

PREPARATION DU GROUPE CONSULTATIF

GOVERNANCE ET SECURITE

I. INTRODUCTION

La mise en place d'un Parlement et d'un gouvernement issu d'élections transparentes et non contestées en 2005 marque un tournant décisif dans l'évolution de la situation politique du Burundi. Cependant la vie politique des quatre dernières années n'a pas été sans problèmes et sans controverses.

- D'une part les tâches qui attendaient le nouveau gouvernement étaient immenses dans tous les domaines – stabilisation politique, réconciliation nationale et relance de l'économie, etc.
- D'autre part les nouveaux leaders politiques devaient à la fois poursuivre la mise en œuvre du programme de démobilisation initié par les gouvernements de transition, entamer et achever la négociation de nouveaux accords avec le dernier groupe rebelle (le Palipehutu-FNL), définir et mettre en œuvre les modalités de la démobilisation des ex-combattants de ce groupe et préparer les futures élections de 2010.
- Enfin, le gouvernement a dû faire face à des problèmes nés de graves dissensions soit à l'intérieur de sa majorité parlementaire soit avec les partis de l'opposition.

L'objet de la présente Note est :

- D'établir un premier bilan des interventions du gouvernement pour le rétablissement de la paix politique et sociale et pour l'amélioration de la gouvernance politique et sécuritaire ;
- De définir les orientations stratégiques et les grandes priorités de l'action gouvernementale future en matière de gouvernance ;
- De présenter une liste d'activités et de projets sur lesquels les autorités burundaises souhaitent attirer l'attention de la communauté internationale.

II. LE BILAN

Le bilan des interventions gouvernementales au cours des quatre dernières années concerne une multitude de sujets : le fonctionnement des institutions politiques, les négociations avec les groupes rebelles, la sécurité intérieure, la réforme de l'armée et de la police, la justice, le traitement des problèmes fonciers, la réforme de l'administration publique et les progrès de la décentralisation.

A. NORMALISATION DE LA VIE POLITIQUE

Dès le début de 2007, le gouvernement issu des élections de juillet-août 2005 a dû faire face à des problèmes nés de dissensions à l'intérieur de sa majorité parlementaire. Pendant plusieurs mois, ces problèmes et ces dissensions ont paralysé l'action gouvernementale et retardé le vote

et la mise en œuvre d'importantes réformes. En novembre 2007, un gouvernement de coalition a pu être formé, qui comprenait des représentants de tous les partis politiques éligibles au Gouvernement aux termes de la Constitution et du Code électoral. Néanmoins, les conflits avec le Parlement ont rapidement repris, bloquant le processus de réformes jusque vers le milieu de 2008.

Aujourd'hui, le gouvernement et le Parlement collaborent à la mise en œuvre de leurs programmes. Les leaders politiques apprennent peu à peu les mérites et les techniques d'un mode de gouvernement plus consensuel, qui est d'ailleurs conforme aux intentions des négociateurs des accords de paix et répond aux aspirations profondes d'une grande partie de la population burundaise traumatisée par la guerre civile. La prochaine étape sera la préparation des élections de 2010, test de la transformation du système politique burundais en une démocratie authentique et efficace.

B. RETABLISSEMENT DE LA SECURITE INTERIEURE

Dès septembre 2006, un accord de cessez le feu était signé avec le FNL-Palipehutu, mais ce mouvement interrompait les négociations en juillet 2007 et reprenait les hostilités en avril 2008. C'est seulement en juin 2008 que les leaders du FNL-Palipehutu revenaient à Bujumbura et reprenaient les négociations. En décembre 2008-janvier 2009, le gouvernement et le FNL-Palipehutu signaient un nouvel accord et s'engageaient dans un processus de désarmement, démobilisation et réintégration des ex-combattants du groupe rebelle. En janvier 2009, le FNL-Palipehutu changeait de nom et devenait le FNL. C'est sous ce nom que l'ex mouvement rebelle est devenu le 42^{ème} parti politique du pays. Désormais, la situation sécuritaire du pays s'est beaucoup améliorée. Aujourd'hui les burundais sont nettement plus optimistes sur l'avenir de la paix politique et sociale dans leur pays.

C. DEMOBILISATION, REINSERTION, REINTEGRATION

Le programme national de démobilisation, réinsertion et réintégration a été lancé en 2004, avec l'appui de la communauté internationale. L'exécution a progressé rapidement jusqu'en 2007, plus lentement depuis. Il n'en reste pas moins que vers la fin de 2008, plus de 26.000 combattants sur un total de 50.000 démobilisables (ex-militaires de la Force de Défense Nationale, gardiens de la paix, militants/ex-combattants rebelles, etc.) avaient été démobilisés. Le programme a permis de réduire de façon significative les effectifs de l'armée et la part des dépenses publiques affectées à la défense et à la sécurité.

La réinsertion des démobilisés, comme d'ailleurs le retour des réfugiés et des déplacés dans leurs communautés, progresse plus lentement. Le succès futur des opérations de réinsertion dépendra beaucoup d'une accélération de la croissance économique, créatrice d'emplois.

