitatives et qualitatives ont été utilisées pour la collecte des données.

A cet égard, des entretiens approfondis ont été menés, par le biais d'un questionnaire administré à un échantillon de 1000 personnes dans huit provinces du pays. Les entretiens approfondis ont été divisés en deux catégories : la première, menée avec une vingtaine de personnalités politiques et de la société civile, a porté plus particulièrement sur l'implication des femmes dans le processus de paix d'Arusha. La deuxième catégorie d'entretiens a impliqué des hommes et des femmes choisis aléatoirement. En outre, dix-huit « focus group », ont été tenus, à l'aide d'un guide de discussion, avec des femmes dans les instances de prise de décision au niveau de l'administration locale et communale, et des femmes ordinaires.

### 1.3.2. Echantillonnage

Un échantillon de mille personnes a été interrogé dans huit provinces du pays. Ce groupe comprend une proportion paritaire d'hommes et de femmes âgés de plus de 18 ans. Les huit provinces ont été choisies de telle sorte que toutes les régions du Burundi soient représentées : le nord, le sud, l'est, l'ouest et le centre du pays. Il s'agit des provinces de Bujumbura Mairie, Cibitoke, Gitega, Makamba, Muyinga, Mwaro, Ngozi et Rutana. Deux « focus groups » ont été organisés par provinces. Voici la distribution de l'échantillon par province :

Figure 1 : Distribution de l'échantillon par province



## II. La participation politique des femmes au cours de la transition démocratique

### 2.1. L'implication et le rôle des femmes dans le processus de paix

#### 2.1.1. Le contexte national et international des négociations d'Arusha

L'assassinat du Président Melchior Ndadaye le 21 octobre 1993, a déclenché la crise la plus longue et la plus coûteuse en vies humaines et en biens matériels de toute l'histoire du pays, avec des conséquences tragiques pour l'ensemble des citoyens burundais. Outre des centaines de milliers de morts, plus d'un million de personnes ont été déplacées à l'intérieur du pays ou ont trouvé refuge dans les pays limitrophes. Les conséquences physiques, morales, sociales, psychologiques et économiques de cette crise sur la population burundaise sont encore visibles: des personnes sans repères, des familles entièrement décimées, des orphelins, des enfants chefs de familles, des veuves sans ressources, des enfants et des adultes vivant de la mendicité. Le lourd contentieux créé par cette période sombre de l'histoire récente appelle la mise en place de mécanismes de justice transitionnelle afin qu'il puisse être clos.

Au niveau politique, la tension a alors atteint son paroxysme entre deux communautés ethniques qui se regardaient en chien de faïence dans une logique de « barbarisation » à outrance. La crise s'est ensuite approfondie avec la naissance de rebellions armées à dominante hutu dont l'objectif proclamé était la « restauration de la démocratie ». En réalité, son but était surtout de faire fléchir l'armée, sinon d'en découdre, avec elle, dans la mesure où elle était accusée d'être responsable de la décapitation des institutions élues. Cette confrontation armée a ouvert une impasse institutionnelle, mettant en cause la légitimité et le fonctionnement des institutions. En dépit de résistances venant en particulier de la partie gouvernementale et de ses alliés, la négociation s'est imposée comme étant la seule voie possible pour sortir de l'impasse.

Les négociations dites de Kigobe et Kajaga se sont d'abord engagées entre les leaders des partis politiques en janvier 1994, en vue de combler le vide politique au sommet de l'Etat. Elles se sont clôturées par la désignation de Cyprien Ntaryamira comme Président de la République le 5 février 1994 et par la mise en place d'un gouvernement de consensus. Deux mois plus tard, Cyprien Ntaryamira était tué dans l'attentat contre l'avion du Président rwandais Juvénal Habyarimana le 6 avril 1994. Aussitôt après, des pourparlers s'engagent encore une fois entre les différentes forces politiques et aboutissent à la signature d'un accord portant Convention de gouvernement entre les Forces de Changement Démocratique<sup>8</sup> et les partis politiques de l'opposition.<sup>9</sup> Valable pour la période du 10 septembre 1994 au 09 juin 1998, cette convention devait servir de base à la mise en place d'institutions de consensus ayant essentiellement comme mission le retour de la paix, de la sécurité et de la confiance, ainsi que l'émergence d'un Etat de droit et le redressement économique du pays. Son article 5 prévoyait notamment l'organisation d'un débat national de fond sur les problèmes majeurs du pays.

Ce débat national visant le retour à la paix et l'amorce d'une réconciliation a été engagé à partir de 1996, mais à l'image des premières tentatives de négociations, il n'a pas permis de mettre fin à la crise parce que certains de ses acteurs, dont notamment les chefs des mouvements armés, n'y avaient pas été associés. Des négociations supervisées par un médiateur extérieur s'imposaient. Dès l'éclatement de celle-ci, diverses initiatives privées ont été entreprises par différents acteurs de la communauté internationale pour aider les Burundais à en trouver une issue pacifique. C'est dans ce cadre que la Fondation Jimmy Carter, en collaboration avec l'Organisation de l'unité africaine

<sup>8</sup> Les Forces de changement démocratique sont constituées des partis politiques FRODEBU, R.P.B., P.P.et P.L.

<sup>9</sup> Les Partis Politiques de l'Opposition étaient constitués des partis UPRONA, RADDES, INKINZO, P.S.D., ANADDE, ABASA, P.I.T., P.R.P. et PARENA.

(OUA) et le président malien Amani Toumani Touré, a organisé un sommet des chefs d'Etats au Caire les 28 et 29 novembre 1995. Pour la première fois, les chefs d'Etats des pays voisins du Burundi se sont réunis pour parler de la question burundaise, intégrant ainsi le processus de paix burundais dans une dynamique politique régionale. Cette dynamique donnera naissance à ce qui a été appelé l'« Initiative régionale pour la paix au Burundi », un projet piloté par le président ougandais Yoweri Museveni. Au cours de ce sommet, Julius Nyerere, ancien président tanzanien, fut proposé comme médiateur dans le conflit burundais. Sa nomination fut ensuite entérinée au Sommet de Tunis du 16 au 18 mars 1996.

Dès sa nomination, Nyerere s'est impliqué sans tarder dans le processus de médiation et a organisé deux réunions successives entre les représentants du FRODEBU et de l'UPRONA à Mwanza en Tanzanie, du 22 au 25 avril 1996 et du 8 au 9 juin 1996. Ces réunions n'ont abouti à aucun résultat concret. Parallèlement, la Communauté San Egidio de Rome a initié des négociations secrètes au cours des années 1996-1997 entre le gouvernement burundais et le mouvement rebelle CNDD, dirigé à l'époque par Léonard Nyangoma. Cette initiative privée et secrète, est remarquable en ce sens qu'elle a réussi à réunir les deux protagonistes principaux du conflit burundais, à une époque où chacun restait prisonnier de la représentation diabolisée de l'autre : l'un ne voyait dans les Hutus que des terroristes génocidaires et l'autre ne considérait les Tutsis que comme des putschistes et les assassins du Président Ndadaye.<sup>10</sup>

Alors que les parties étaient arrivées à s'entendre sur un programme de négociations incluant des questions aussi controversées que la réforme de l'armée, le retour à la légalité constitutionnelle et la nécessité d'une justice impartiale et indépendante, les négociations vont être interrompues au moment même où le processus est dévoilé au public. Loin d'être un échec, les négociations de San Egidio ont permis de briser la glace entre les principaux protagonistes du conflit burundais et ont par conséquent ouvert la voie au processus de paix d'Arusha dans lequel la Communauté San Egidio a joué un rôle important en assurant la présidence de la commission III, chargée de la question de la réforme des forces de défense et de sécurité.

Les pourparlers d'Arusha ont démarré le 15 juin 1998, sous la houlette du médiateur Julius Nyerere et de l'Initiative régionale pour la paix au Burundi. Participaient à ces négociations les représentants des 17 partis politiques agréés et mouvements armés, du Gouvernement burundais et de l'Assemblée nationale. Lors de ces discussions, toutes les parties en présence ont admis que l'exclusion motivée par l'appartenance ethnique, régionale, politique et sexuelle avait été l'une des causes profondes de la guerre civile au Burundi. Toutefois l'approche suivie dans ces négociations n'a pas semblé prendre en compte ce constat: les femmes, notamment, en sont restées complètement exclues. De même, plusieurs catégories de personnes et groupes de la société civile ainsi que les confessions religieuses ont cherché à participer à ces négociations, sans grand succès. De ce fait, les négociations d'Arusha ont été perçues comme une privatisation de la question politique et de l'avenir du pays par les seuls partis politiques. Or tout le monde n'est pas nécessairement membre ou militant d'un parti politique, et chaque citoyen, chaque groupe social a son mot à dire dans le processus de construction de la nation, surtout lorsqu'il s'agit de la consolidation de la paix dans une société divisée, ayant connu une crise comme celle que le Burundi a vécue. Après de nombreux efforts de plaidoyer et de lobbying, la société civile a fini par arracher le statut d'observateur en vue du second round des négociations se tenant en juillet 1998. Les femmes n'ont obtenu ce statut qu'en février 2000 et ce, sans droit de parole.

### 2.1.2. L'odyssée des femmes burundaises pour arriver à la table des négociations

Face au constat de leur exclusion du processus de paix, les femmes se sont mobilisées pour revendiquer le droit d'être associées aux négociations. Elles avaient déjà commencé à s'organiser

<sup>10</sup> Sculier, C. : « Négociations de paix au Burundi : une justice encombrante mais incontournable », Centre for Humanitarian Dialogue, mai 2008, p.16

à travers des associations diverses<sup>11</sup> en vue de porter du secours aux personnes éprouvées par la guerre, promouvoir des messages de paix et de réconciliation à destination de la population, exiger la cessation immédiate des hostilités entre le gouvernement et les groupes armés et impliquer les femmes dans la recherche d'une solution durable à la crise. Dès 1995, avec l'appui de l'ONG britannique International Alert, les associations de femmes agréées ont commencé à travailler ensemble. Elles se sont ensuite regroupées au sein d'un collectif, le CAFOB.<sup>12</sup> Plusieurs initiatives en faveur de la paix sont alors lancées par les femmes. On peut citer à titre d'exemple un séminaire national des femmes burundaises organisé par des associations féminines avec le concours de l'ONG Search for Common Ground en juin 1995. Celui-ci a abouti à la création du Réseau des femmes pour la paix et la non-violence. On peut également évoquer la marche du 9 décembre 1995 dans les rues de Bujumbura, à laquelle des milliers de femmes ont participé pour manifester en faveur de la paix et contre la violence. Parmi les participantes se trouvaient les épouses des plus hautes autorités de l'Etat ainsi que des femmes occupant de hautes responsabilités au sein de l'appareil d'Etat. Une campagne de pacification et de relance des activités économiques a été organisée à l'intention des femmes de tout le pays du 10 au 25 janvier 1997, par le ministère de l'action sociale et de la promotion de la femme, en collaboration avec les associations féminines et avec l'appui du PNUD. Cette campagne aurait touché au moins deux femmes par colline de recensement. Elle s'est clôturée par la mise sur pied des Comités de femmes pour la paix et le développement dans toutes les communes et collines du pays.

Après le coup d'Etat qui a ramené Pierre Buyoya au pouvoir en juillet 1996, des sanctions économiques sous forme d'embargo ont été imposées sous l'égide du médiateur Julius Nyerere et de l'Initiative Régionale pour la paix au Burundi, pour forcer le gouvernement du Burundi à accepter des négociations ouvertes avec l'opposition politique et armée. Les responsables de l'opposition politique intérieure<sup>13</sup> ont d'abord soutenu cet embargo, considéré comme une punition contre le régime « putschiste » de Buyoya et surtout comme le meilleur moyen de forcer le régime à entamer des négociations avec l'opposition politique et armée. Certaines femmes leaders de ces partis se sont alignées sur cette position. A titre d'illustration, on peut citer le cas d'une femme, ministre dans le gouvernement Buyoya ayant soutenu le maintien de l'embargo contre son propre gouvernement, lors d'une conférence de femmes qui se tenait dans un pays de la sous-région, provoquant presque un incident avec les autres femmes membres de la délégation opposées à cette position.<sup>14</sup>

Beaucoup de débats ont eu lieu parmi les femmes sur cette question de l'embargo. Convaincues des effets contre-productifs de l'embargo, et sous l'influence du leadership des femmes de la société civile, les femmes en général, y compris celles des partis politiques actives dans le mouvement des femmes, ont finalement décidé de mettre de côté leurs divergences afin d'afficher un front uni sur cette question. En effet, appliquées sous la forme d'un blocus total, ces sanctions ont créé un tel état de privation dans le pays, entraînant notamment des ruptures de stocks pour certains produits de première nécessité et des pénuries de médicaments et de carburant, que les femmes ont décidé de faire cause commune pour protester contre cet embargo, quelle que soit leur ethnie, leur catégorie sociale ou leur obédience religieuse et politique. Les femmes de l'intérieur du pays ont profité de toutes les rencontres régionales et internationales pour mettre en exergue l'impact désastreux de l'embargo sur les personnes vulnérables. Cette mobilisation autour d'objectifs communs a permis de jeter des ponts entre les communautés ethniques et de bâtir une certaine confiance.<sup>15</sup>

11 On peut citer à titre d'exemple les associations suivantes : Association des femmes pour la paix (AFP), Association des femmes chefs de famille (AFCF), Association des femmes musulmanes du Burundi (AFEMUBU), Association des femmes juristes (AFJ), Association des femmes éprises de paix (AFEP)

12 Collectif des Associations et ONG Féminines du Burundi.

13 Il s'agissait principalement des partis politiques FRODEBU, RPB, PP et PL, membres de ce qu'on appelait à l'époque « Forces de changement démocratique » dont le pouvoir venait d'être renversé par Pierre BUYOYA.

14 Entretiens, Bujumbura, mars 2010

15 Entretiens, Bujumbura, mars 2010.

Parallèlement, avec l'appui d'organisations internationales comme International Alert, UNIFEM et Femmes Africa Solidarité, des rencontres et diverses conférences regroupant les femmes de l'intérieur du pays et celles de la diaspora se sont tenues à Kampala (octobre 1998), Arusha (juillet 2000) et Pretoria (2003). Ces conférences ont permis aux femmes de se mettre d'accord sur une position commune concernant les questions en débat à Arusha, qu'elles ont ensuite présentée à la médiation, aux facilitateurs et aux négociateurs. Elles ont su mettre à profit ces occasions pour exiger la participation des femmes aux négociations. La question de la participation des femmes s'était déjà posée au cours de la seconde série de négociations qui s'est tenue du 20 au 29 juillet 1998, au moment où des femmes burundaises sont arrivées à Arusha constituées en délégation, sans que celle-ci ait été préalablement officiellement autorisée. Depuis, les femmes n'ont plus jamais été absentes des négociations d'Arusha, alors qu'elles s'étaient d'abord heurtées à un refus catégorique de la part des partis politiques et du gouvernement. Dans les couloirs des salles de négociations à Arusha, elles se sont organisées pour mener sans relâche un lobbying musclé auprès des négociateurs, de la médiation, des facilitateurs et des diplomates. Elles ont également fait pression auprès des donateurs, des organisations internationales, des organisations de femmes africaines et d'éminentes personnalités, ainsi que des dirigeants de la région pour recueillir un soutien en faveur de leur cause.

La première conférence regroupant les femmes vivant au Burundi et celles appartenant à la diaspora, qui s'est tenue à Kampala en octobre 1998, à la veille du troisième round des négociations de paix d'Arusha (12-22 octobre 1998) a été une opportunité importante pour faire avancer le programme des femmes. Convoquée par Spéciosa Kazibwe, alors Vice-présidente de l'Ouganda et présidente du Comité des femmes africaines pour la paix de l'OUA, la conférence a vu la participation de soixante-cinq femmes burundaises et de deux hommes.<sup>16</sup> Elle avait un triple objectif : demander au président ougandais et à ses pairs de la sous-région leur soutien en faveur de la levée de l'embargo; obtenir la participation des femmes burundaises aux négociations de paix d'Arusha et susciter un dialogue entre les femmes vivant à l'intérieur du pays et celles de la diaspora. Au cours de cette conférence, les femmes ont été reçues par le président Museveni à qui elles ont alors exposé leurs doléances relatives à la levée de l'embargo et à la participation aux négociations pour la paix. Le président s'est engagé à en parler au médiateur Julius Nyerere. De fait, à la fin octobre 1998, Julius Nyerere avait lancé un processus de consultations avec une délégation composée de sept femmes choisies parmi celles présentes à la conférence de Kampala. La délégation a pu dégager un consensus sur la question de la participation des femmes aux négociations. Des divergences ont, par contre, subsisté quant à la question de la levée de l'embargo. Six femmes, dont trois Hutues et trois Tutsies qui défendaient la position des Burundaises de l'intérieur du pays, ont plaidé pour la levée des sanctions et la cessation des hostilités. Une septième femme exilée au Kenya a défendu la position des Burundaises de la diaspora favorables au maintien de l'embargo. Les femmes qui ont fait pression pour la levée de l'embargo sont persuadées que leur initiative, soutenue par d'éminentes femmes africaines, a contribué à la levée des sanctions ayant eu lieu lors d'un sommet extraordinaire des chefs d'Etat de la région organisé à Arusha en janvier 1999.<sup>17</sup>

Le médiateur Julius Nyerere a également organisé des consultations sur la question de la participation des femmes, visant le groupe des femmes et les chefs de délégations de négociateurs présents à Arusha. Il faudra cependant encore une année de plaidoyer et de prises de contacts pour venir à bout des résistances des négociateurs. En janvier 2000, un statut d'observateur aux négociations est enfin accordé au groupe des femmes, soit huit mois seulement avant la fin des négociations. Le troisième objectif de la conférence de Kampala n'a pas été atteint. Cette conférence avait en effet été organisée hors du Burundi, afin de créer des conditions favorables à un dialogue entre les femmes vivant à l'intérieur et à l'extérieur du pays. Ce dialogue n'a pas pu avoir lieu car seules deux femmes vivant en exil ont pu participer à la conférence.

16 UNIFEM : *Engendrer la paix : Réflexion sur le processus de paix au Burundi*, p.12

17 UNIFEM : *Engendrer la paix*, op. cit. , p.13

### 2.1.3. La Conférence pluripartite des femmes burundaises : un tournant décisif

Organisée par l'UNIFEM et la Fondation Mwalimu Julius Nyerere, la Conférence pluripartite des femmes burundaises pour la paix s'est tenue à Arusha du 17 au 20 juillet 2000. Les dix-sept partis politiques et mouvements armés, ainsi que le Gouvernement et l'Assemblée nationale étaient chacun représentés par deux délégués. Des représentantes de la société civile, des communautés réfugiées, et de la diaspora ainsi que le groupe de femmes observatrices ont pris part à la conférence. Au total, environ cinquante-quatre femmes représentant l'ensemble des protagonistes du conflit burundais ont participé à cette conférence. Son objectif était de favoriser l'élaboration par les femmes burundaises d'un programme commun de paix, de réconciliation et de reconstruction nationale, ainsi que la formulation de stratégies visant à inclure la dimension du genre dans le projet d'accord de paix. Il s'agissait d'un pari difficile étant donné l'hétérogénéité ethnique, politique et sociale des groupes de femmes représentées, mais il a finalement pu être tenu. Il y a eu des divergences et des désaccords parfois profonds entre les femmes du fait des différences d'opinion politique. Les femmes représentant les partis politiques ont eu tendance à s'aligner sur les positions de leurs formations politiques respectives. Il aura fallu beaucoup de patience, de savoir-faire et d'intelligence aux organisateurs de la conférence pour parvenir à initier un rapprochement entre les femmes et les amener à se mettre d'accord sur les questions les unissant.

Grâce à diverses prises de contacts informelles entre les femmes politiques et les représentantes de la société civile, les femmes ont pu se rendre compte que, bien qu'étant les premières victimes de la guerre, elles avaient pourtant été exclues des négociations. Leurs préoccupations n'avaient pas non plus été prises en compte dans le projet d'accord de paix.

En dépit de leurs différences, toutes les participantes ont fini par se mettre d'accord sur le fait que leur participation aux négociations et à la rédaction de l'accord final était un droit à revendiquer. La conférence s'est donc attachée à aider les femmes à promouvoir leur cause afin de veiller à ce que les droits des femmes soient clairement pris en compte dans l'Accord de paix. Travaillant en petits groupes, puis en séance plénière, les femmes ont passé en revue le projet d'accord de paix et ont formulé des propositions en vue de l'intégration de la dimension du genre dans l'accord final.<sup>18</sup> Les recommandations formulées se sont beaucoup inspirées des instruments internationaux existant sur les droits des femmes, en particulier la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF) et le Programme d'action de Beijing. Lors de l'analyse du projet d'accord de paix, trois revendications prioritaires ont été identifiées par les femmes :<sup>19</sup>

- i) La représentation des femmes dans tous les aspects et à tous les stades du processus de paix, y compris dans les décisions concernant les modalités d'application de ce processus et les négociations proprement dites, ainsi que dans le suivi et l'application des accords de paix ;
- ii) La mise en évidence de l'impact du conflit sur les femmes afin que tous les participants au processus de paix en comprennent les enjeux ;
- iii) La nécessité d'inclure la dimension du genre dans toutes les questions de fond abordées au cours des négociations.

A l'issue de la conférence et à la suite de séances d'information et de sensibilisation, les chefs de délégation participant aux négociations ont officiellement reconnu la contribution importante des femmes à la réconciliation, à la reconstruction et au développement de la société burundaise. Ils se sont engagés à prendre en compte les préoccupations des femmes et leur ont garanti qu'elles pourraient participer directement à l'application de l'Accord de paix.<sup>20</sup> De fait, presque toutes les recommandations formulées par les femmes ont été incluses dans le document final de l'Accord de paix, à l'exception de la clause sur le quota minimum de 30 pour cent réclamée par les femmes,

18 UNIFEM : Les Actes de la Conférence Pluripartite des Femmes du Burundi pour la paix (Annexe), p. 39-45

19 UNIFEM : Engendrer la paix : Réflexion sur le processus de paix au Burundi, p 16

20 UNIFEM : Engendrer la paix : Réflexion sur le processus de paix au Burundi p 16

afin de favoriser l'égalité des sexes dans la participation à la prise de décision à tous les niveaux. La persévérance des femmes aura néanmoins permis que ce quota minimum de 30 pour cent soit finalement intégré dans la Constitution post transition du Burundi<sup>21</sup> concernant le Gouvernement et le Parlement. Il aura donc fallu attendre cinq ans pour que la mention du quota soit inscrite dans la Constitution. Une nouvelle étape a été franchie avec l'extension de ce quota au conseil communal dans le nouveau code électoral adopté en septembre 2009.<sup>22</sup>

Cette conférence pluripartite des femmes s'est révélée d'une importance capitale pour les femmes burundaises, dans la mesure où elle leur a donné l'occasion de forger une vision commune pour la paix et de formuler des propositions d'amélioration du projet d'accord de paix en discussion. L'équipe de médiation en général, et en particulier les femmes qui en ont fait partie, a eu une influence considérable sur le regard porté par les hommes sur les femmes et leur rôle dans la recherche de solutions à la crise burundaise.

#### 2.1.4. Influence de la participation des femmes sur les négociations

La participation des femmes aux négociations d'Arusha a eu un impact évident sur le cours des négociations, qui pourrait se résumer ainsi :

##### a) Des négociations plus ouvertes et un accord intégrant la dimension du genre

Les pourparlers d'Arusha sont passés progressivement d'un débat rassemblant exclusivement les représentants des partis politiques et mouvements armés, du Gouvernement et de l'Assemblée nationale à un débat intégrant toutes les catégories de la société civile. Les femmes ont sans relâche préconisé un processus plus ouvert et plus démocratique, dans lequel les Burundais pourraient aborder des questions d'intérêt commun telles que la sécurité, les garanties sur la participation politique, le développement économique et le respect des droits fondamentaux de la personne humaine. Elles ont demandé et obtenu l'intégration d'une perspective sexospécifique dans le processus de négociation et de consolidation de la paix. Par ailleurs, sous la pression des femmes, toutes les parties au conflit ont fini par inclure des femmes dans leurs délégations. La participation des femmes s'est traduite par un résultat positif, puisqu'elle a donné lieu à un accord de paix plus inclusif et plus substantiel.<sup>23</sup>

##### b) Un rôle de catalyseur sur le rythme des négociations

Les femmes ont joué un rôle important dans les négociations. Elles ont notamment encouragé les participants à quitter le terrain de l'affrontement pour se concentrer sur les questions d'intérêt général comme la cessation des hostilités, le rapatriement des réfugiés, et la reconstruction. La demande des femmes en faveur d'une cessation immédiate des hostilités, a été un catalyseur pour l'avancement des négociations.<sup>24</sup> Selon Térance Nsanze, président du parti ABASA<sup>25</sup> « *En nous forçant à accélérer le processus de paix, la conférence a eu l'effet d'un fouet et d'un catalyseur. Cette conférence, la première du genre en Afrique a constitué un événement exceptionnel de grande portée* ». Il s'exprimait ainsi à l'issue des travaux de la conférence pluripartite des femmes burundaises tenue à Arusha du 17 au 20 juillet 2000.

##### c) Humanisation des négociations

Dans un climat tendu, l'arrivée des femmes dans le processus de négociation a favorisé la courtoisie entre les négociateurs. « *Les femmes ont joué un grand rôle dans la sensibilisation sociale. A Arusha, les hommes se regardaient en chiens de faïence, s'accusaient mutuellement des fois avec des expressions très fortes et très dures. Avec la présence des femmes, les hommes se sont montrés plus civilisés ; ils avaient peur de lancer de gros mots ou des propos discourtois*

21 Constitution de la République du Burundi, articles 129, 164 et 180

22 Loi n° 1/22 du 18 septembre 2009 portant révision de la loi n° 1/015 du 20 avril 2005 portant réforme du code électoral, article 181

23 UNIFEM : Engendrer la paix : Réflexion sur le processus de paix au Burundi, p. 36

24 Entretiens, Bujumbura, mars 2010.

25 UNIFEM : Engendrer la paix : Réflexion sur le processus de paix au Burundi, p. 42

*devant les femmes.* »<sup>26</sup> Grâce à la participation des femmes, certains négociateurs affichant au départ des positions extrêmes, ont été amenés à changer de discours et à adopter un ton plus conciliant.<sup>27</sup> Selon Raphaël Bitariho, se référant à la première conférence nationale organisée à Burasira (Ngozi) du 22 au 25 avril 1997,<sup>28</sup> les femmes sont apparues en avance sur les hommes pour ce qui est des questions de la réconciliation. Ce fut une femme qui lança pour la première fois un appel en vue de négociations entre le Gouvernement et les groupes armés.

## 2.2. Le rôle des organisations internationales dans la mobilisation des femmes

La participation des femmes burundaises dans les négociations d'Arusha a été rendue possible grâce à l'appui de différentes organisations internationales, d'agences du système des Nations Unies, de bailleurs de fonds, d'ONG et de personnalités politiques sensibles à la question du genre au sein des équipes de médiation et de facilitation. Plusieurs activités de sensibilisation des femmes à la problématique de la paix, de la prévention et de la résolution pacifique des conflits, ont été financées et organisées dans ce cadre. International Alert a par exemple soutenu financièrement les femmes dans la phase de préparation préalable en vue de leur participation au processus de paix. Des séances de restitution s'adressant à divers groupes de femmes dans les centres urbains et les zones rurales à travers tout le pays, ont été régulièrement organisées à la fin des sessions de négociation, afin d'informer les femmes sur l'état d'avancement du processus de paix. Des groupes de travail pour la formulation de contributions écrites en provenance de femmes ont été mis en place pour chacune des thématiques en discussion à Arusha, avec l'appui du CAFOB et d'International Alert. Cette démarche participative a reposé sur une dynamique de travail collectif rendue possible par la cohésion et la solidarité entre les femmes, unies derrière un seul objectif. D'autres organisations, comme l'UNIFEM et Femmes Africa Solidarité, ont contribué à la participation des femmes burundaises aux rencontres et aux conférences régionales de paix de Kampala, d'Arusha et de Pretoria.

L'ancien président Sud-Africain Nelson Mandela<sup>29</sup> a, en sa qualité de médiateur, encouragé les femmes à faire valoir leurs revendications. C'est grâce à l'intérêt personnel qu'il a porté à la question et grâce à son implication, que les négociateurs burundais ont fini par prendre en compte la contribution des femmes. Les personnalités féminines présentes à Arusha, tant comme observatrices que comme membres de l'équipe de négociation, ont profité de leur présence pour sensibiliser les négociateurs burundais aux engagements internationaux pris concernant les droits des femmes et l'égalité des sexes, en particulier les engagements pris lors de la conférence de Beijing ou à travers la ratification de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF).

Avant la signature de l'Accord de paix d'Arusha le 28 août 2000, le Conseil de Sécurité de l'ONU s'est réuni à huis clos pour examiner les conclusions de la Conférence pluripartite des femmes burundaises pour la paix. Les membres du Conseil ont « remercié les médiateurs pour avoir reconnu la place des femmes dans le processus de paix au Burundi et le rôle positif qu'elles avaient joué à travers leur participation directe. Le Conseil s'est félicité des conclusions de la conférence des femmes pour la paix ».<sup>30</sup> La reconnaissance par le Conseil de Sécurité de l'ONU de l'apport positif qu'a constitué la Conférence Pluripartite a été déterminante et constitue un soutien important à la cause des femmes burundaises. Le combat mené par les femmes burundaises pour se faire accepter à la table des négociations a été considéré comme un exemple de bonne pratique pour ce qui est de l'implication des femmes dans les négociations de paix en général. Les organisations internationales telles que UNIFEM, International Alert et Femmes Africa Solidarité, qui ont

26 Entretiens, Bujumbura, mars 2010

27 Entretiens, Bujumbura, mars 2010.

28 UNIFEM : Engendrer la paix : Réflexion sur le processus de paix au Burundi, p. 26.

29 Mandela a succédé à Nyerere comme médiateur dans les négociations de paix entamées à Arusha à la mort de ce dernier en octobre 1999.

30 UNIFEM : Engendrer la paix : op. cit., p 37.

accompagné les femmes burundaises tout au long des négociations, ont utilisé cette expérience pour appuyer le plaidoyer préparé en vue de l'adoption de la Résolution 1325 du Conseil de Sécurité des Nations Unies sur les femmes, la paix et la sécurité.

## 2.3. L'émergence et l'organisation du mouvement féminin

La mobilisation des femmes pour la participation aux négociations de paix d'Arusha, constitue un tournant historique dans la vie du mouvement féminin. Cette mobilisation a permis de faire le constat que, d'une part, de quelque milieu, parti politique, ethnie, ou région qu'elles proviennent et quel que soit leur niveau d'instruction, les femmes font face aux mêmes problèmes et à la même discrimination; seule l'ampleur de cette dernière varie. La mobilisation a d'autre part montré qu'en étant unies, les femmes pouvaient parvenir à se faire entendre. Le mouvement féminin au Burundi se caractérise par la revendication de l'égalité des droits entre les hommes et les femmes et la lutte en faveur de l'élimination des inégalités, des injustices et des discriminations à l'égard des femmes. Il s'agit d'un mouvement porté par des femmes œuvrant dans des structures diverses de la société civile et au sein des partis politiques.

### 2.3.1. Mouvement politique féminin

Les femmes ont été pendant longtemps absentes de la scène politique et publique. Les premières manifestations de l'émergence de la conscience féministe remontent à la période de la lutte pour l'accession du Burundi à l'indépendance, qui a sonné le début du réveil politique des femmes. Elles se sont régulièrement rencontrées pour discuter des questions relatives à l'indépendance et de leur possible contribution. En 1960, ces rencontres ont culminé avec la création d'un mouvement politique féminin affilié au parti UPRONA, dénommé « Union Culturelle des Femmes Burundaises », (UCFB).<sup>31</sup> Ce mouvement, dirigé par l'épouse du Prince Louis Rwagasore, n'a pas survécu à la mort de ce dernier. Ayant obtenu le droit de vote et d'éligibilité,<sup>32</sup> les femmes ont par la suite joué un rôle important dans le déroulement des élections législatives de 1961 auxquelles elles ont participé massivement. Leur mobilisation s'est avérée décisive pour la victoire finale de l'UPRONA qui a su gagner le vote des femmes en sa faveur lors de ces élections.

L'avènement de la 1<sup>ère</sup> république, à la suite du renversement de la monarchie en 1966, a vu l'émergence du premier mouvement féminin formel. Fondé en 1967, l'« Union des Femmes Burundaises (UFB) » est un mouvement intégré à l'UPRONA. Son objectif officiel est de défendre les droits et les intérêts des femmes burundaises. A partir de cette période et jusqu'à l'avènement du multipartisme en 1992, l'UFB jouera un rôle moteur dans l'affermissement d'une conscience politique chez les femmes. Le mouvement deviendra une tribune d'expression et de revendication des droits des femmes à travers tout le pays. De grandes conquêtes ont été obtenues par les femmes au niveau institutionnel et légal dans le cadre des actions de l'UFB. A titre d'exemple, on peut citer la promulgation en avril 1993, du code des personnes et de la famille comportant des avancées pour les femmes, un code du travail qui reconnaît le principe de l'égalité salariale entre hommes et femmes adopté en juillet 1993, une réforme du statut de la fonction publique en faveur d'une plus grande égalité des genres, et enfin la nomination d'une femme ministre chargée de la promotion des droits de la femme.

En dépit des opportunités théoriques offertes aux femmes par le retour au multipartisme pour mettre en place ou renforcer le mouvement féminin, les clivages ethniques et politiques traversant la société les ont empêchées de se mobiliser ensemble pour défendre leurs droits.

Par ailleurs tout comme à l'époque des indépendances, les partis vainqueurs des élections, le FRODEBU en 1993 et le CNDD/FDD en 2005, ont créé chacun leur propre mouvement politique

31 Dushirehamwe/UNIFEM/International Alert/AWDF. Evolution de la participation politique de la femme Burundaise : Etapes et Défis majeurs, p. 15

32 Ordonnance législative n° 2/249 du 01/8/1961

féminin affilié au parti. Le FRODEBU a créé l'Association des Femmes Démocrates pour le Développement (AFEDD) transformée plus tard en Association des Femmes Socio Démocrates (AFESOD). Le CNDD/FDD a, quant à lui, mis en place la Ligue des Femmes du CNDD/FDD « Abakenyererarugamba ». D'autres partis politiques agréés ont également en leur sein une structure spécifique chargée des questions portant sur les femmes. La création de mouvements de femmes affiliés aux différents partis politiques, en raison des allégeances partisans qu'elle engendre, crée une fragmentation au sein du mouvement féminin et l'empêche de se consolider à travers une vision commune.

### 2.3.2. Mouvement associatif féminin

Le mouvement associatif féminin est assez récent. La création des premières associations remonte à la fin des années 1980, dans le domaine de la solidarité et de l'auto prise en charge avec les tontines<sup>33</sup> d'épargne et de crédit. La promulgation de la loi régissant les ASBL<sup>34</sup> en 1992, puis la crise de 1993 qui a suivi, ont eu un rôle de catalyseurs dans la formation d'une conscience politique des femmes. Durement frappées par la guerre, les femmes ont souvent réagi positivement face à l'adversité et ont eu des gestes solidaires, soit en cachant des voisins, soit en portant les premiers secours aux blessés, soit en accompagnant ou en rendant visite à leurs voisines vivant dans les camps de déplacés internes ou de rassemblement. Au sein de ces camps les femmes ont souvent eu un rôle clé dans l'organisation de la vie quotidienne et de la solidarité: organisation de quêtes de secours, ou développement d'activités génératrices de revenus à petite échelle pour subvenir aux besoins de la famille.

Prenant appui sur ces actions individuelles, les femmes, en particulier les membres de l'élite intellectuelle urbaine, ont commencé à s'organiser en associations pour participer aux secours aux personnes sinistrées, à la recherche de la paix, à la prévention et la résolution pacifique des conflits. Elles ont également pris part à la défense des droits des femmes, et elles ont agi en faveur de la lutte contre les violences faites aux femmes. Le mouvement associatif féminin peut désormais compter sur une large base sociale, et s'appuie sur la participation dynamique de nombreux groupements de femmes vivant dans les collines. Ces groupements constituent des viviers d'action et permettent l'épanouissement politique, économique et social des femmes, surtout dans les zones rurales et les milieux péri-urbains. A titre d'exemple, certaines associations comme Dushirehamwe<sup>35</sup> jouissent aujourd'hui d'une réelle envergure nationale. Elles organisent des activités couvrant l'ensemble du territoire national et ont des antennes et des représentants dans presque toutes les provinces du pays.

Par ailleurs, afin de conjuguer leurs efforts, les associations féminines ont créé des collectifs et des réseaux qui leur permettent de coordonner leurs actions dans des domaines précis. On peut citer à titre d'exemple le Collectif des Associations et ONG Féminines du Burundi (CAFOB), le Réseau Femmes et Paix ainsi que la Synergie des Partenaires pour la Promotion des Droits de la Femme (SPPDF). Le CAFOB a joué un rôle déterminant dans la mobilisation des femmes pour revendiquer la participation aux négociations d'Arusha et la levée de l'embargo. Le Réseau Femmes et Paix centre ses initiatives sur la recherche de la paix, la prévention et la résolution pacifique des conflits, la réconciliation et le rapprochement communautaire. Née au cours du processus électoral de 2005, la SPPDF est, quant à elle, une coalition regroupant aussi bien des associations féminines que d'autres acteurs œuvrant en faveur de l'avancement des droits des femmes. Son action vise à encourager la mobilisation des femmes et leur participation politique. Au moment des élections de 2010, la SPDDF avait notamment adopté une « Stratégie nationale pour une meilleure participation des femmes burundaises aux élections », dont l'objectif global

33 La tontine est une convention intervenant entre plusieurs personnes mettant des biens ou des capitaux en commun avec cette particularité que les sommes versées, leurs produits ou les biens meubles ou immeubles qui auront été achetés à l'aide du capital ainsi constitué appartiendront au dernier survivant. (<http://www.dictionnaire-juridique.com/definition/tontine.php>)

34 Décret-loi n°1/011 du 18 avril 1992 portant cadre organique des associations sans but lucratif.

35 Dushirehamwe est un réseau de formatrices en genre et résolution des conflits créée en 1997. Dushirehamwe travaille avec les femmes rurales dans treize provinces du pays.

était d'améliorer la participation des femmes burundaises à la prise de décision. Aujourd'hui, la SPPDF représente un point de jonction entre les organisations œuvrant pour la promotion des droits des femmes et les femmes engagées en politique, dont l'objectif est de rallier le plus grand nombre d'acteurs à la cause de la participation politique des femmes.

### 2.3.3. Forces, Faiblesses et Atouts

Le tableau ci-dessous, résume les forces, les faiblesses et les atouts du mouvement des femmes.

Encadré n°1 : Analyse des forces et faiblesses du mouvement féminin au Burundi		
	Forces	Faiblesses
<b>ORIGINE INTERNE</b>	<p>Capacité du mouvement à rassembler les femmes autour d'une cause commune ;</p> <p>Adhésion massive des femmes aux partis politiques et organisations de la société civile ;</p> <p>Renforcement de la confiance des femmes en elles-mêmes ;</p> <p>Renforcement de la capacité de négociation des femmes ;</p> <p>Existence de nombreuses organisations féminines spécialisées dans des domaines variés ;</p> <p>Existence de collectifs et réseaux ;</p> <p>Implantation de certaines associations féminines sur tout le territoire ;</p> <p>Mobilisation pour les élections de 2005 et 2010 ;</p> <p>Mobilisation autour de la lutte contre les violences faites aux femmes.</p>	<p>Collaboration encore faible entre associations féminines ;</p> <p>Manque de concertation entre femmes politiques et celles de la société civile ;</p> <p>Certaines femmes politiques restent plus attachées à leur parti politique qu'au mouvement féminin ;</p> <p>Organisations féminines plus concentrées dans les villes ;</p> <p>Concurrence entre collectifs et associations membres ;</p> <p>Dépendance des associations vis-à-vis des bailleurs de fonds ;</p> <p>Mouvement plus réactif que proactif ;</p> <p>Interférences politiques au sein des associations ;</p> <p>Manque de leadership fort et reconnu.</p>
	OPPORTUNITES	RISQUES
<b>ORIGINE EXTERNE</b>	<p>Contexte régional et international favorable ;</p> <p>Reconnaissance progressive de la nécessité de corriger les inégalités entre les hommes et les femmes, notamment en matière de participation à la vie politique ;</p> <p>Existence de quelques mécanismes visant à promouvoir les droits des femmes et l'égalité entre les sexes. (Ministère du genre) ;</p> <p>Existence de textes nationaux et internationaux visant à promouvoir et renforcer les droits des femmes ;</p> <p>Soutien de quelques bailleurs de fonds au mouvement féminin ;</p> <p>Partenariat entre associations féminines et associations dominés par les hommes (OAG, Ligue Iteka, entre autres).</p>	<p>Fragmentation due aux appartenances partisans diverses ;</p> <p>Culture patriarcale et traditions hostiles au mouvement féminin.</p>

## 2.4. Dynamiques entre les femmes politiques et celles de la société civile

De façon générale, les liens existant entre les femmes politiques et les femmes de la société civile sont souvent informels, fragiles et épisodiques, se fondant parfois sur les affinités et relations personnelles. De temps en temps, des liens conjoncturels de collaboration sont possibles, lorsqu'il s'agit de travailler autour d'activités précises et ponctuelles (voir encadré n° 2).

Les négociations d'Arusha restent un modèle de réussite en ce qui concerne la collaboration entre les femmes de la société civile et les femmes politiques, quoique cette cohésion ait été ensuite mise à l'épreuve par l'influence des allégeances politiques sur l'engagement des femmes au sein des négociations. A Arusha, les délégués ont essayé en vain de diviser les femmes selon leur appartenance à tel ou tel parti. Celles-ci sont pourtant restées solidaires dès qu'il s'est agi d'exprimer leurs préoccupations et leurs intérêts communs.<sup>36</sup> Selon quelques participantes, les liens de collaboration développés entre les femmes des partis politiques et les femmes de la société civile au cours du processus de négociation ont été souvent marqués par une grande complicité, avant que celle-ci ne s'effrite peu à peu. Les représentantes de la société civile reprochent aux femmes politiques d'être beaucoup plus liées aux décisions de leurs partis politiques qu'au mouvement des femmes en lui-même.

Lors de la discussion du projet de loi relatif au Code électoral en 2009, certaines femmes parlementaires ont ainsi hésité à soutenir des amendements en faveur de l'élargissement du quota de 30 pour cent de femmes représentées au sein des institutions politiques, à la composition du bureau du conseil communal, à la désignation de l'administrateur communal et à l'élection des conseillers collinaires. Ce manque de cohésion et de collaboration est lié à l'absence de vision commune sur les questions prioritaires devant être défendues par les femmes ainsi qu'au manque de rencontres et d'échanges entre les femmes politiques et celles de la société civile.

### Encadré n°2 : Quelques exemples de collaboration entre les femmes de la société civile et les femmes politiques

- La stratégie nationale pour une meilleure participation des femmes burundaises aux élections de 2010, dont la mise en application a été réalisée conjointement par la SPPDF, les associations de femmes membres de la SPPDF et les associations des femmes parlementaires ;
- La collaboration entre l'association ADDF<sup>37</sup> et les femmes parlementaires lors de l'analyse du projet portant sur la réforme du code pénal en 2009. L'ADDF a proposé des amendements relatifs à la lutte contre les violences faites aux femmes. Les femmes parlementaires les ont défendues à l'Assemblée nationale, et certains de ces amendements ont été intégrés dans le Code pénal ;
- La collaboration entre l'Association des femmes juristes (AFJ) et les femmes parlementaires lors du processus d'élaboration de la proposition de loi portant sur le code de succession, des libéralités et des régimes matrimoniaux ;
- La collaboration entre les femmes des partis politiques et les femmes de la société civile tout au long du processus de négociation de paix d'Arusha. Les femmes ont fait abstraction de leurs positions partisans et de leurs appartenances ethniques pour travailler de concert en tant que femmes et non en tant que représentantes d'un parti ou d'un groupe particulier.

<sup>36</sup> UNIFEM : Engendrer la paix op. cit., p 35

<sup>37</sup> Association pour la défense des droits de la femme

## 2.5. Gains obtenus par les femmes au cours de la transition démocratique

### 2.5.1. Gains obtenus, préservation et consolidation des acquis

La participation des femmes au processus de négociations d'Arusha a constitué un véritable pari gagné pour les femmes burundaises. Leur capacité à se faire accepter à la table des négociations, quoique en simple qualité d'observateur, a eu un impact psychologique indéniable tant sur les femmes elles-mêmes que sur la société burundaise tout entière. Les femmes en ont retiré des gains qui leur ouvrent des perspectives nouvelles en matière de participation politique. Les acquis les plus importants se situent au niveau des changements vécus par les femmes elles-mêmes, relatifs à l'évolution de leur environnement social en général et à l'attitude et au comportement des hommes en particulier. Pour les femmes, leur participation au processus de négociation et les résultats obtenus a permis une véritable prise de conscience de leur rôle dans la recherche et la consolidation de la paix. Les femmes ont su s'approprier le processus de négociation grâce à la mobilisation et l'échange d'informations. Cette dynamique a permis aux associations de femmes de renforcer leur expérience des processus politiques en général. Elle leur a aussi donné la possibilité de développer leur capacité d'analyse et d'action concernant les thématiques, de la paix et de la sécurité, grâce notamment aux programmes de formation de médiateurs en matière de règlement des conflits, qui ont été organisés en faveur de milliers de femmes dans le pays. La participation aux négociations a eu pour effet l'augmentation du nombre de femmes adhérant à des partis politiques. Ce processus a également entraîné un changement, quoiqu'encore timide, dans l'attitude des hommes vis-à-vis des revendications portées par les femmes et de leur participation à la vie politique. Concernant l'Accord de paix, le principe de la prise en compte de la dimension du genre a été accepté par les négociateurs et le texte final inclut la question des inégalités entre hommes et femmes, en soulignant la nécessité de les corriger.

Toutefois le quota de 30 pour cent minimum de femmes présentes dans les instances de prise de décision n'a pas été accepté par les négociateurs et n'a donc pas été inclus dans l'Accord de paix. Le viol a été ajouté à la liste des causes d'insécurité et de violence visant particulièrement les femmes. Il est donc considéré comme un crime, à réprimer à ce titre. Les principes de rapatriement des réfugiés et de réinsertion des déplacés et des regroupés, tiennent compte de la vulnérabilité particulière des femmes et des enfants. La référence explicite dans le texte de l'Accord de paix aux droits et aux devoirs garantis par la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes<sup>38</sup> est un gain important pour les femmes. Cette convention fait aujourd'hui partie intégrante de la constitution de la République du Burundi. Par ailleurs, toutes les dispositions de l'Accord de paix portant spécifiquement sur la question du genre ont été incluses dans la constitution actuelle, ratifiée en 2005.<sup>39</sup>

S'agissant de la préservation et de la consolidation des gains obtenus, certaines des revendications exprimées par les femmes lors des négociations ont été intégrées progressivement dans le dispositif juridique burundais. Ainsi, le quota de 30 pour cent minimum de participation féminine dans les instances de prise de décision, en l'occurrence le gouvernement et le parlement, qui avait d'abord été refusé à Arusha, a finalement été intégrée à la Constitution en 2005. Cette disposition est appliquée depuis les élections de 2005. Le Code pénal révisé en 2009, comprend des dispositions relatives à la répression du viol et des violences faites aux femmes. Le quota minimum de 30% de représentation féminine a été élargi au conseil communal dans le nouveau Code électoral adopté en 2009<sup>40</sup> et qui a régi les élections de 2010.

38 Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi, Protocole II, chap. 1<sup>er</sup>, art. 3 : Charte des droits fondamentaux.

39 Voir Tableau récapitulatif des dispositions de l'Accord de paix en rapport avec l'égalité des genres en Annexe

40 Loi n° 1/22 du 18 septembre 2009 portant révision de la loi n° 1/015 du 20 avril 2005 portant Code électoral art. 181

### 2.5.2. Impact des avancées sur la participation politique des femmes

La concrétisation des gains obtenus par les femmes dans le processus de paix s'est faite à travers la mise en application de l'Accord de paix et la création des institutions de transition. La commission de suivi chargée de l'application de l'Accord, mise en place dès novembre 2000, comptait six personnalités burundaises éminentes, choisies pour leur intégrité morale. Deux d'entre elles étaient des femmes,<sup>41</sup> soit une proportion de 33 pour cent. Alors que l'Assemblée nationale élue en 1993 comprenait seulement 8 femmes sur un total de 81 députés, soit 9,8 pour cent de femmes, l'Assemblée élargie aux partis politiques et mouvements armés ayant participé aux négociations, ainsi qu'à des représentants de la société civile, a vu le nombre de femmes passer à 44 députées sur un total de 214, soit une représentation de 20,18 pour cent. Ceci a découlé du fait que la loi accordait à chaque parti politique et mouvement armé non représenté à l'Assemblée nationale de 1993 la possibilité de désigner 4 députés, dont au moins une femme.<sup>42</sup>

L'Accord d'Arusha prévoyait également un Sénat de transition. Mis en place par le Président de la République et le Bureau de l'Assemblée nationale, le Sénat de transition devait refléter le respect des équilibres politiques, ethniques et régionaux. Un total de 52 sénateurs fut désigné dont 10 femmes, soit une représentation féminine de 19,23 per cent. Les mécanismes mis en place pour préparer les élections devant mettre fin à la période de transition, ont tenu compte des équilibres déjà énoncés dans la Constitution. Ainsi, la mise en place de la Commission électorale nationale indépendante (CENI) et de ses antennes au niveau provincial et communal, a tenu compte du critère d'équilibre entre les sexes. Deux des cinq personnalités membres de la CENI étaient des femmes, soit une représentation de 40 pour cent.

Les femmes ont constitué une cible privilégiée pour l'éducation civique et électorale. La Constitution de 2005 leur accordant une représentation minimale de 30 pour cent au Gouvernement et au Parlement, la sensibilisation visait à mobiliser les femmes en vue de leur participation aux élections tant comme électrices que comme candidates. Des efforts ont été déployés par différents acteurs pour toucher toutes les catégories sociales, notamment par la mise en place de formations pour les femmes candidates aux élections collinaires et communales. Cette sensibilisation a abouti à une forte participation des femmes aux élections. Les femmes ont élu et se sont fait élire à tous les niveaux. D'où une participation significative des femmes à certaines instances de décision même là où l'Accord d'Arusha ne prévoyait pas une norme minimale de représentativité.

Sauf dans le cas des institutions tenues de respecter le quota de 30 pour cent prévu par la constitution, les instances de décision situées à des échelons inférieurs étaient en général caractérisées par des taux de représentation des femmes très bas, variant entre 5 et 14 pour cent. Les femmes occupaient des postes importants aux échelons supérieurs au lendemain des élections de 2005, notamment au sein de la présidence de l'Assemblée nationale; au niveau de la deuxième vice-présidence de la République et du ministère des relations extérieures. Elles ont également obtenu quatre postes de gouverneurs de province sur 17, soit 23,52 pour cent du total des postes. Cependant, l'enthousiasme initial ayant conduit l'autorité politique à nommer des femmes aux postes les plus élevés s'est progressivement refroidi. Les remaniements politiques effectués après 2005, ont remplacé les femmes titulaires des postes de président de l'Assemblée nationale et de deuxième vice-président de la République par des hommes. Des quatre femmes gouverneurs, il n'en reste plus que deux et la participation féminine au sein du Gouvernement est passée de 35 pour cent à 30,7 pour cent en 2009. Après le dernier remaniement ministériel du 30 janvier 2009, on ne comptait que huit femmes sur vingt-six ministres. La situation s'est cependant améliorée à la suite des élections générales de 2010. La représentation des femmes est passée à 42 pour cent au sein du Gouvernement et 32 pour cent et 46 pour cent au sein de l'Assemblée nationale et du Sénat respectivement. Ces fluctuations montrent que les avancées politiques obtenues par les femmes demeurent fragiles et peuvent être remises en cause à tout moment.

41 Entretiens, Bujumbura, mars 2010.

42 Loi n° 1/018 du 29 novembre 2001 portant instauration du Parlement de transition, art. 4 al. 2 et art. 6 al. 2

## III. Impact des quotas sur la participation politique des femmes

L'adoption d'un quota de 30 pour cent de représentation féminine dans les institutions gouvernementales a été sans nul doute l'un des acquis les plus importants pour les femmes du Burundi. Les transitions politiques, en particulier celles de la région des grands lacs, sont en général des moments où les femmes marquent des avancées. Outre leur impact psychologique, ces avancées se concrétisent souvent par la mise en place de quotas, généralement consignés dans les accords de paix et les constitutions. Au-delà d'un débat théorique sur les avantages et les inconvénients de telles mesures, il est important de s'interroger sur leurs conséquences réelles pour les femmes. Après plus de cinq ans d'application des quotas au Burundi, on peut se demander si cette mesure a réellement permis une augmentation de la participation politique des femmes et s'ils ont eu un effet sur les conditions de leur émancipation en général. Ce sera l'objet de ce chapitre. Mais il est d'abord nécessaire de revenir sur la notion de quota et le débat qui l'entoure.

### 3.1. Le quota : interrogations et limites

Le système des quotas s'est imposé comme un moyen efficace de lutter contre les déséquilibres résultant d'une représentation insuffisante des femmes dans les institutions politiques et organes de décision. Ces quotas sont plus faciles à faire accepter dans des systèmes en cours de transition démocratique à la suite d'une crise de légitimité des institutions et lorsque la négociation s'impose entre belligérants comme la seule voie possible pour rétablir la normalité. Certains pays de la région des grands lacs, comme l'Ouganda ou le Rwanda, ont opté pour l'adoption de quotas en faveur des femmes.

Ces quotas font toujours l'objet de débats entre partisans et détracteurs. Le quota est un pourcentage ou un contingent fixé par une autorité publique pour l'exercice d'un droit ou la participation à une charge. Le principe d'un quota minimum de femmes dans les instances de décision repose sur l'idée que les femmes doivent être présentes, selon un certain pourcentage, dans les divers organes de l'État, que ce soit sur les listes de candidatures, dans les assemblées parlementaires, les commissions ou le gouvernement. Dans un système de quota, ce ne sont pas nécessairement les femmes elles-mêmes qui ont la charge du recrutement, mais les responsables du processus de recrutement. L'objectif fondamental d'un système politique utilisant des quotas est d'assurer la présence effective des femmes dans la vie politique.<sup>43</sup> Ils garantissent l'existence d'une « minorité critique » minimale, prenant en considération les intérêts des femmes.<sup>44</sup> Les quotas sont en général appliqués en tant que mesure temporaire, c'est-à-dire jusqu'à ce que toutes les barrières empêchant l'entrée des femmes en politique soient tombées. La plupart des quotas visent à augmenter la présence des femmes dans l'arène politique, dans la mesure où le problème qui se pose habituellement est justement leur sous-représentation.

43 D'Almeida M., Pour promouvoir la participation politique des femmes, pourquoi certains pays optent-ils pour le quota ou la parité ?, [www.genreenaction.net/spip.php?article 5687](http://www.genreenaction.net/spip.php?article 5687).

44 ONU/UIP : La CEDEF et son protocole facultatif : Guide pratique à l'usage des parlementaires, 2003, p. 14

Encadré n°2 : Avantages et désavantages attribués aux quotas<sup>45</sup>

Avantages	Désavantages
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les quotas sont la meilleure façon d'équilibrer la représentation des sexes dans les instances de décision ;</li> <li>• Les femmes élues peuvent encourager les autres femmes à participer plus activement à la vie politique. Les quotas forcent les partis à trouver des candidates compétentes ;</li> <li>• Les femmes élues peuvent ensuite contribuer à la suppression des barrières structurelles à l'élection des femmes ;</li> <li>• Les quotas ne sont pas discriminatoires mais corrigent au contraire une discrimination déjà existante ;</li> <li>• Les quotas ne limitent pas la liberté de choix, ils l'élargissent aux hommes et aux femmes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les quotas en faveur des femmes constituent une discrimination envers les hommes ;</li> <li>• Les quotas mènent à des institutions moins compétentes ;</li> <li>• Les femmes élues (cooptées) grâce au système des quotas sont moins respectées, ont moins de légitimité et de pouvoir réel en matière de prise de décision ;</li> <li>• Les quotas entravent la liberté de choix des électeurs ;</li> <li>• Les quotas faussent le principe de représentation et nuisent aux femmes ;</li> <li>• Les quotas ne profitent pas nécessairement aux femmes qui le méritent ;</li> <li>• Les quotas peuvent devenir un plafond plutôt qu'un plancher.</li> </ul>

Pour procéder à une évaluation substantive de l'impact de l'application des quotas de 30 pour cent au Burundi, il est intéressant d'en analyser les effets sociétaux, en particulier la perception de ces quotas par les hommes et les femmes, l'effet sur la participation politique des femmes, sur les comportements, les rapports hommes-femmes mais aussi de comprendre les obstacles et les résistances à ce système. En définitive, il est aussi intéressant d'analyser les répercussions de ces changements sur les obstacles à la participation politique des femmes.

## 3.2. L'impact des quotas sur la participation politique des femmes au Burundi

La participation politique relève d'une série d'actions, telles que l'adhésion à un parti politique, la participation aux élections par le vote en faveur d'une personne ou d'un parti de son choix et/ou le dépôt d'une candidature. Elle se définit aussi par le fait d'assumer des responsabilités à un poste de décision, de participer aux débats politiques et de mener des actions de lobbying. Ce dernier aspect implique la capacité d'influer sur les décisions votées au sein de l'organe dont on fait partie, afin qu'il prenne des décisions en faveur de politiques susceptibles de faire avancer la cause que l'on défend. Ces activités présupposent des rôles publics et une visibilité. Elles supposent également une confiance en soi, des compétences et des ressources appropriées. La question posée est celle de l'impact des quotas sur la participation politique et la représentation des femmes depuis 2005, et jusqu'à la veille des élections en 2010. Ces quotas ont-ils permis aux femmes de participer plus largement à la vie politique, d'adhérer aux partis politiques, de se faire élire, d'avoir confiance en elles-mêmes, en particulier au sein de l'espace public, d'être écoutées et de peser davantage sur les décisions qui se prennent?

### 3.2.1. Inscription au rôle d'électeur pour participer aux élections de 2010

Les chiffres publiés par la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) reflètent la proportion que l'on trouve sur les listes électorales en 2010 proches des ratios démographiques entre les sexes au Burundi. En effet, le nombre total d'inscrits est de 3.510.954, dont 1.720.755 hommes et 1.831.373 femmes. Ces dernières représentent un pourcentage de 51,56 pour cent. Les

<sup>45</sup> Tableau constitué par les auteurs sur base de documents, notamment celui déjà cité de D'Almeida M. et celui sur les « Avantages et désavantages des quotas favorables aux femmes, prévues par la loi », cfr. <http://aceproject.org/ace-fr>.

chiffres des inscrits pour les élections de 2005 n'étant pas ventilés par sexe, il n'est pas possible de savoir s'il y a eu une augmentation sur les listes du nombre des femmes inscrites. Cependant, les résultats des enquêtes qualitatives menées dans le cadre de cette enquête montrent que le nombre de femmes inscrites sur les listes électorales, qui s'appêtent à voter pour un candidat et à se présenter aux élections va augmenter. Si l'on compare la proportion de personnes qui déclare avoir voté pour un candidat en 2005 avec celle qui s'appête à le faire en 2010, la progression qui se dégage est remarquable.

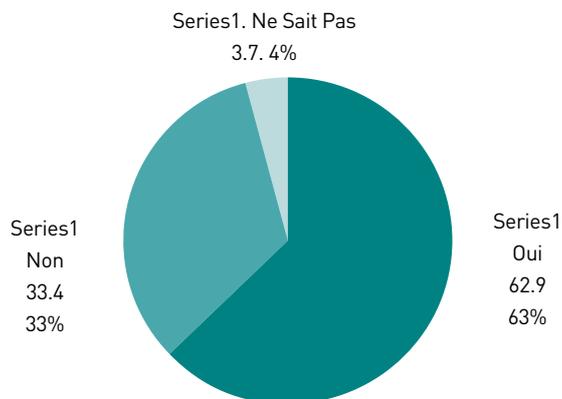
Le pourcentage de personnes déclarant avoir voté en 2005, hommes et femmes confondus, est de 82,9 pour cent. Pour les élections de 2010, le pourcentage de personnes déclarant être inscrites sur les listes électorales est de 94,7 pour cent. Les personnes interrogées expriment toutes la perception qu'un changement significatif s'est produit, résultant de plusieurs facteurs, et dont l'impact immédiat est l'augmentation du nombre de femmes s'appêtant à voter. Les femmes inscrites sur les listes électorales sont perçues comme étant plus nombreuses et elles apparaissent plus mobilisées que les hommes.

La mobilisation des femmes est liée à une meilleure compréhension des enjeux électoraux, comme l'expriment ces propos : « *Les femmes ont répondu massivement parce qu'elles sont plus sensibilisées qu'avant et elles connaissent maintenant l'importance des élections.* » (M,T., Ngozi). Une série d'actions et d'événements sont cités comme ayant contribué à cette maturation, notamment les campagnes de sensibilisation menées par les femmes, en particulier celles de l'élite intellectuelle urbaine, et l'influence des femmes élues localement qui ont un rôle de modèle important dans leur environnement. Il faut également souligner que le contexte sécuritaire a changé de façon significative depuis la fin de la guerre, ce qui n'était pas le cas en 2005. Ceci explique que « *Les femmes vont répondre plus nombreuses aux élections qu'en 2005 parce qu'à ce moment-là (2005), la guerre n'était pas encore finie, maintenant il n'y a plus d'obstacles* » (C.N., Musongati, Rutana).

### 3.2.2. Adhésion aux partis politiques : entre contrainte et choix de raison

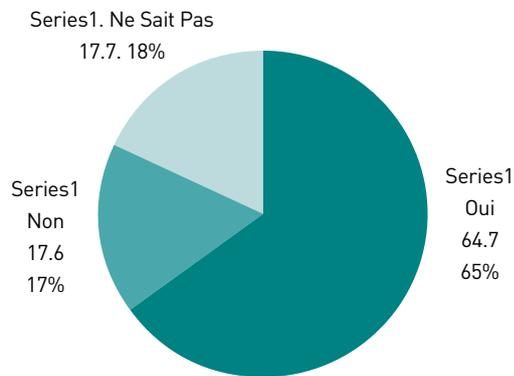
L'impact de l'augmentation de la représentation des femmes au sein des institutions sur l'adhésion des femmes aux partis politiques, et surtout sur leur liberté de choix, paraît encore relativement faible.

Figure 2 : Taux d'adhésion aux partis politiques



Il ressort de l'enquête que les couples ont tendance à adhérer aux mêmes partis politiques. 65 pour cent des adhérents à un parti politique sont dans le même parti que leurs conjoints, contre 17 pour cent qui affirment avoir fait un choix différent.

**Figure 3 : Appartenance politique des conjoints**



La liberté de choisir un parti politique pour une femme, est un facteur sur lequel l'augmentation de la représentation des femmes au sein des institutions a eu peu d'impact. La liberté de choix est une question de tolérance et elle est liée à la façon dont les rôles entre mari et femme sont compris et vécus au sein du ménage. Elle semble variable en fonction des différentes régions du pays, certaines ayant des pratiques plus libérales que d'autres. Dans ces régions, les témoignages des femmes tendent à montrer qu'elles ont la liberté d'adhérer au parti de leur choix et de participer à ses activités, sans que cela cause des problèmes au sein du ménage. Néanmoins, cette liberté reste assez restreinte. Les enquêtes ont montré que la liberté de choix, ne s'exerce sans contrainte et sans heurts que pour une petite minorité.

Dans ce cas de figure, les femmes seraient plus nombreuses à s'engager au sein des partis politiques et à faire leur propre choix, sans que cette situation ne soit vécue de façon problématique au sein des familles: « *Quand je regarde sur notre colline, les femmes entrent dans les partis politiques plus que les hommes. La femme et l'homme adhèrent chacun au parti de leur choix et quand ils se retrouvent à la maison, ils ne se regardent pas en chiens de faïence.* » (A.M., Rutana). La quête de la liberté par les femmes est souvent limitée par leur pragmatisme, fondé sur la nécessité de sauvegarder l'entente au sein du ménage : « *la femme va où son mari est, pour éviter des ennuis.* »

Si elles passent outre les consignes des maris, elles n'ont alors d'autre option que de garder leur choix secret afin d'éviter la rupture du couple, que certains maris brandissent en guise de chantage et sous forme de menaces. Beaucoup de propos relevés corroborent le fait que la majorité des conjoints adhère à un même parti politique, mais que pour les femmes ce choix n'est pas libre en général. Il est souvent imposé par le mari. En dépit de quelques avancées notables, liées notamment au travail des associations et à leur impact sur les rapports hommes-femmes, la liberté de choisir un parti politique reste compromise pour les femmes. Les revendications des femmes en faveur d'une plus grande liberté de choix sont à cet égard pressantes, d'autant que dans des domaines connexes les ouvertures sont déjà notables. Les contraintes qui s'exercent sur le choix d'un parti politique sont intimement liées à la répartition traditionnelle du travail au sein des ménages, où malgré les progrès réalisés, c'est aux femmes que revient l'essentiel des tâches domestiques. Les femmes restent à la maison et quand elles doivent adhérer à un parti, le choix est souvent déjà déterminé à l'avance par le mari: « *Souvent les femmes n'adhèrent pas aux partis politiques aussi nombreuses que les hommes. Les raisons sont liées au manque de temps à cause des occupations domestiques, la procréation et l'éducation des enfants. Quand elles vont dans ces partis, elles suivent leurs maris.* » (P.N. BUJUMBURA).

Les traditions ont une influence si forte, que certaines femmes ont des difficultés à prendre leur liberté. Elles considèrent comme naturel le fait de suivre les choix ou les injonctions de leurs maris. L'emprise des maris sur les choix politiques des femmes, découle des pratiques traditionnelles et des coutumes qui façonnent les mentalités, les attitudes et les comportements des femmes.

### 3.2.3. Les quotas ont encouragé les femmes à présenter leurs candidatures

Les prémisses de l'application des quotas dans les échelons supérieurs des organes de décision, au moment des élections de 2005 ont encouragé les organisations de femmes à faire campagne pour appeler les femmes à proposer leurs candidatures à tous les niveaux, en particulier celui des échelons locaux. Dans un environnement où ces questions étaient nouvelles, les résistances des hommes, les réserves et les peurs des femmes ont été souvent très fortes. Cette campagne a donc eu un succès relatif. Au final, 14% de femmes ont été élues dans les comités collinaires.

Les obstacles qui empêchent les femmes d'accéder à des responsabilités politiques sont liés aux pratiques traditionnelles souvent discriminatoires à leur égard. Les hommes se réservent souvent les positions et postes de premier plan, et relèguent les femmes au second plan. L'incompétence ou l'incapacité des femmes à assumer certaines responsabilités est souvent invoquée pour justifier la décision de les exclure, mais il est peu souvent fait d'efforts pour identifier celles qui ont les capacités requises.<sup>46</sup> La peur est également citée comme un obstacle à la participation de femmes à la vie politique. En voici un témoignage explicite : « *Les femmes ont une peur exagérée de la politique parce que souvent quand il y a des problèmes qui surviennent dans le pays, ce sont elles qui payent le plus lourd tribut. C'est la raison pour laquelle elles adhèrent moins nombreuses aux partis politiques. Et puis il y a le proverbe kirundi qui dit que « la poule ne chante pas quand le coq est là ».* (B.N., BUJUMBURA).

Le bas niveau d'instruction des femmes est aussi très fréquemment évoqué, dans la mesure où il peut conduire les femmes à pratiquer l'autocensure et à se dévaloriser. Viennent ensuite des problèmes de sensibilisation et de compréhension des enjeux, ainsi que le manque de temps du fait des tâches ménagères, dont la responsabilité incombe essentiellement aux femmes. Malgré les obstacles évoqués, l'étude laisse percevoir des avancées présageant d'un nombre plus important de femmes candidates pour les élections de 2010. En effet, 66 pour cent des personnes interrogées pensent que le nombre de candidates aux élections de 2010 sera supérieur à celui de 2005, ce qui indique que depuis 2005, certains des obstacles à la participation des femmes aux élections auraient été surmontés, au moins partiellement. De nombreuses actions de sensibilisation ont eu lieu et la présence de femmes au sein des plus hautes institutions politiques, ou dans les comités locaux, a eu un effet psychologique significatif sur leur milieu social. Ces résultats sont corroborés par personnes interrogées qui affirment à presque 80% que l'application des quotas a encouragé les femmes à être plus nombreuses à se porter candidates aux élections.

---

46 Entretiens, Bujumbura, mars 2010.

## IV. Impact de la représentation des femmes sur les transformations sociales

Selon les personnes interrogées dans cette enquête, l'application des quotas a introduit des changements positifs au sein de la société burundaise. Ces changements s'observent à plusieurs niveaux. 85 pour cent des personnes interrogées pensent que l'augmentation de la représentation des femmes dans les institutions politiques résultant de la mise en place des quotas a produit des changements, notamment en matière de relation homme-femme, et de statut social des femmes. Parmi ces 85 pour cent, 82,5 pour cent affirment que ces changements ont été positifs. Il reste à analyser la nature de ces changements dans la sphère publique comme privée, ainsi que l'impact de ces changements sur le regard que les femmes portent sur elles-mêmes et que la société porte sur elles.

### 4.1. L'accès à la parole dans l'espace public: la fissure d'un interdit

L'accès à la parole dans l'espace public est la clé de la participation politique des femmes. Le poids important de la tradition, perceptible à travers l'emploi récurrent de certains adages et proverbes tel que « *la poule ne chante pas quand le coq est là* », constitue pour les femmes, un obstacle quasi infranchissable à l'accès à l'espace public. Les personnes interrogées affirment que selon eux, la nomination de femmes à des postes importants, pour la première fois dans une proportion aussi importante, aurait enhardi les femmes et rompu le tabou selon lequel leur rôle se situerait en dehors de la sphère publique.

Outre l'impact de l'élection et de la nomination de femmes à des postes politiques significatifs, c'est surtout le rôle joué par les élues locales qui a permis à la majorité des femmes de surmonter un tel tabou. En effet, l'élection de femmes dans les comités collinaires, leur a permis de jouer des rôles qui étaient jusque-là réservés aux hommes, notamment la possibilité de participer au règlement des litiges ou même de convoquer et de présider des réunions au niveau des communautés. Certaines tâches, en apparence anodines, sont en réalité porteuses d'une forte valeur symbolique, comme par exemple la participation au bornage des propriétés. L'étape du bornage intervient généralement après celle du règlement des litiges liés aux conflits fonciers. Il était d'usage qu'elle soit exclusivement réservées aux « Bashingantahe »,<sup>47</sup> tous des hommes selon la tradition. Jusque récemment, les femmes étaient exclues de ce genre de responsabilité et ne pouvaient qu'endosser le rôle d'observatrices lointaines. Des témoignages permettent de saisir l'importance pour les femmes de l'accès à la parole, comme préalable à leur participation à l'espace public. Il apparaît que la présence accrue des femmes dans les institutions politiques, et le rôle de modèles que certaines ont pu jouer, a permis aux autres femmes de surmonter certaines inhibitions les empêchant de s'impliquer dans l'espace public. Un autre facteur fréquemment évoqué dans les entretiens est celui du rôle joué par les associations dans l'éveil des femmes à la vie politique et citoyenne, et le renforcement de leur autonomie. La nomination d'un nombre plus important de femmes dans les institutions politiques montre que le temps de la discrimination est progressivement en passe d'être révolu, ainsi que l'exprime cette femme :

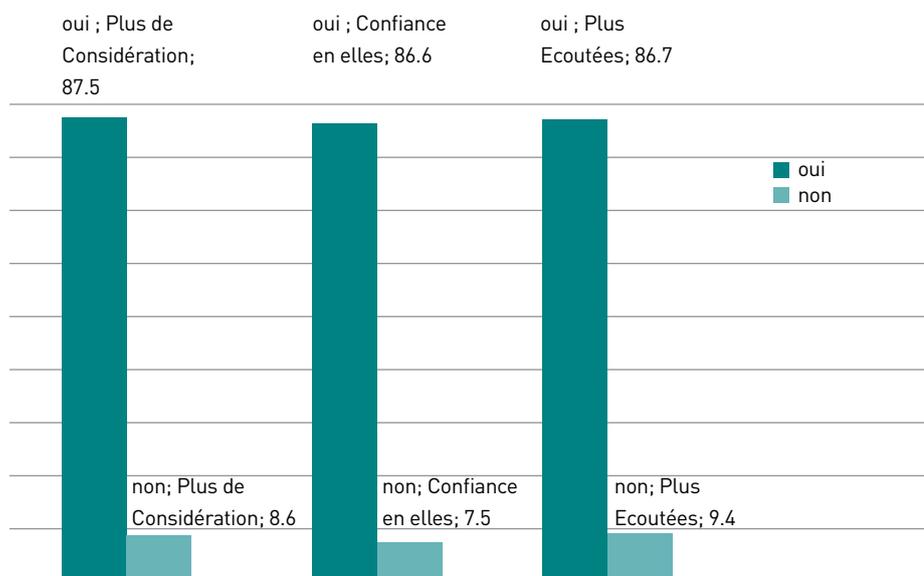
« *Il y a eu des changements car jadis la femme réalisait qu'elle était discriminée et n'avait pas droit à la parole. Mais maintenant elle n'a plus peur de s'exprimer parce qu'elle prend exemple sur les femmes qui sont dans les institutions, qui ont permis aux autres femmes de vaincre la peur qui les empêchait de s'exprimer.* » (D.K., NGOZI)

<sup>47</sup> Bashingantahe : notables locaux, traditionnellement tous des hommes, investis par la population pour intervenir comme médiateurs ou conciliateurs dans le cadre des conflits familiaux ou de voisinage.

## 4.2. Estime de soi et statut social

Les personnes interrogées sont dans leur majorité convaincues que la mise en œuvre des quotas a eu un impact positif sur la confiance que les femmes ont en elles-mêmes, ainsi que sur la considération et l'écoute dont elles bénéficient dans la société, en particulier de la part des hommes. Le graphique ci-dessous témoigne d'une telle perception.

**Figure 4 : Perception de l'impact des quotas sur le statut et la place des femmes dans la société**



86,6 pour cent des personnes interrogées pensent que l'application des quotas a permis aux femmes d'accroître leur confiance en elles-mêmes. Il semblerait en effet que la participation accrue des femmes à la vie politique les a poussées à sortir de leur enfermement social et à montrer qu'elles avaient la capacité d'assumer des responsabilités publiques au même titre que les hommes. Les propos ci-dessous expriment ce point de vue de façon pertinente :

*« Auparavant la femme devait rester à la maison, son rôle était de cultiver, faire la cuisine, nettoyer, bref faire des travaux domestiques uniquement. Maintenant elle a la capacité d'accomplir des responsabilités publiques, et elle le fait à l'instar des hommes avec lesquels elle travaille. Elle réalise qu'elle a de la valeur, par exemple quand elle est assise devant des gens pour faire de la conciliation et qu'elle réalise que c'est suite à son action que les choses sont rentrées dans l'ordre, elle se sent fière d'elle, et se sent confiante, et n'a pas peur d'exprimer ses idées devant n'importe qui » R.(K., MUYINGA)*

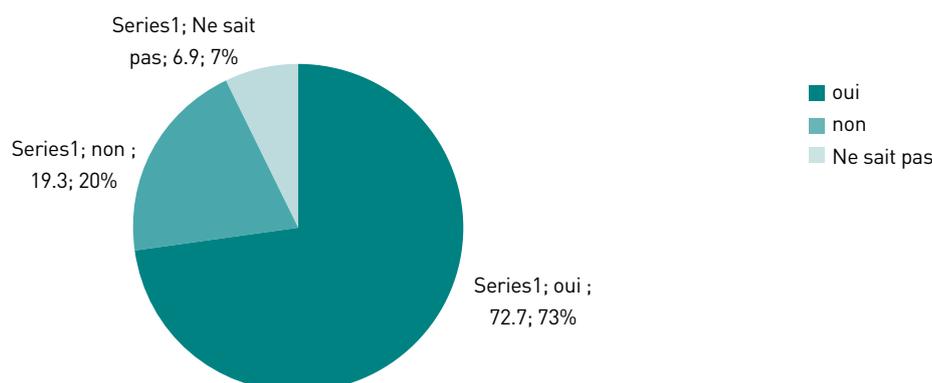
86,7 pour cent des personnes interrogées affirment que les femmes en général sont plus écoutées depuis que certaines ont fait leur entrée dans les institutions politiques. Ceci aurait permis d'amorcer un processus de libération collectif, permettant aux femmes de surmonter leurs peurs et de pouvoir désormais s'exprimer sans crainte devant n'importe quelle autorité publique du pays. La loi sur les quotas est perçue comme ayant permis de renforcer la légitimité et la confiance des femmes en matière de participation à la vie publique. En outre, 87,5 pour cent des personnes interrogées des enquêtés affirment que les femmes bénéficient d'une plus grande considération dans la société depuis l'application des quotas. Le droit de parole dont jouissent les femmes politiques aurait contribué à renforcer l'accès à la parole des femmes en général. Ces avancées auraient permis aux femmes de faire avancer certaines causes sensibles, notamment celle des violences domestiques, au sujet desquelles les plaintes se heurtaient souvent jusque-là à l'indifférence ou au rejet. La présence de femmes au sein des organes de recours aurait fortement contribué à cette évolution, comme le souligne ce témoignage :

« Oui, il y a eu un changement. En y regardant de près dans le temps la femme ne pouvait pas arbitrer dans un litige mais depuis que nous sommes dans les institutions à la base, les gens s'adressent à nous et nous pouvons juger en compagnie des « Bashingantabe » hommes. Jadis la femme était opprimée, parfois son affaire était mal jugée pour la simple raison qu'elle était une femme. Mais comme maintenant les instances à la base comprennent aussi des femmes, elles peuvent se rendre compte des injustices commises à l'égard d'autres femmes et la situation peut être redressée de commun accord avec les autres membres des comités de base. Maintenant nous pouvons juger et c'est très important. » (M..N., GITEGA).

### 4.3. Impact de l'augmentation de la représentation des femmes dans la vie politique, sur les rapports hommes femmes et les transformations dans la sphère familiale

On peut se demander si la représentation des femmes au sein des institutions politiques, quoique encore inégale, a eu un impact sur les rapports homme-femme, en particulier dans la sphère privée et familiale. Pour les personnes interrogées, la réponse est positive: la représentation accrue des femmes dans la sphère politique, serait effectivement en train de transformer les rapports hommes-femmes, y compris au sein de la sphère familiale.

**Figure 5 : Perception de l'impact de la politique des quotas sur les rapports hommes-femmes**



Bien que la réponse soit globalement affirmative, on voit que la proportion de personnes affirmant que la représentation des femmes au sein des institutions a transformé les rapports hommes-femmes a baissé, comparée aux réponses données dans les questions précédentes. Seules 72,7 pour cent des personnes interrogées pensent qu'une transformation s'est produite, contre 19,3 pour cent qui sont persuadées du contraire. En dépit de cette baisse, la perception générale selon laquelle une transformation des rapports entre les sexes serait en train de se produire en conséquence de l'application des quotas est partagée par environ trois personnes interrogées sur quatre.

Concernant les violences faites aux femmes, si 79,5 pour cent des personnes interrogées affirment que l'augmentation de la représentation des femmes dans les institutions publiques a eu un impact positif sur le respect dont jouissent les femmes au sein de la sphère familiale, seulement 26,3 pour cent des personnes interrogées pensent que cette évolution a entraîné une diminution des violences faites aux femmes. C'est donc dire que l'effet positif sur les violences reste faible. Il est vrai que les violences faites aux femmes sont multiformes et ne se commettent pas toutes nécessairement dans la sphère familiale, en particulier le viol, même si beaucoup de recherches ont montré que c'est dans la sphère familiale que le gros des violences est commis.<sup>48</sup> Les violences au sein des ménages subsistent mais leur ampleur aurait diminué. En effet, selon les personnes interrogées, la présence des femmes dans les comités collinaires a joué un rôle déterminant dans la réduction des violences

48 Voir à ce sujet « Intégration du genre dans la réforme du secteur de sécurité », International Alert, novembre 2009. Op.cit.

faites aux femmes dans la sphère privée, dans la mesure où elle permet aux femmes victimes d'avoir recours à des personnes de confiance capables de les écouter et d'agir. Les hommes qui commettent des abus sont conscients de l'existence de cette possibilité de recours qui compromet l'impunité dont ils jouissaient jusque-là. La présence de femmes au sein des comités collinaires est donc à la fois un mécanisme de dissuasion, de négociation et de répression.

*De nombreux témoignages insistent sur l'existence d'une solidarité entre les femmes membres des comités collinaires et celle de la société civile, et sur l'impact de cette solidarité sur les violences conjugales : « Il y a eu un grand changement, maintenant nous nous réunissons entre femmes leaders pour débattre des cas d'abus envers les femmes. Si le mari frappe sa femme, nous l'aménonons auprès de l'officier de police judiciaire et parfois il est emprisonné. Cela a diminué les violences. Celles qui sont encore battues sont celles qui n'en parlent pas, quand on est au courant nous suivons l'affaire et les coupables sont poursuivis. » (N.P., CIBITOKE)*

Selon les témoignages recueillis, la plus grande considération dont les femmes bénéficieraient au sein des ménages aurait également eu pour conséquence de décourager la pratique de la polygamie. Là encore, il semblerait que la présence de femmes au sein des comités collinaires, auprès desquelles des plaintes pour violence peuvent être adressées, aurait contribué à faire reculer la complaisance des hommes face à ce phénomène. Outre le fait que changer les pratiques et les mentalités est une entreprise de longue haleine, la faible diminution des violences commises à l'égard des femmes est sans doute liée au fait que les femmes restent globalement peu représentées dans les comités collinaires. Dans le cas d'au moins une colline sur trois, il n'y a aucune femme élue. De même, la liberté accordée aux femmes en matière de participation à des réunions publiques serait accrue. En effet, de nombreuses femmes ont témoigné du calvaire qu'elles vivaient lorsqu'elles souhaitaient participer ou qu'elles participaient effectivement à des réunions publiques. Rentrer tard après ces réunions conduisait souvent à des séances d'explication, de harcèlement et de maltraitance au sein du couple. L'argument selon lequel ces réunions sont l'occasion de rencontrer d'autres hommes était souvent avancé par les maris.

Outre l'impact qu'a eu la représentation des femmes dans les institutions, l'émergence et la multiplicité des associations génératrices de revenus a eu un effet matériel et psychologique déterminant sur les femmes et surtout sur les hommes. Les propos qui suivent témoignent de ces évolutions.

*« Maintenant la femme peut participer aux réunions, demander la parole et l'obtenir et quand elle rentre, personne ne lui cause des ennuis en disant par exemple qu'elle est une écervelée et qu'elle a tenu des propos déplacés ou insensés (« sans jambes ni tête »), ou en lui demandant pourquoi elle n'a pas laissé les autres parler, au lieu de se mettre en évidence en prenant la parole en public. C'est ça qui est bien maintenant et qui montre que les rapports hommes femmes sont au beau fixe. » (C.N., MUYINGA)*

#### 4.4. Impact sur l'accès aux ressources et l'autonomie d'entreprendre

Alors que les femmes burundaises jouent un rôle de premier plan dans la production agricole, elles n'ont pas souvent accès aux fruits de la production. Ce sont en effet généralement les maris qui vendent les récoltes et qui gèrent les fonds provenant de celles-ci, en particulier lorsqu'il s'agit des cultures de rente comme le café, le thé ou le riz. Cette situation est parfois source de maltraitance pour les femmes, dont les maris préfèrent souvent, en période de « vaches grasses », la compagnie d'une femme ou d'une fille plus jeune que leur épouse.<sup>49</sup> L'association des femmes à la gestion des biens du ménage est plutôt rare. Les femmes qui travaillent comme ouvrières agricoles dans la propriété de leur mari, sont peu ou pas du tout associées à la gestion du patrimoine familial.

<sup>49</sup> Care International : "Etude sur les impacts des revenus du café sur la sécurité des conditions de vie des ménages au Burundi", mars 2007. Cette étude a été menée dans les provinces de Kayanza, Gitega et Ngozi.

Les hommes considèrent en général que celle-ci leur revient de droit. Quant à l'autonomie d'entreprendre, des études ont montré que les hommes avaient tendance à interdire ou à limiter la liberté d'entreprendre des femmes. Les raisons souvent évoquées sont notamment d'éviter d'être dominés ou le fait que l'autonomie économique prédisposerait les femmes au « vagabondage sexuel. »<sup>50</sup> Selon les personnes interrogées, l'augmentation de la représentation des femmes dans les institutions politiques aurait eu un impact significatif sur de telles pratiques, bien qu'en ce qui concerne l'accès à la propriété foncière, les résultats restent fort mitigés, voire insignifiants.

68 pour cent des personnes enquêtés expliquent que la politique des quotas aurait eu un impact positif sur l'accès des femmes aux ressources économiques et la liberté d'entreprendre. D'un autre côté, environ une personne sur cinq affirme qu'il n'y aurait eu aucun changement. Les discours tenus par les femmes à ce sujet, rendent néanmoins compte des progrès réalisés. Une confusion subsiste cependant sur la cause fondamentale de ces évolutions. Certaines personnes interrogées évoquent les conséquences de la représentation des femmes au sein des institutions, d'autres la participation des femmes au sein des associations, notamment celles génératrices de revenus. Il n'est pas aisé de savoir quel a été le rôle joué par l'un ou l'autre de ces facteurs, les deux s'étant vraisemblablement superposés avec des effets cumulatifs. On sait par ailleurs que la participation des femmes au sein des associations fait partie des indicateurs souvent utilisés dans la définition de l'indice de participation politique des femmes.<sup>51</sup>

La multiplication des associations génératrices de revenus aurait eu un impact certain sur la répartition des rôles entre les femmes et les hommes. Ces associations représentent un espace de discussion pour les femmes et sont un creuset de formation et d'éveil. Les quelques ressources financières que les femmes en retirent ont permis de montrer aux hommes l'utilité pour les femmes de participer à ces associations, ce qui aurait favorisé un certain changement des mentalités sur cette question. Les témoignages des femmes sont convergents à ce sujet :

*« Ce qui a changé, c'est que nous étions ignorantes en matière associative. Mais maintenant il y a de plus en plus d'associations qui enseignent aux femmes l'autopromotion, et ça leur permet de monter des activités d'épargne et de crédit et ainsi avoir une certaine autonomie pour s'acheter du savon, parfois même des habits. On n'avait pas l'habitude de ces associations qui nous permettent d'acquérir un savoir-faire pour mieux vivre. »* ( D.K., NGOZI)

*« Les hommes le comprennent bien parce qu'en donnant comme exemple ce qui se passe ici chez nous, une femme peut aller vendre des avocats sur la route, et avoir deux cent cinquante francs et acheter avec ça un peu de sel, et elle met de côté cent cinquante, après cet argent peut générer mille, puis dix mille, puis cent mille et après elle peut arriver même à trois cent mille. Alors elle peut s'entendre avec son mari, vu les bénéfices de ce commerce, et proposer par exemple d'acheter une parcelle qui peut être inscrite au nom de la femme. C'est un grand progrès. »* ( S.H., GITEGA)

L'évolution des mentalités est donc perceptible, même si des résistances subsistent :

*« Ce que je peux dire là – dessus, c'est que depuis que les associations d'épargne et de crédit sont implantées sur les collines, les choses ont évolué. Mais il y a toujours des hommes qui, constatant que leurs épouses ont contracté un crédit pour monter une activité génératrice de revenus, n'ont cessé de leur demander de leur donner cet argent avant de réaliser le projet. C'est la raison pour laquelle la sensibilisation est nécessaire pour que les hommes comprennent que dans ce cas, c'est toute la famille qui tire profit d'une telle activité, car si la femme met son projet en exécution, elle ne va pas mettre l'argent dans sa poche ou cet argent ne va pas profiter à une autre famille. »* (C.N., MAKAMBA)

50 Sebudandi, C. : « Pratiques et coutumes discriminatoires à l'égard de la femme au Burundi », Dushirehamwe, décembre 2007.

51 Voir notamment le « Rapport sur les femmes en Afrique 2009 », Commission économique pour l'Afrique, novembre 2009.

## 4.5. Accès des femmes à la propriété foncière : des verrous persistent

L'accès à la propriété foncière fait l'objet de revendications pressantes de la part des organisations de femmes burundaises. L'impossibilité pour les femmes d'accéder à la terre, constitue une entorse grave vis-à-vis du principe d'égalité entre hommes et femmes, et joue un rôle déterminant dans les rapports de force qui existent au sein des ménages ruraux. Le fait que la femme mariée cultive la terre sans qu'elle lui appartienne affecte parfois de manière considérable sa jouissance des produits qu'elle contribue pourtant à faire fructifier. Il favorise sa déconsidération par le mari.<sup>52</sup> En dépit de nombreuses actions de plaidoyer en faveur d'une réforme foncière permettant notamment que les femmes puissent hériter de la terre de leurs parents ou de leurs maris, de nombreux blocages persistent. Nous nous sommes posé la question de savoir si la plus grande représentation des femmes au sein des institutions depuis 2005, aurait eu un impact sur ces blocages. Il apparaît que seules 10,5 pour cent des personnes interrogées pensent que l'évolution de la représentation des femmes dans la vie politique a eu des effets positifs sur l'accès des femmes à la propriété foncière, 18,2 pour cent pensent que ces avancées ont été d'ampleur moyenne et 29,4 pour cent sont d'avis que les changements ont été faibles. Pour 41,9 pour cent des personnes interrogées c'est le statu quo qui prévaut : la problématique d'accès des femmes à la propriété foncière n'aurait connu aucun progrès.

L'analyse des réponses montre qu'une majorité, quoique faible, des personnes interrogées, pense que la question de l'accès des femmes à la propriété foncière a connu une certaine avancée, qu'elle soit perçue comme forte, moyenne ou faible. Cependant l'enquête n'a pas permis de préciser la nature de cette avancée. Il pourrait s'agir d'une ouverture plus grande des mentalités sur cette question résultant des débats fréquents organisés à l'Assemblée nationale ou des actions de sensibilisation et de plaidoyer menées par quelques organisations féminines. Même sur une question aussi difficile, au sujet de laquelle on peut s'attendre à ce que les mentalités évoluent peu du fait de positions rigidement ancrées dans les pratiques et les coutumes, la représentation des femmes au sein des institutions depuis 2005 aurait eu un impact.

## 4.6. Impact de la politique des quotas sur la capacité des femmes à se concerter

A certains moments de l'histoire récente du Burundi, le mouvement féminin a su montrer sa capacité à rassembler les femmes autour d'une cause commune, en particulier lors des négociations de paix d'Arusha ou concernant la lutte contre les violences faites aux femmes. Mais ce type de concertation reste un phénomène rare. La collaboration entre les associations féminines est épisodique, et celle entre les femmes politiques et celles de la société civile plutôt lacunaire. En dehors des périodes de campagnes électorales, durant lesquelles les femmes se rangent souvent du côté de leurs camps politiques respectifs, les moments de concertation entre les femmes à l'échelle de la société tout entière restent peu nombreux. On peut donc se demander si la représentation accrue des femmes au sein des institutions politiques a eu un effet sur la concertation des femmes. Celle-ci produit-elle des effets stimulants, inhibiteurs ou contribue-t-elle au contraire à maintenir le statu quo? Plus de la moitié des personnes interrogées au cours de notre enquête, pense que l'augmentation de la représentation des femmes dans les institutions politiques a stimulé la concertation entre les femmes à tous les niveaux. 58,3 pour cent des personnes interrogées sont convaincues que la représentation accrue des femmes au sein des institutions politiques a eu un impact sur la capacité de concertation des femmes. Seules 32,8 pour cent affirment que cet impact a été faible. Il aurait été inexistant pour 8,9 pour cent des personnes interrogées. Ces résultats sont confirmés par les témoignages recueillis : « *Avant que les quotas de 30 pour cent ne soient mis en application, nous avions un voile devant nos yeux, on ne pouvait pas voir à l'extérieur, maintenant cela nous permet de tisser des liens avec d'autres.* » (V.C., CIBITOKÉ)

---

52 Voir également « Pratiques et coutumes discriminatoires à l'égard de la femme au Burundi », op.cit.

Ici il s'agit surtout de liens horizontaux entre les femmes à la base : « *Les femmes leaders (à la base) sont régulièrement invitées dans diverses réunions et c'est une source de savoir. Cela nous permet d'avoir des outils pour animer des réunions dans les associations ou auprès d'autres femmes et ces cadres permettent la diffusion du savoir acquis. Oui, maintenant nous sommes devenues visibles, avant nous étions inconnues.* » (F.G., MAKAMBA)

Au niveau local, à l'échelon des communautés rurales et des villages, les liens se tissent surtout au sein des associations de femmes où existent des possibilités de rencontre et d'échange, de partage de savoir et de savoir-faire et où a lieu une certaine sensibilisation sociale et politique. Les liens avec les élues et les femmes de l'élite sont plutôt rares, mais les femmes à la base en expriment le besoin. Ces échanges permettraient en effet de renforcer l'autonomie des femmes et d'ouvrir des possibilités de débats permettant aux femmes d'agir stratégiquement pour mieux se positionner dans le champ politique et social.

#### 4.7. Impact de la représentation politique des femmes sur la scolarisation des jeunes filles et des femmes

La représentation politique accrue des femmes semble avoir affecté positivement de nombreux secteurs de la vie politique, sociale et économique, voire culturelle. Elle aurait également eu un certain impact sur la scolarisation des filles et des femmes. Une majorité importante des personnes interrogées dans cette enquête affirme que l'augmentation de la représentation des femmes au sein des institutions politiques aurait stimulé la scolarisation des filles et des femmes.

En effet, 93 pour cent des personnes interrogées lient l'accroissement récent du taux de scolarisation féminine à la représentation accrue des femmes dans la vie politique. Cependant les témoignages ne font pas la distinction entre l'impact de cette évolution et les conséquences de l'augmentation du nombre d'écoles, en particulier l'ouverture de nombreux collèges communaux qui, à la différence des lycées, acceptent les jeunes filles confrontées à une maternité précoce. Il faut également mentionner l'impact des nombreuses actions de plaidoyer en faveur de l'éducation des filles, et en particulier de l'intégration scolaire des filles- mères menées par les organisations de la société civile. La représentation des femmes au sein des institutions politiques apparaît pour beaucoup comme la clé ouvrant toutes les portes et mettant fin à la discrimination envers les femmes, alors que d'autres facteurs sont également à prendre en compte.

Le fait que les filles- mères puissent poursuivre leurs études, est une avancée significative très valorisée par les femmes, leur exclusion du système scolaire étant considérée, à juste titre, comme une injustice : « *Ce que nous apprécions le plus c'est qu'avant une élève devenue fille- mère ne pouvait plus continuer les études alors que le garçon père les poursuivait bien. C'était une violation flagrante des droits de la femme, maintenant il y a une amélioration et je pense que plus tard la situation pourra être telle que nous le souhaitons.* » (D.Z., MUYINGA)

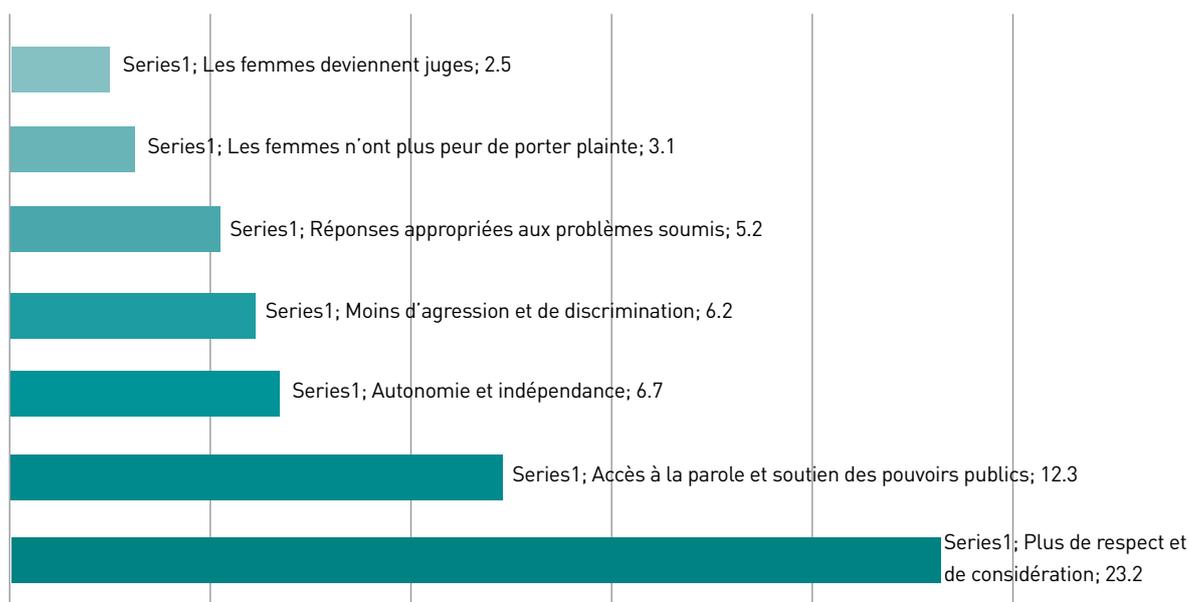
Selon les personnes interrogées, le fait que les femmes aient davantage accès à la parole dans l'espace public, et surtout qu'elles soient plus présentes dans les différentes institutions politiques du pays, aurait également permis de faire reculer le taux de retrait des filles de l'école avant la fin de leur scolarité afin qu'elles aident leurs mères dans les travaux domestiques. Il s'agit d'un des facteurs qui contribuent le plus à l'augmentation du taux d'abandon scolaire parmi les filles : « *Avant, un père pouvait empêcher sa fille de faire des études au profit du garçon, son fils, mais s'il le fait maintenant c'est la bagarre et l'affaire peut même être portée devant la justice. Maintenant nous savons qu'une fille est un enfant comme les autres, elle étudie et peut accéder à des postes élevés de responsabilité comme le garçon. Il est essentiel que les femmes puissent avoir de hautes responsabilités, de cette manière, elles vont soutenir celles qui sont derrière elles.* » (O.N., RUTANA)

D'après certains témoignages, ce serait grâce aux quotas que les filles seraient davantage représentées au sein des structures scolaires. Mais l'accroissement du taux de scolarisation des filles est aussi lié aux conséquences d'un plaidoyer global sur les décideurs publics et les chefs de familles. Les mesures prises en faveur de la scolarisation gratuite au primaire ont certainement également contribué à l'augmentation des taux de scolarisation des filles.

#### 4.8. L'introduction des quotas : une mesure politique aux conséquences multiples

Au cours de l'enquête, les personnes interrogées ont spontanément suggéré d'autres changements induits par la mise en œuvre de la politique des quotas, non mentionnés dans les questions qui leur avaient été initialement adressées. Certains des changements évoqués sont nouveaux par rapport à ceux cités précédemment, d'autres ressemblent à ceux proposés par les enquêteurs. Le graphique ci-dessous récapitule ces informations.

Figure 6 : Perception de l'impact des quotas sur les changements sociétaux



L'évaluation de la perception des changements apportés par l'introduction des quotas suggère qu'une mesure politique décidée « en haut » peut avoir des effets sociétaux profonds. L'impact attribué à cette mesure correspond à un réel bouleversement des mentalités, des attitudes et des comportements. La représentation politique des femmes à hauteur de 30 pour cent, que ce soit au sein des hautes institutions de la République, ou au niveau des échelons inférieurs, aura permis une avancée de taille : désormais, les femmes ont accès à la parole dans l'espace public. Outre les changements déjà évoqués, les personnes interrogées soulignent la relation étroite entre l'accès à la parole publique et la réduction des discriminations à l'égard des femmes.

Il est reconnu que les associations ont joué un rôle déterminant dans l'augmentation de la participation politique des femmes. Elles sont vues comme des creusets d'interaction, d'apprentissage de la démocratie et d'exercice de la parole. Leur action est perçue comme pouvant aider les femmes à surmonter la peur de s'exprimer. Les associations génératrices de revenus, offrent des possibilités d'autonomie permettant aux femmes de se faire davantage respecter par leurs maris et la société plus généralement. Les résultats de l'enquête indiquent également que les

quotas auraient eu un impact sur la diminution des violences faites aux femmes et la pratique de la polygamie. Sur le plan politique, l'introduction des quotas aurait permis d'encourager les femmes à se porter candidates aux élections. Cette mesure est également perçue comme ayant favorisé l'accès des femmes au rôle de « Bashingantahe », pour faire la médiation dans les conflits fonciers. Les quotas étant appliqués pour la constitution des sièges des juridictions, ils auraient également favorisé l'accès des femmes à la profession de juge. Par ailleurs, il a été montré que la présence de femmes au sein des comités locaux permet aux femmes victimes de violences conjugales de se confier à des personnes de confiance exprimant une empathie à leur égard. Ceci aurait eu un impact significatif sur la réduction de ces violences, du fait de l'effet dissuasif sur les auteurs des abus. Outre la perception d'une avancée en termes d'estime de soi, la présence accrue des femmes au sein des institutions politiques aurait contribué à un éveil des femmes à la vie politique, du fait de la sensibilisation à laquelle auraient contribué les femmes occupant de hauts postes de responsabilité, souvent vues comme des modèles. Ces femmes prennent en effet la parole en public et participent désormais au règlement et à l'arbitrage des conflits dans leur environnement social.

Les changements associés à l'introduction des quotas seraient donc, d'après les personnes interrogées et dans un ordre d'importance décroissant :

- Le plus grand respect et la considération accrue témoignés par les hommes aux femmes;
- L'accès des femmes à la parole, le respect de leurs droits;
- L'accroissement de l'indépendance et de l'autonomie des femmes;
- La réduction de la discrimination à l'égard des femmes;
- L'accès des femmes aux métiers de juge et leur présence accrue au sein des institutions.

#### 4.9. Augmenter ou diminuer les quotas en faveur des femmes : une majorité pour la parité

L'introduction d'un quota de 30 pour cent de femmes représentées au sein des institutions politiques, aurait impulsé des transformations sociales nombreuses au sein de la société burundaise. Ce quota a été étendu au niveau des conseils communaux en septembre 2009. Cependant les personnes interrogées sont nombreuses à estimer qu'un quota de 30 pour cent est insuffisant :

*« Depuis 2005, les femmes ont bénéficié d'un quota de 30 pour cent, vraiment cela a beaucoup aidé parce que dans le temps la femme n'avait pas accès à la parole, mais maintenant que ce soit sur la colline, la commune, la province et à l'échelle du pays, la femme a la liberté qu'il faut. Je ne peux pas dire que cette liberté profite à toutes les femmes car il y en a qui s'auto-excluent mais les avancées sont notables. Le quota de 30 pour cent est insuffisant, nous voulons au moins 50 pour cent. Il semble qu'on nous aurait ajouté 10 pour cent mais petit à petit et au fur et à mesure comme le prévoit la loi, nous finirons par atteindre 50 pour cent. » (M.B., CIBITOKÉ)*

La majorité des personnes interrogées est en faveur de l'augmentation du quota accordé aux femmes. 73,5 pour cent des personnes interrogées, hommes et femmes confondus, sont en faveur d'un quota de plus de 40 pour cent, 45,3 pour cent en faveur d'un quota de 50 pour cent et plus. 95,3 pour cent des personnes interrogées proposent soit de s'en tenir au statu quo, soit de dépasser les 30 pour cent. La majorité des opinions relevées s'affiche donc en faveur de la parité entre les hommes et les femmes. Seules 4,6 pour cent des personnes interrogées proposent de diminuer le quota accordé à moins de 30 pour cent. En outre, des entretiens menés à Bujumbura, montrent que le quota de 30 pour cent est reconnu comme une base de plaidoyer en vue d'obtenir encore plus de représentation. En effet, il est jugé insuffisant pour corriger les déséquilibres et seule une loi sur la parité devrait y parvenir. En plus, les quotas devraient être étendus à des postes non électifs, pour promouvoir la représentation des femmes dans tous les secteurs de la vie du pays.<sup>53</sup>

53 Entretiens, Bujumbura, mars 2010.

L'extension politique de ce quota ne pourrait se faire que si les femmes sont bien positionnées au sein des partis politiques et sur les listes électorales.

*« Le quota de 30 % est insuffisant parce que les femmes sont toujours au bas de l'échelle. Sur les listes des partis politiques, les femmes se retrouvent souvent en sixième position, ce qui montre qu'on est encore loin. Il faut une liste zébrée où les femmes et les hommes alternent. » (V.N., GITEGA)*

## V. La nature des institutions politiques et les obstacles à la participation des femmes

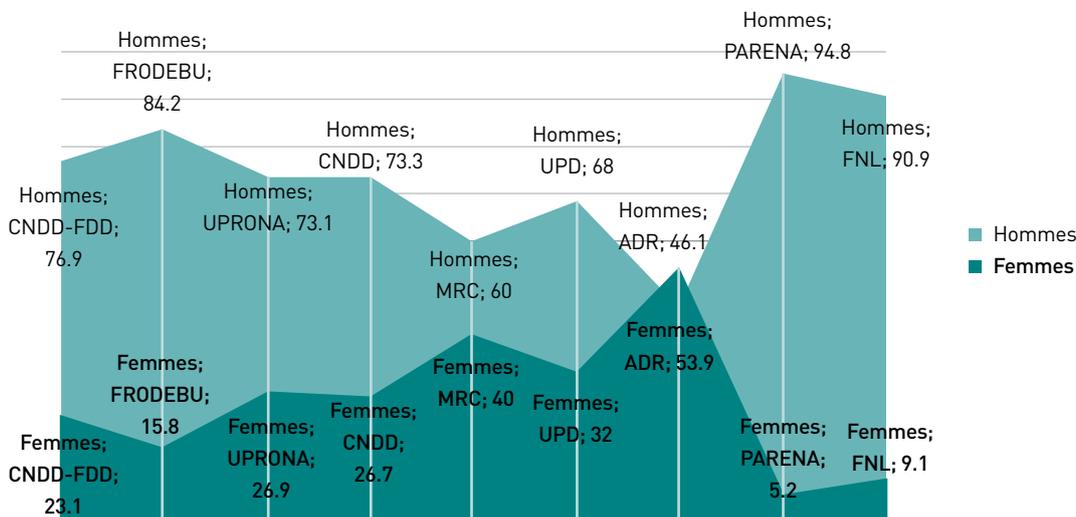
En dépit de progrès constatés concernant l'augmentation de la participation politique des femmes, des obstacles subsistent. Le plus grand obstacle à l'émancipation des femmes, est sans doute la reproduction de l'idéologie patriarcale par les principales institutions de la société, en particulier : l'Etat, les institutions économiques, la collectivité/société civile, et la famille. Plusieurs études ont souligné le rôle majeur joué par les institutions dans la perpétuation des inégalités entre les sexes et la reproduction des structures patriarcales. Les institutions sont pour une société l'équivalent des « règles de jeu ». Celles-ci peuvent être écrites ou non, explicites ou implicites, codifiées par des lois, définies par la politique, sanctifiées par les religions, pérennisées par les conventions, intégrées aux principes et usages de la famille. L'idéologie patriarcale a de nombreuses conséquences sur les femmes elles-mêmes, dans la mesure où elle affecte également leur façon de penser et d'agir. On se retrouve donc face à un cercle vicieux, heureusement en voie d'être rompu grâce la mise en place des quotas et autres initiatives progressistes portées par les organisations féminines.

Dans une démocratie, les partis politiques participent à l'action de l'Etat. Ils peuvent contribuer à perpétuer l'idéologie patriarcale ou au contraire favoriser le changement et la réduction des pratiques inégalitaires. Pour comprendre la place accordée aux femmes en matière de participation à la vie politique, il est donc nécessaire de s'intéresser au fonctionnement des partis: composition des organes dirigeants, rôle dévolu aux femmes et positions occupées par les femmes sur les listes électorales. C'est à l'aune de ces critères que les obstacles qui se dressent sur le chemin de la participation politique des femmes peuvent être analysés.

### 5.1. Place et statut des femmes dans les partis politiques

Il n'a pas été possible d'obtenir des informations sur la répartition entre hommes et femmes au sein des organes dirigeants pour l'ensemble des 44 partis politiques agréés au Burundi. L'analyse se base donc sur un échantillon de neuf partis, comprenant ceux qui sont représentés au Parlement et ceux qui, par leur implantation, ont une assise nationale.

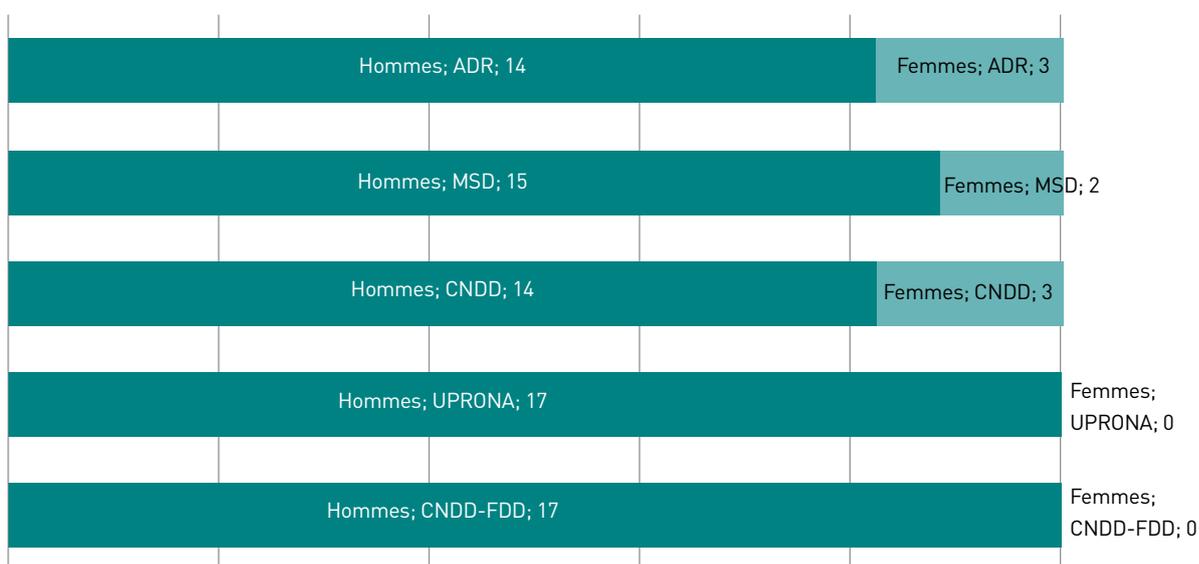
Figure 7 : Participation des femmes dans les organes dirigeants des partis politiques au Burundi



Source : Données fournies par les organes des partis concernés.

Les données représentées sur ce graphique donnent la composition sexo-spécifique des organes dirigeants, appelés bureaux politiques ou comités exécutifs, des neuf partis politiques pouvant être considérés comme les plus représentatifs du pays. La composition de ces instances dirigeantes laisse apparaître de grandes distorsions entre les partis. Pour deux des partis politiques à l'étude, la représentation des femmes dans ces organes est inférieure à 10 pour cent, alors qu'un autre affiche une représentation féminine proche de 20 pour cent. Elle est inférieure à 30 pour cent pour trois des partis interrogés. Au total, six partis sur neuf, c'est-à-dire un peu plus de 66 pour cent, affichent une proportion de femmes inférieure à 30 pour cent. Seuls trois partis dépassent ce seuil. Le taux de représentation des femmes le plus élevé, soit 53.9 pour cent, est détenu par le parti ADR dirigé par une femme. Les représentations provinciales des partis sont caractérisées par des déséquilibres plus prononcés (voir graphique ci-dessous). Bien que ces données concernent un échantillon restreint de partis politiques, elles donnent un aperçu des tendances démographiques.

**Figure 8 : Nombre de femmes dans les représentations provinciales des partis**



La tendance est à la baisse de la participation des femmes dans les organes provinciaux des partis. Deux des partis de l'échantillon n'ont aucune femme représentée dans leurs organes à ce niveau de représentation. Aucun parti n'affiche plus de trois représentantes provinciales sur 17, soit un peu moins de 20 %. Aucun des cinq partis à l'étude n'atteint le seuil de 30 % de femmes représentées dans leurs instances, y compris l'ADR. Il en est de même pour le Mouvement pour la Solidarité et le Développement (MSD), un parti récemment créé qui développe pourtant un discours de changement. La sensibilité des partis à la question du genre se mesure donc en partie à la façon dont leurs organes dirigeants sont composés. La situation du parti dirigeant, au pouvoir depuis 2005, est à cet égard emblématique. Le Conseil des sages, un organe souverain, ne compte aucune femme parmi ses six membres. Outre que la proportion de femmes présentes au sein des organes dirigeants des partis politiques est globalement faible, souvent bien en dessous de 30 pour cent, elle l'est encore davantage aux niveaux provincial et communal. Les raisons avancées par les partis pour justifier de la faible représentation des femmes en leur sein, sont généralement qu'il est difficile de trouver des femmes engagées, formées et expérimentées.<sup>54</sup> Mais ces raisons sont loin d'être convaincantes. L'absence des femmes au sein des partis est certainement davantage liée à la prégnance de l'idéologie patriarcale, qui introduit des biais dans l'identification et le choix des membres des différents organes des partis.

54 Entretiens, Bujumbura, mars 2010.

## 5.2. Influence des femmes sur la prise de décision au sein des partis et des institutions

L'influence sur la prise de décision est un facteur important de la participation politique. Dans des situations où les quotas sont édictés par la loi, des femmes peuvent être cooptées dans certains partis politiques ou dans les institutions seulement pour respecter la loi, sans considération pour leur valeur intrinsèque et par conséquent sans que leur contribution soit sollicitée ou prise en compte. L'examen de cette question est donc déterminant pour évaluer la participation politique effective des femmes.

### 5.2.1. Nomination des femmes par la voie des quotas : entre compétence et allégeance

Les partis politiques affirment généralement que les femmes présentes en leur sein sont écoutées et que leur point de vue est pris en compte. Toutefois, du fait de leur faible nombre, leur avis pèse souvent peu dans la balance des rapports de force. Certaines nominations, en outre, ont lieu pour satisfaire aux exigences de la loi et les femmes recrutées n'ont pas nécessairement les capacités et les compétences requises pour pouvoir pleinement participer à la vie d'un parti. Ceci expliquerait les propos de ce chef de parti « *Les femmes participent à la prise de décision dans les organes où elles sont membres. Malheureusement, certaines ne parlent pas et se contentent d'assister aux réunions.* »<sup>55</sup>

Une majorité des personnes interrogées (88,8 pour cent) pense que les quotas ont contribué à accroître la considération accordée aux femmes dans les partis politiques. 9,7 pour cent pensent qu'il n'y a pas eu de changement, tandis que 1,5 pour cent des personnes interrogées pensent que cette considération a au contraire baissé. Il en est de même du regard porté sur les femmes présentes au sein des institutions (collines, communes, provincial, national). Pour 86,9 pour cent des personnes interrogées, les quotas ont changé positivement le regard porté sur les femmes au sein de ces institutions. Environ 10,3 pour cent des personnes interrogées estiment qu'il n'y a pas eu de changement et 2,8 pour cent pensent que ce changement a été plutôt négatif.

#### Encadré n°3 : Participation des femmes au sein du Parlement : le poids des allégeances

La représentation minimale de 30 pour cent de femmes au Parlement est respectée depuis les élections de 2005. A cette date, jusqu'aux élections générales de septembre 2010, il y avait 37 femmes sur 118 députés, soit 31,35 pour cent de femmes à l'Assemblée Nationale, tandis que le Sénat comptait 17 femmes sur 49 sénateurs, soit une proportion de 34,69 pour cent. Ces pourcentages ont augmenté depuis les élections de 2010, l'Assemblée Nationale comprenant désormais 32 pour cent de femmes, et le Sénat 46 pour cent.

Les bureaux de ces deux institutions comprennent trois membres, un président et deux vice-présidents, dont au moins un doit être une femme. Au Sénat, un des deux vice-présidents est une femme tandis qu'à l'Assemblée nationale, les deux vice-présidents sont des femmes.

Au niveau du travail législatif, les bureaux sont assistés par les présidents des commissions permanentes. Le Sénat compte deux femmes parmi les cinq présidents de commissions, soit 40 pour cent de femmes. En revanche il n'y a que deux femmes présidentes de commissions sur huit à l'Assemblée nationale, soit une proportion de 25 pour cent de femmes.

Il existe également une structure dénommée « Collège des questeurs » comprenant trois sénateurs ou trois députés chargés de l'audit des services du Sénat ou de l'Assemblée nationale pour le compte du bureau. Aujourd'hui, que ce soit au Sénat ou à l'Assemblée, deux membres sur trois de cette structure sont des femmes.

On peut donc dire que les femmes sont présentes dans les organes de prise de décision du Parlement.

Est-ce que le débat parlementaire a pour autant pris en compte les questions intéressant les femmes ? A part quelques dispositions favorables aux femmes introduites dans le nouveau code pénal et dans le code électoral, il y a eu très peu d'initiatives en faveur de l'avancée des questions concernant les femmes. Même la proposition de loi portant Code des successions, des libéralités et des régimes matrimoniaux, adoptée par l'Assemblée nationale de transition et envoyée au Gouvernement en 2002, n'a pu être adoptée. Les femmes parlementaires sont liées aux décisions de leurs partis, au détriment d'un soutien aux questions intéressant les femmes.

Des pays voisins comme le Rwanda et l'Ouganda ont réalisé des scores honorables en matière de vote de lois sensibles à la question du genre. Dans ces deux pays, les femmes parlementaires d'appartenances politiques différentes ont su s'organiser en forum et caucus où elles se mettent d'accord sur les questions prioritaires à défendre et sur les stratégies à mettre en œuvre pour y apporter des solutions.

Au Burundi, les femmes parlementaires n'ont pas pu s'entendre sur une structure pluripartite unique, où se retrouverait l'ensemble des femmes. En 2005, seule existait une association des femmes parlementaires dénommée « Solidarité des femmes parlementaires (SOFEPA), fonctionnant depuis 1998 et dont les membres sont des femmes parlementaires en fonction ou ayant terminé leurs mandats. A leur arrivée au Parlement, les femmes du parti CNDD-FDD ont posé des conditions à leur adhésion à cette structure et ont revendiqué la direction de l'association, puisque leur parti avait gagné les élections, ainsi que le contrôle de la tutelle du Parlement sur l'association et la limitation de la qualité de membre aux seules parlementaires en fonction. Malgré plusieurs séances de consultations, aucun consensus n'a pu être dégagé tant sur l'orientation que sur la direction de l'association. La SOFEPA voulait maintenir une association indépendante du Parlement et une direction collégiale entre les femmes de tous les partis politiques. Les élues du parti au pouvoir voulaient une association affiliée au Parlement et un contrôle absolu de la direction de l'association. Elles ont donc décidé de créer leur propre association. Le résultat est l'existence de deux associations de femmes parlementaires fonctionnant en parallèle : d'une part la SOFEPA, constituée des femmes des partis politiques d'opposition, d'autre part l'Association des femmes parlementaires du Burundi (AFEPABU) dont les membres proviennent du CNDD-FDD, le parti au pouvoir depuis 2005. D'autres tentatives visant à mettre en place un caucus regroupant l'ensemble des femmes parlementaires ont été menées mais elles n'ont pas pu aboutir.

### 5.2.2. Influence des femmes des zones rurales: entre légitimité et traditions

La participation des femmes aux comités locaux représentatifs des populations des collines est tout à fait récente. En dépit d'une représentation féminine qui reste faible (environ 17 %) dans les comités collinaires, un tel niveau de participation est néanmoins sans précédent. Les membres de ces comités collinaires ont parfois tendance à assumer des responsabilités (juger, arbitrer) habituellement réservées aux Bashingantahe, donc à des hommes uniquement. D'après les témoignages de nombreuses femmes, dont certaines sont chefs de collines, la collaboration avec les hommes et le reste de la population se passerait plutôt bien, du fait de la légitimité que tirent les femmes élues du mandat reçu par l'ensemble des électeurs, hommes et femmes confondus. Les témoignages montrent aussi qu'il est essentiel que les femmes soient perçues comme légitimes par leurs collègues masculins, afin d'être associées aux délibérations et à la prise de décision sans que ces derniers ne s'y opposent :

« En tant que chef de colline, la raison qui fait que je dis que nous avons la parole, quand je convoque des réunions, les gens répondent. Quand je les invite à aller faire une visite de terrain surtout en cas de litiges, ils répondent aussi. Vraiment, sans mentir, ils font tout ce que je leur demande de faire. Et je me dis que si nous étions quatre femmes et un seul homme, nous serions plus à l'aise mais qu'à cela ne tiennent nous sommes à deux avec trois hommes. Mais tout se passe bien, les délibérations sont démocratiques, parfois le conseil collinaire base sa décision sur un argument avancé par une femme ou l'inverse. » (E.Z., RUTANA)

« Je pars de mon exemple comme membre du comité collinaire. C'est vrai que les hommes veulent se mettre en avant mais nous essayons de leur montrer que nous devons partager tout, équitablement. Quand ils veulent nous exclure, ça arrive souvent quand il y a des litiges à trancher, nous devons être associées aux délibérés pour que les décisions se prennent en notre présence et c'est nous qui prenons les procès-verbaux. Ils se sont rendu compte qu'ils ne peuvent rien faire sans nous. » (F.S., GITEGA)

Les résultats de l'enquête montrent que 43 pour cent des personnes interrogées, estiment que l'influence des femmes sur la prise de décision au sein des comités collinaires est forte et qu'elle a augmenté depuis 2005, contre 32 pour cent qui perçoivent cette influence comme moyenne. Seules 23 % affirment que cette influence est faible. 2 pour cent des personnes interrogées n'ont perçu aucun changement notable. La majorité des personnes interrogées estime donc que l'influence des femmes sur la prise de décision dans les structures locales a augmenté par rapport à 2005.

### 5.3. Biais ethnique et régional : un obstacle à la participation effective des femmes

Les négociations de paix d'Arusha ont fait une place centrale à la question de l'exclusion, la correction des déséquilibres ethniques et régionaux en matière de participation à la vie politique ayant été perçue comme une condition essentielle à la résolution de la crise. Les femmes ont pu obtenir que la correction des déséquilibres entre les sexes en matière de représentation politique soit prise en compte dans le document final de l'accord.

La mise en application de ces dispositions est une tâche difficile, dans la mesure où les responsables chargés des nominations doivent prendre en compte de nombreux facteurs dans les critères de sélection : l'ethnie, la région et la problématique des rapports homme-femme entre autres. Les décideurs sont confrontés à un équilibre difficile entre ces différentes variables. La plupart des femmes politiques et de la société civile rencontrées affirment que lorsque le décideur, habituellement un homme, doit procéder à une nomination, c'est toujours en faveur d'un autre homme. Les femmes sont souvent nommées pour satisfaire à l'exigence du seuil minimal de représentation fixé par le quota. Dans ce cas, le minimum de 30 pour cent est souvent considéré comme un maximum, et ce n'est pas tant la compétence des femmes qui est généralement mise en avant, que la nécessité de satisfaire à l'équilibre imposé par la loi<sup>56</sup>. La nomination de femmes n'ayant pas les compétences requises entame leur crédibilité et accrédite la thèse, défendue par les hommes, selon laquelle les femmes n'ont pas toujours la capacité d'assumer les fonctions politiques pour lesquelles elles ont été choisies.

L'enquête a montré que l'articulation entre le genre et l'ethnicité est à prendre en considération, dans l'analyse des obstacles à la participation des femmes. En ce sens, il est important d'essayer de comprendre la façon dont le biais ethnique fonctionne, en examinant deux périodes différentes de l'histoire politique du Burundi postcolonial. La période d'ouverture démocratique au Burundi a commencé vers la fin des années 1980 et a atteint son point le plus névralgique au moment des événements de Ntega et Marangara, une crise meurtrière à caractère ethnique. Pour faire face au

56 Entretiens, Bujumbura, mars 2010.

problème ethnique, le président Pierre Buyoya initia alors un gouvernement dit d'unité nationale composé à part égale de Tutsis et de Hutus. Cette approche visait à accroître la légitimité du gouvernement largement dominé par les Tutsis, en particulier vis-à-vis des populations Hutus. Les membres nommés pour participer à ce gouvernement se sont presque tous avérés être des hommes. Seules deux femmes, une Hutu et une Tutsi, ont été nommées pour faire partie du Gouvernement, respectivement en tant que ministre des affaires sociales et ministre de la famille et de la promotion féminine, des postes traditionnellement dévolus aux femmes. Hormis le fait que de manière générale, la sensibilité aux questions de genre était encore faible à l'époque, cet exemple illustre le fait que les hommes sont souvent perçus comme de meilleurs représentants de leurs communautés ethniques que les femmes.

En 1993, Melchior Ndadaye arrive au pouvoir, succédant à trente ans de pouvoir Tutsi. Avec lui est instauré le premier gouvernement élu à avoir disposé d'une certaine légitimité démocratique. Cependant, la méfiance vis-à-vis de ce gouvernement était restée grande, et pour renforcer sa légitimité, le Président Ndadaye, sans que la loi l'y oblige, choisit de composer un gouvernement comprenant plus de 40 pour cent de Tutsis et ouvert à d'autres formations politiques que le parti au pouvoir, dont l'UPRONA. Tous les postes stratégiques, à l'exception de celui de la défense, occupé par un militaire, avaient été confiés à des Hutus, des Tutsis ayant été toutefois nommés à trois postes de secrétaire d'Etat sur les cinq que comptait le Gouvernement. En vue de rassurer la communauté tutsi sur ses bonnes intentions, le président Melchior Ndadaye confia le poste de premier ministre à Sylvie Kinigi, une femme tutsi. Cette nomination marquait vraisemblablement la volonté de nommer un tutsi à ce haut niveau de responsabilité, sans pour autant mécontenter l'élite et l'électorat hutu en désignant un homme tutsi, qui selon les stéréotypes en vigueur est le plus à même de représenter les intérêts de son groupe ethnique.

La même logique semble être à l'œuvre dans le Gouvernement issu des élections de 2005. Tous les ministres nommés issus de l'UPRONA sont des femmes Tutsi, ce qui permet de satisfaire à l'exigence d'équilibre concernant les variables ethniques et régionales tout en intégrant des femmes au gouvernement. Quoique leur compétence semble indiscutable, la perception courante chez les décideurs masculins au Burundi, est que les femmes sont moins capables que les hommes de résister aux pressions de leur communauté, et qu'elles sont par conséquent plus accommodantes ou plus conciliantes. La perception des décideurs, conditionnés par l'idéologie patriarcale, est que les femmes sont incapables de défendre valablement leur ethnie ou région.<sup>57</sup> Ce qui renforce la conviction bien ancrée dans la culture burundaise que les femmes n'ont pas d'identité : « c'est la natte des passants ».<sup>58</sup>

Selon les témoignages recueillis, la nécessité de satisfaire aux équilibres ethniques et de genre pousserait les décideurs à s'orienter vers des personnes susceptibles justement de moins représenter cette catégorie, par leur potentiel de conciliation supposée, leur manque de compétence technique, ou d'expérience politique. L'ensemble de ces facteurs pousserait les décideurs « hommes » à nommer plutôt des femmes ayant peu d'expérience politique et dont, par conséquent, la capacité de peser sur le processus de prise de décision est faible. Pour certaines autorités, ce n'est pas seulement les femmes avec peu d'expérience que l'on nomme mais parfois une veuve, perçue comme fragile et n'ayant personne derrière elle et n'étant, par conséquent, pas susceptible de subir des pressions de son entourage.<sup>59</sup> Une personne qui ne jure donc que par le décideur ou le parti qui l'a nommée et à qui elle voue une allégeance sans limites. C'est en fonction de ces constats qu'un décideur politique affirmait que « dans l'ensemble, les femmes nommées à différents postes sont des figurantes . »<sup>60</sup>

---

57 Entretiens, Bujumbura, mars 2010

58 Akarago k'abaraye.

59 Entretiens, Bujumbura, mars 2010

60 Entretiens, Bujumbura, mars 2010

## 5.4. Les obstacles à la participation des femmes à la vie politique

Les avancées obtenues au cours des dernières années amènent quelques femmes à considérer que tous les obstacles à la participation politique ont été levés. Toutefois environ 70 pour cent des personnes interrogées au cours de cette enquête perçoivent toujours les obstacles comme nombreux.

### 5.4.1. 'L'ignorance' ou le bas niveau d'instruction des femmes

« *Nous n'avons pas été à l'école, ce sont les hommes qui ont fait des études* » (A.S., NGOZI)

Un des obstacles majeurs fréquemment évoqué est le bas niveau d'études. Certaines femmes parlent même d'ignorance conduisant à la perte de confiance en soi. Le phénomène d'autocensure qui touche donc les femmes, conduit à une exclusion de facto de la vie politique, dans la mesure où elles renoncent à prétendre à certains postes. Les hommes ont souvent un niveau plus élevé d'instruction ou d'alphabétisation. Le faible niveau d'instruction des femmes est perçu comme une des raisons pour lesquelles elles ne peuvent occuper des postes de responsabilité élevés au niveau des institutions.

Un autre facteur souvent cité par les personnes interrogées, est le manque de considération à laquelle font face les femmes prétendant à des responsabilités politiques, qui va de pair avec l'exclusion. Elle se matérialise entre autres par le fait que les femmes sont souvent, si ce n'est systématiquement, reléguées au second plan, dès lors qu'il s'agit de prendre des décisions politiques, et ce à tous les niveaux. Le manque de considération et l'exclusion sont donc intimement liés, comme l'exprime ce témoignage : « *Souvent la femme est déconsidérée. En politique, on devrait avoir un nombre plus important de femmes au prorata de leur représentation dans la population. Souvent même sur la liste des candidats aux élections, la femme est reléguée à la quatrième place et n'est jamais élue.* » (E.H., RUTANA).

### 5.4.2. Le manque de temps et la pauvreté

Le manque de temps est fortement lié au partage des rôles entre les hommes et les femmes au sein de la famille et de la communauté. Ce sont les femmes qui assument la part la plus importante des tâches domestiques et elles n'ont donc guère le temps de s'engager dans des activités hors de la sphère familiale. En acceptant ce partage des rôles, ou en y étant forcées, les femmes renoncent à la possibilité de s'impliquer et d'agir dans la sphère publique. Ce manque de temps est appelé en kirundi « ubukene », ce qui signifie littéralement pauvreté. Les femmes des classes aisées vivant en milieu urbain ne sont bien sûr pas confrontées aux mêmes difficultés. Les propos suivants témoignent de ces nombreuses difficultés : « *Ce qui empêche les femmes de s'engager en politique, même si elles adhèrent aux partis politiques, pour se porter candidates dans les institutions à la base, c'est qu'elles redoutent de ne pas trouver du temps, parce qu'elles doivent s'occuper des enfants, parfois très petits qui n'ont aucune autonomie. Il y en a aussi qui n'ont pas encore confiance en elles-mêmes et ne se sentent pas capables de diriger les autres. Oui, certaines se déconsidèrent encore.* » (G.N., BUJUMBURA RURAL).

Les élues locales perçoivent l'absence de compensation financière en échange de leur participation aux différents comités locaux comme un facteur négatif empêchant de nombreuses femmes de se présenter aux élections. Cette absence de rémunération peut les mettre en difficulté dans leur ménage, comme le souligne ce témoignage : « *Comme je l'ai dit, nous les élues, nous n'avons eu aucune motivation financière pour le travail que nous faisons. Pourtant la loi communale avait prévu cela notamment le montant de ces honoraires (jetons de présence) mais nous n'avons jamais eu ça pendant les cinq ans de mandat. Les femmes risquent d'être bloquées par cette absence de compensation financière, ce mauvais exemple car normalement tout travailleur a droit à une rémunération. Voyant cette situation les femmes élues qui ont beaucoup d'autres activités à la maison consentent beaucoup de sacrifices, mais quand elles se rendent compte que même celles qui ont été élues n'ont eu aucune compensation financière, elles risquent d'être découragées.* » (Z.N., MWARO)

L'insécurité et la criminalité font également partie des raisons pour lesquelles les femmes sont généralement réticentes à entrer en politique : *« on apprend régulièrement que par ci par là des gens sont tués à cause de leurs idées ou de leurs partis. La femme ne peut pas avoir le cœur tranquille à cause de ça et ne se sent pas capable d'affronter ces dangers par peur de la mort, elle n'ose pas s'engager en politique. »*

La persistance de nombreux obstacles à la participation des femmes à la vie politique contribue à créer un cercle vicieux. La politique des quotas a toutefois eu un impact positif, quoique encore faible, sur leur participation à la vie politique permettant de briser progressivement ce cercle. Les obstacles sont souvent liés à des pratiques culturelles, des préjugés et des comportements qu'il n'est pas aisé de transformer. Pour certaines personnes interrogées, des changements sont néanmoins déjà perceptibles. En effet, un peu plus d'une personne interrogée sur cinq (soit 22.3 pour cent) pense que les obstacles à la participation politique des femmes ont été fortement réduits. Une personne interrogée sur trois environ (soit 32 pour cent) est d'avis que cette réduction est d'ampleur moyenne, tandis que 45.7 pour cent soit près d'une personne sur deux pense que cette réduction a été faible. Selon les personnes interrogées, l'impact serait déjà notable mais il n'est pas encore très significatif. Cependant, l'ensemble des personnes interrogées pense qu'un processus est déjà en marche, permettant d'entamer et de réduire les obstacles à la participation politique des femmes. Les femmes élues au sein des institutions ou membres d'un parti sont également perçues comme ayant un rôle à jouer dans l'augmentation de la participation des femmes à la vie politique et pouvant contribuer à la sensibilisation des femmes « d'en bas ». A cet égard, il est important que les élues maintiennent des relations d'échange et de proximité avec leurs électrices, ce qui n'est pas toujours le cas. Le témoignage suivant est assez éloquent à ce sujet : *« La réponse, c'est la sensibilisation. Les femmes qui nous représentent dans les institutions à hauteur de 30 pour cent, s'installent dans leurs sièges, se taisent, et font semblant d'oublier que la femme qui se trouve derrière dans la bananeraie (i.e. à la campagne) a besoin de parler avec elles. Il faut qu'elles puissent se rendre disponibles pour rendre visite aux autres femmes et échanger. Là où elles sont installées dans leurs fauteuils nous ne savons pas vraiment ce qu'elles y font. On sait juste qu'il y a le quota de 30 pour cent pour les femmes, mais c'est seulement par oui-dire. »*

La réussite de la sensibilisation nécessite une mobilisation des femmes en faveur de la mise en place ou du renforcement de plateformes de concertation et de coalition rassemblant les femmes et pouvant contribuer à la réflexion collective et à l'action stratégique. Cette sensibilisation doit en outre viser également les hommes, dont les préjugés et l'attachement aux pratiques traditionnelles rétrogrades constituent un obstacle à l'engagement des femmes dans la vie politique. Il s'agit notamment de fournir des formations promouvant une meilleure connaissance de la loi et sensibilisant les hommes à l'intérêt d'une plus grande participation politique des femmes, y compris pour eux et leurs ménages. L'accent est aussi mis sur l'alphabétisation fonctionnelle ainsi que l'adhésion des femmes aux associations perçues, à juste titre, comme des structures de formation politique favorables à l'exercice de la parole. La pratique politique exige aussi l'adhésion et l'engagement au sein des partis politiques, la participation aux élections comme électrice ou candidate, ainsi que la mobilisation en faveur des candidatures féminines lors des campagnes électorales. Les femmes élues au sein des institutions ou membres d'un parti ont un rôle à jouer dans l'augmentation de la participation des femmes à la vie politique et peuvent contribuer à la sensibilisation des femmes « d'en bas ».

Les propositions présentées ci-dessous, ont été formulées par les femmes interrogées, pour encourager l'adhésion des femmes aux partis politiques et aux associations, ainsi que leur participation aux élections (vote et présentation de candidatures) :

#### **Encourager les femmes à voter**

La sensibilisation est essentielle pour mobiliser le vote des femmes. Celle-ci devrait être accompagnée d'une formation à l'éducation civique visant à encourager les femmes à adhérer aux partis politiques. Il s'agit également d'inciter les femmes à s'inscrire sur les listes électorales pour

pouvoir voter. Une attention particulière devrait être consacrée aux moyens de contourner les obstacles relevés lors de cette enquête. Il a été relevé que certains maris s'opposent à la participation de leurs femmes à la vie politique. Des actions de sensibilisation devraient donc être menées en leur direction pour lever ces blocages. En outre, les élites féminines et les élues devraient jouer un rôle de premier plan dans la mobilisation des femmes et la responsabilisation des pouvoirs publics, face aux obstacles empêchant la participation politique des femmes.

### **Encourager les femmes à adhérer aux partis politiques et à se porter candidates aux élections**

Les élites et les organisations féminines devraient plaider en faveur de mesures favorisant la participation égalitaire des femmes et des hommes à la vie politique, auprès des dirigeants des partis politiques. Ces partis devraient eux-mêmes organiser des réunions de sensibilisation et de recrutement des femmes. Ces programmes devraient énoncer clairement les places réservées aux femmes, ainsi que les stratégies d'encouragement des candidatures féminines aux élections, en leur garantissant des positions avantageuses sur les listes électorales. Des efforts particuliers devraient être consentis en direction des femmes burundaises analphabètes, afin de les encourager à se porter candidates aux élections et à adhérer aux partis politiques. Des campagnes d'alphabétisation fonctionnelle d'envergure nationale, devraient être organisées en faveur de ces femmes.

*« C'est cette femme qui est encore en arrière qu'il faut interpeller et lui demander d'aller participer aux réunions où les autres sont, c'est là qu'elle va puiser du savoir, apprendre à s'exprimer, comme ça les femmes seront plus éveillées et vont alors fréquenter les lieux où les autres sont. Certaines disent je ne veux pas assister à cette réunion, elle ne me concerne pas, alors c'est comme ça qu'on régresse, car les réunions sont un creuset de savoir. » (ANGELA, MUYINGA)*

*« Il faut que nous puissions promouvoir les candidatures féminines en cas d'élections, élire les femmes pour avoir une bonne représentation au sein des institutions, et ainsi notre voix va porter loin. » (ANITA, MAKAMBA)*

### **Promouvoir des cadres de concertation entre les femmes**

Les associations jouent un rôle primordial dans la promotion de la participation des femmes à la vie politique. Elles constituent un cadre efficace d'affirmation de soi et d'autonomisation politique et économique. Le renforcement des associations existantes et la création de nouvelles structures pourraient ainsi permettre d'accroître la concertation entre les femmes. Celle-ci peut se faire au niveau horizontal comme vertical, à travers la création de coalitions et de collectifs. La lutte contre les violences faites aux femmes en particulier, constitue un facteur d'unité pouvant favoriser la concertation des femmes.

## Conclusion

L'exclusion des femmes du processus de paix d'Arusha a stimulé la cohésion et renforcé la mobilisation et la détermination des femmes dans leurs revendications en faveur d'une participation plus égalitaire des femmes à la vie politique. Soutenues par des organisations internationales, les femmes ont fini par faire entendre leur voix. En dépit de quelques divergences sur le sujet, l'effet positif de l'implication des femmes sur le processus de paix d'Arusha semble finalement recueillir un consensus, tant en ce qui concerne le déroulement pratique des négociations que leur contenu politique. La nécessité d'intégrer la dimension sexospécifique dans le texte final de l'accord et de corriger les inégalités en matière de participation politique n'aurait jamais été reconnue sans la présence des femmes et leur mobilisation.

Quoique le quota de 30 pour cent ne figure ni dans l'accord de paix d'Arusha, ni dans la Constitution de transition, la dynamique née des négociations d'Arusha et de la participation des femmes aux discussions a finalement permis que cette mesure soit intégrée à la Constitution post transition. Les quotas n'ont été appliqués dans un premier temps que dans les hautes institutions du pays : le Gouvernement et le Parlement. L'introduction des quotas au niveau institutionnel le plus élevé, a ouvert la voie à leur extension à d'autres institutions politiques à partir de 2010. Les données qualitatives et quantitatives recueillies dans cette recherche semblent montrer que l'introduction d'un quota de participation des femmes à la vie politique serait en train de produire des transformations politiques, économiques, sociales et culturelles significatives dans la société burundaise. La présence de femmes à des postes de responsabilité leur aurait permis de surmonter certains obstacles les empêchant de prendre la parole dans l'espace public. La participation des femmes aux associations aurait fortement contribué à ce processus d'émancipation collectif. Les associations sont en effet généralement considérées comme des creusets d'autonomisation des femmes, leur permettant de briser la dépendance économique en contribuant financièrement dans le ménage. Par le savoir qu'elles permettent d'acquérir, ces associations fournissent également des outils de dialogue, de négociation, et si nécessaire, de résistance.

La participation politique accrue des femmes aurait eu des impacts multiples : sur les rapports homme-femme dans l'espace public et privé, sur les violences basées sur le genre, sur la considération témoignée aux femmes et leur estime d'elles-mêmes, ainsi que sur la participation des femmes au processus électoral (adhérer aux partis politiques, voter et se faire élire). L'action des femmes membres des comités collinaires serait en train de contribuer à briser le cycle de l'impunité en matière de violences conjugales, en encourageant la conciliation et la prise de sanctions. Cependant, l'introduction des quotas aurait eu un impact encore faible sur l'accès des femmes à la propriété foncière, mais des changements seraient toutefois perceptibles.

En dépit de ces avancées, des obstacles persistent. Les institutions et partis politiques restent dominés par les hommes, qui occupent les positions les plus élevées au sein de la hiérarchie. La concertation des femmes sur des questions d'intérêt commun se heurte souvent aux allégeances partisans. L'introduction de quotas ethniques et régionaux a introduit des biais, conduisant parfois à la nomination de femmes qui n'ont pas toujours l'expertise et l'expérience requises pour les tâches qui leur sont confiées. Ce phénomène peut nuire aux femmes, dans la mesure où il peut conduire certains à affirmer qu'elles n'ont pas les capacités d'assumer le type de responsabilités auxquelles elles ont été nommées; mais également de les contraindre à ne trouver refuge que dans les allégeances à leur propre groupe ethnique ou politique, ce qui constitue un facteur limitant de participation et de liberté politique.

Plusieurs initiatives ont été proposées pour venir à bout de ces obstacles, notamment la création de structures de concertation rassemblant les femmes, le renforcement de l'alphabétisation et la participation accrue des femmes au sein des partis politiques et des associations. Une réflexion et des actions doivent être menées pour trouver des solutions au poids des tâches domestiques assumées par les femmes, car celles-ci s'avèrent une contrainte importante à la participation politique des femmes, surtout en milieu rural.

## Recommandations

### Constituer une base de données statistique sur la participation politique des femmes et évaluer les progrès du Burundi dans la mise en application de ses engagements nationaux et internationaux pour l'égalité entre les sexes

Des données statistiques fiables sur la participation politique des femmes manquent cruellement. Or les décisions politiques doivent pouvoir se baser sur des informations qualitatives et quantitatives précises, concernant la condition des femmes et leur place dans la vie politique. Il s'agit notamment de pouvoir évaluer le nombre de femmes électrices et de femmes candidates aux élections pour chacun des différents scrutins, ainsi que de pouvoir mesurer la part des femmes représentées dans les différentes structures de l'Etat, de la société civile et des partis politiques. Cette base de données se fonderait sur les indicateurs connus en matière d'évaluation des inégalités entre les sexes. La commission économique pour l'Afrique a notamment élaboré un indicateur appelé IDISA<sup>61</sup> portant sur les dimensions sociale, économique et politique de la condition féminine en général, et le TBPFA,<sup>62</sup> comprenant des données qualitatives. L'évaluation de l'IDISA peut se faire dans le cadre d'une collaboration entre le gouvernement, les organismes des Nations Unies et la société civile. Elle permettrait d'aller plus loin pour mesurer les progrès réalisés dans la mise en œuvre par le Burundi de ses engagements internationaux visant à une participation à la vie politique plus égalitaire entre les hommes et les femmes.

### Passer des quotas à la parité et accroître la représentation des femmes au sein de la sphère publique

La majorité des personnes interrogées, hommes et femmes confondus, pense que le quota de 30 pour cent de femmes dans les institutions politiques est insuffisant pour assurer leur participation effective à la vie politique. Une évolution vers la parité pourrait être amorcée à travers un amendement constitutionnel. Cependant, l'accroissement de la représentation politique des femmes ne devrait pas se limiter aux postes politiques mais concerner également les postes administratifs et techniques de la sphère publique, y compris le secteur de la sécurité où les femmes sont très peu représentées. Ce processus devrait se faire par étape. Le gouvernement devrait d'abord montrer l'exemple et respecter le minimum de 30 pour cent de femmes aux postes de responsabilité politique et technique. De manière générale, la création d'un environnement légal favorable à une participation accrue des femmes à la prise de décision politique et la reconnaissance de leurs droits devrait se faire à travers une révision de la constitution et de la loi réglementant les partis politiques, en vue d'y intégrer des dispositions assurant une représentation équitable des hommes et des femmes dans les organes de décision.

### Adopter une loi garantissant le droit des femmes à la propriété foncière

La constitution burundaise consacre le principe d'égalité de tous les citoyens devant la loi, et garantit le droit à la propriété (Art.36). Ces deux droits sont de facto violés lorsque les femmes n'ont pas accès à la propriété foncière au même titre que les hommes. Il est urgent que le gouvernement et le parlement adoptent enfin le projet de loi portant réforme du code des successions, des libéralités et des régimes matrimoniaux, en cours d'examen depuis 2002.

61 L'IDISA ou Indice de développement et des inégalités entre les sexes en Afrique, se base sur trois volets : Le *volet social* («capacités») aborde les questions d'éducation et de santé, le *volet économique* («opportunités») évalue l'accès aux ressources productives, et le *volet politique* («pouvoir d'action») concerne la représentation politique des femmes et leur participation à la prise de décisions dans les institutions publiques et les organisations de la société civile. Pour plus de détails, consulter le Rapport sur les femmes en Afrique en 2009, Commission économique pour l'Afrique, novembre 2009, ISBN : 978-92-1-225056-4.

62 Le TBPFA ou Tableau de bord pour la promotion de la femme en Afrique, Op cit.

### Mettre en place des mécanismes permettant de relever le niveau d'instruction des femmes et des filles et de réduire le poids des tâches domestiques

Un certain nombre d'obstacles à la participation des femmes ont été identifiés dans cette étude, en lien notamment avec les pratiques culturelles, l'analphabétisme ou le faible niveau d'éducation des femmes ou encore le travail domestique. Une réflexion s'impose afin de trouver les moyens de permettre aux femmes de dégager du temps libre, en marge des travaux ménagers. Cette question est complexe. La solution se situe au niveau d'une évolution des mentalités, en faveur d'un partage plus équitable des tâches domestiques au sein du couple. Des initiatives visant à soulager les femmes dans la prise en charge de certaines tâches quotidiennes, telles que la recherche de l'eau et du bois de chauffe, pourraient également être développées. Les femmes élues au sein des comités collinaires se plaignent de l'absence de compensation financière pour le temps qu'elles consacrent à leurs activités publiques : une solution à ce problème devrait être envisagée. En outre, l'organisation d'une vaste campagne d'alphabétisation fonctionnelle s'impose. Elle devrait comprendre, entre autres, des aspects sur l'éducation politique et civique, la limitation des naissances, la gestion des ressources, le code de la famille, entre autres. Cette campagne toucherait aussi bien les femmes que les hommes.

### Intégrer le genre dans les politiques et programmes de développement nationaux

Il faudrait s'assurer que la Vision 2025<sup>63</sup> et le nouveau cadre stratégique de lutte contre la pauvreté et de consolidation de la paix intègrent l'approche genre de manière réellement transversale. La Vision 2025 devrait jeter les bases d'une approche égalitaire et d'une bonne gouvernance démocratique, basée sur une valorisation et une meilleure utilisation de toutes les ressources humaines disponibles. Elle devrait intégrer le processus permettant de passer des quotas à la parité ;

- Vulgariser la Politique nationale genre adoptée en 2003 et la mettre en application, notamment par la mise en place des structures prévues par la loi comme le Conseil national genre ;
- Doter les structures de promotion du genre de moyens humains, matériels et financiers suffisants pour l'accomplissement efficace de leur mission ;
- Garantir des conditions de sélection des candidats aux postes de responsabilité politique basés sur le mérite et la représentativité, afin d'éliminer les objections à l'introduction des quotas.

### Promouvoir la scolarisation des filles et l'éducation des femmes

Un des obstacles majeurs à la participation politique des femmes fréquemment évoqué est le faible niveau d'éducation scolaire. La scolarisation des filles est un élément clé de la participation politique des femmes. La gratuité de l'enseignement primaire est une réalité ; mais lorsque les familles prennent la décision de retirer un enfant de l'école, ce sont souvent les filles qui sont sacrifiées au bénéfice des garçons. L'introduction de l'enseignement obligatoire pourrait garantir que les filles restent scolarisées jusqu'à un certain âge et niveau d'études. Pour être efficaces, ces mesures devraient être accompagnées d'une campagne de sensibilisation à destination des hommes et des femmes sur le respect de l'égalité entre les filles et les garçons en matière de scolarisation.

### Développer et renforcer les alliances et les réseaux entre les femmes

A un certain moment de l'histoire du Burundi, les femmes ont su se rassembler pour parler d'une seule voix. Toutefois les liens entre les femmes politiques et celles de la société civile, ou entre les femmes de la société civile elles-mêmes restent en général ténus. Il s'agit donc de développer des stratégies et des actions visant à développer et/ou à renforcer les alliances et les réseaux entre les femmes politiques et celles de la société civile, ainsi qu'entre les femmes de la société civile. Les pistes suivantes sont proposées :

<sup>63</sup> La Vision 2025 est un instrument de planification du développement à long terme, qui va guider les politiques et stratégies en matière de développement durable. La vision a identifié huit piliers intimement liés : la bonne gouvernance et le renforcement des capacités de l'Etat ; le capital humain ; la croissance économique et la lutte contre la pauvreté ; l'intégration régionale ; la démographie ; la cohésion sociale ; l'aménagement du territoire et l'urbanisation ; le partenariat.

- Mettre en place une structure permanente de concertation entre les femmes politiques et celles de la société civile ;
- A travers ce mécanisme, développer un programme commun mettant en avant les priorités des femmes et encourager les élues et les femmes occupant des postes de responsabilité à y adhérer et à le mettre en application ;
- Mettre en place un mécanisme de suivi de cet agenda commun qui permettrait également d'observer l'évolution de la participation politique des femmes à travers certains indicateurs ;
- Etablir un système de « mentoring » à travers lequel les femmes politiques expérimentées se chargeraient de l'encadrement des plus jeunes, élues ou femmes nommées à des postes politiques. Ce système pourrait aussi être utilisé par les associations pour encourager l'échange d'expériences et de savoir entre leurs membres. Les membres des associations les plus jeunes pourraient faire des stages au sein des organisations plus expérimentées, afin d'apprendre de celles-ci ;
- Développer des alliances inter- institutions et inter- partis entre les femmes sur la base d'un programme minimal et consensuel portant sur des questions relatives à l'égalité des sexes, puis l'étendre progressivement à d'autres domaines, à mesure que la cohésion et la confiance s'installent entre les femmes.

### **Encourager la participation politique des femmes à travers des actions ponctuelles concrètes**

En dehors des actions politiques de grande envergure, des actions ciblées de portée modeste pourraient être initiées pour encourager et promouvoir la participation des femmes à la sphère publique, au sein des structures politiques ou des associations de la société civile. Pour ce faire, quelques projets pilotes pourraient être développés.

Le développement de partenariats entre les associations de femmes et des hommes sensibles à la problématique du genre (hommes politiques, hommes d'Eglise, leaders de la société civile, entre autres ) pourrait être encouragé en vue de renforcer le plaidoyer en faveur de la participation accrue des femmes à la vie politique et de l'égalité des genres. Un prix annuel récompensant les bonnes pratiques en matière d'égalité des genres pourrait être mis en place.

### **Encourager le gouvernement à respecter ses engagements nationaux, régionaux et internationaux en faveur de l'égalité des sexes**

L'appui de la communauté internationale est essentiel pour permettre au Burundi de respecter ses engagements en matière d'égalité des sexes. La communauté internationale pourrait notamment participer au renforcement des capacités des femmes dans le domaine de la participation à la vie politique et publique, et au suivi des indicateurs d'égalité entre les sexes. Le respect de l'égalité des genres devrait être un critère d'éligibilité aux programmes de coopération internationaux négociés avec le gouvernement du Burundi. En outre, un mécanisme approprié garantissant la participation des femmes burundaises aux opérations de maintien et/ou de consolidation de la paix dans lesquelles le Burundi est impliqué, devrait être mis en place.

## Bibliographie

### Ouvrages et Documents

Care International, “Etude sur les impacts des revenus du café sur la sécurité des conditions de vie des ménages au Burundi”, menée dans les provinces de Kayanza, Gitega et Ngozi, mars 2007.

CENI, Rapport sur le processus électoral du Burundi 2004-2005, Bujumbura, décembre 2005.

Sculier, C.: « Négociations de paix au Burundi : une justice encombrante mais incontournable », Centre for Humanitarian Dialogue, Rapport Mai 2008.

Commission Economique pour l’Afrique : « Rapport sur les femmes en Afrique en 2009 », novembre 2009.

D’Almeida M. : « Pour promouvoir la participation politique des femmes, pourquoi certains pays optent-ils pour le quota ou la parité ? [www.genreenaction.net/spip.php?article=5687](http://www.genreenaction.net/spip.php?article=5687).

Sebudandi, C. : « Pratiques et Coutumes discriminatoires à l’égard de la femme au Burundi », Dushirehamwe, décembre 2007.

Ntakarutimana, P. : « Evolution de la participation politique de la femme burundaise : Etapes et Défis majeurs », Dushirehamwe, UNIFEM, International Alert, AWDF, mars 2006.

CDRI : « Intégration de la dimension genre à la lutte contre la pauvreté et objectifs du Millénaire pour le Développement, <http://www.idrc.ca/fr>.

« Avantages et désavantages des quotas favorables aux femmes, prévues par la loi » <http://aceproject.org/ace-fr>.

INSTRAW : « Genre et Gouvernance et participation des femmes », <http://www.un-instraw.org>.

Sebudandi, C. : « Intégration du genre dans la réforme du secteur de sécurité », International Alert, novembre 2009.

Interview de Patrick Nkurunziza, leader des Intakangwa, Centrale des jeunes démocrates du FRODEBU, IWACU, no38, 20 novembre 2009.

Observatoire de l’Action Gouvernementale : « Une gouvernance marquée par le spectre des élections », Rapport d’observation du premier semestre 2009, Bujumbura Août 2009.

ONU/UIP : « La CEDEF et son protocole facultatif : Guide pratique à l’usage des parlementaires », Suisse, 2003.

Falch, A.: “Women’s political participation and influence in post-conflict Burundi and Nepal”, PRIO mai 2010.

République du Burundi : Convention de Gouvernement et ses annexes, 10 septembre 1994 – 09 juin 1998.

SPPDF/MDPHG : « Stratégie nationale pour une meilleure participation des femmes burundaises aux élections de 2010 », Bujumbura, juin 2009.

UNIFEM : « Les Actes de la Conférence Pluripartite des Femmes du Burundi pour la paix », Nairobi, 2001.

De Silva Bulke, E., Klot, J., Bunting, I. : « Engendrer la paix : Réflexion sur le processus de paix au Burundi », UNIFEM, 2001.

## Textes de loi

Loi n°1/22 du 18 septembre 2009 portant révision de la loi n°1/15 du 20 avril 2009 portant code électoral.

Ordonnance législative n° 2/249 du 01/8/1961.

Décret-loi n°1/011 du 18 avril 1992 portant cadre organique des associations sans but lucratif.

Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi, Arusha, 28 août 2000.

Loi n° 1/018 du 29 novembre 2001 portant instauration du Parlement de transition, Constitution de la République du Burundi, adoptée le 18 mars 2005.

## Annexes

### Annexe 1 : Liste des personnalités rencontrées

1. Concilie Nibigira, vice-présidente du parti UPRONA ;
2. Alice Nzomukunda, présidente du parti ADR-Imvugakuri, ancienne deuxième vice-présidente de la République ;
3. Jeanne d’Arc Butare, secrétaire nationale chargée du genre et des droits de la personne au parti CNDD ;
4. Libérata Kiburago, ancienne membre de la CENI 2005 et du Comité de suivi de l’Accord d’Arusha ;
5. Christine Ntagwirumugara, députée, ancienne présidente du CAFOB ;
6. Patricia Ndayizeye, présidente du parti PML-Abanyamwete ;
7. Gloriose Berahino, députée, commissaire générale au parti CNDD/FDD ;
8. Marie Goretti Ndacayisaba, chargée de programme à l’association Dushirehamwe ;
9. Perpétue Kanyange, coordinatrice de la SPPDF ;
10. Anne Bariyuntura, ancienne secrétaire exécutive du CAFOB ;
11. Gertrude Kazoviyo, vice-présidente de l’OAG ;
12. Catherine Mabobori, députée, ancienne présidente du CAFOB et chef de délégation du groupe des femmes observatrices aux négociations d’Arusha ;
13. Candide Ruvakubusa, présidente du Réseau Femmes et paix ;
14. Sabine Sabimbona, déléguée de l’Assemblée nationale de transition aux négociations d’Arusha ;
15. Euphrasie Bigirimana, secrétaire générale du FRODEBU et ministre du commerce, de l’industrie et du tourisme ;
16. Léonard Nyangoma, Député, président du parti CNDD et participant aux négociations d’Arusha ;
17. Godefroid Hakizimana, président du parti PSD et participant aux négociations d’Arusha ;
18. Térance Sinunguruza, député, ancien ministre des relations extérieures et de la coopération et délégué du Gouvernement aux négociations d’Arusha ;
19. Léonce Ngendakumana, député, président du parti FRODEBU, ancien président de l’Assemblée nationale de transition ;
20. Vestine Mbundagu, députée, membre de la délégation du CNDD dans la négociation du cessez-le-feu ;
21. Imelda Nzirorera, directrice ai du Centre National des Droits de l’Homme et membre du groupe des femmes observatrices aux négociations d’Arusha.