Un complément indispensable de la démobilisation des combattants est le désarmement de la population civile. Une étude faite en 2005-06 estimait que 100.000 armes étaient en circulation dans le pays. En 2006, le gouvernement a créé une Commission Technique de Désarmement de la Population Civile, mais, jusqu'à présent, les opérations de désarmement ont donné des

résultats très modestes. On considère que le nombre d'armes rendues ne dépasse pas 7-8.000, soit seulement 7,5% du stock initial. La loi sur le port d'armes par les civils vient d'être promulguée ce qui établit un cadre juridique pour le retrait des armes illégalement détenues et complètera la campagne de désarmement par la sensibilisation. Notons cependant le succès relatif des opérations de déminage : à ce jour près de 200.000 hectares de terres agricoles, soit 99% des terres suspectes, ont été déminées. En fait les trois provinces considérées comme à plus haut risque ont été complètement déminées.

D. REFORME DE LA JUSTICE

Les enquêtes auprès de la population ont montré que la plupart des burundais n'ont guère confiance dans l'efficacité et l'intégrité de la justice. Ils souhaitent donc l'établissement d'un système judiciaire impartial, proche des citoyens, animé par des magistrats compétents et intègres et disposant des moyens nécessaires à l'exercice de cette importante fonction.

Le gouvernement estime que le problème est à la fois : (i) un problème d'accès (nombreuses sont les infrastructures qui ont été détruites ou gravement endommagées pendant la guerre civile) ; (ii) un problème de formation et de moralisation des magistrats et du personnel judiciaire ; et (iii) un problème d'exécution des décisions judiciaires (il apparaît qu'une grande partie des jugements rendus ne sont pas exécutés) ; (iv) ainsi qu'un certain retard dans l'harmonisation de la législation nationale avec le droit international à cause de la situation de conflit que le pays vient de traverser. Le gouvernement a commencé à s'attaquer au problème de l'accessibilité de la justice : en 2007, il a lancé des travaux de construction, réhabilitation et équipement de 90 tribunaux répartis dans tout le pays ; en 2008, il a complété ce programme par la construction de 33 tribunaux supplémentaires.

En matière d'harmonisation avec le droit international, un nouveau code pénal a été promulgué en 2008 et le nouveau code de procédure pénale est en préparation. Le nouveau code supprime la peine de mort et sanctionne plus sévèrement les violences sexuelles. Plus de 3000 arrêts et jugements ont été exécutés en 2008 et en 2009, une première depuis dix ans.

L'étape suivante sera la formation des magistrats et du personnel judiciaire, avec l'appui de la communauté internationale. Le gouvernement va évaluer les besoins de formation et de recyclage, en vue de la création d'un centre de formation professionnelle de la justice. En ce qui concerne l'exécution des décisions judiciaires, le gouvernement a lancé un programme comportant notamment des descentes sur le terrain pour vérifier la mise en œuvre des jugements et prendre les mesures correctives nécessaires.

E. JUSTICE DE TRANSITION

Les accords de paix prévoyaient la mise en place des mécanismes d'une justice de transition. La population burundaise estime qu'elle a besoin d'un travail de mémoire, basé sur le bon fonctionnement d'une justice conciliatoire et non vindicative, qui facilitera le processus de réconciliation nationale. Le Gouvernement a signé en novembre 2007, un accord-cadre avec l'ONU pour la mise en œuvre d'un mécanisme adapté aux besoins du Burundi. Un comité

tripartite (GVT-S.C-O.N.U.) a été créé la même année pour conduire les consultations nationales sur la nature des mécanismes à mettre en place (Commission V-R, chambres spécialisées pour juger les crimes contre l'humanité, etc.). Les Nations Unies appuient ces consultations nationales qui se termineront à la fin de cette année 2009. Un rapport indiquant les étapes ultérieures sera transmis aux Autorités nationales.

F. LES CONFLITS FONCIERS

Ces conflits sont à l'origine de la majorité des litiges soumis à la justice. On estime en effet qu'il y a environ 260.000 rapatriés sans terres, leurs terres ayant été occupées par d'autres exploitants ou utilisées pour la construction d'infrastructures publiques. Une Commission Nationale des Terres et Autres Biens a été créée pour traiter des litiges fonciers au niveau décentralisé. Avec l'appui de cette commission, de la société civile et des Bashingantahe, une enquête a été effectuée sur les terres disponibles : elle a identifié plus de 16.000 hectares de terres non exploitées, plus de 30.000 hectares de terres illégalement attribuées et plus de 110.000 hectares de terres accaparées. Une vérification des documents d'attribution a été lancée et une étude a été faite sur les problèmes fonciers et sur d'éventuelles solutions aux problèmes nés de la réintégration. Plusieurs centaines de litiges ont été réglés grâce à la Commission Terres et autres Biens.

G. REFORME DE L'ADMINISTRATION

L'efficacité de la gestion gouvernementale dépend d'une administration forte, qui sélectionne et récompense la compétence, l'intégrité et la performance, et dont la structure et les moyens correspondent aux besoins nouveaux d'une gestion publique moderne et efficace. Jusqu'à présent des mesures ponctuelles ont été prises pour attaquer des problèmes spécifiques, mais le gouvernement n'a pas encore lancé les réflexions nécessaires à une réforme globale des administrations publiques. Il existe déjà une loi portant séparation des fonctions administratives des fonctions politiques même si les représentants de la société civile continuent de critiquer la rotation rapide des hauts fonctionnaires qu'ils considèrent comme une politisation des cadres de la fonction publique. Notons en outre la création en 2007 de l'Ecole Nationale d'Administration qui sera chargée de recruter et de former les cadres futurs des administrations publiques.

H. DECENTRALISATION

Pour la première fois, en 2005, les responsables de l'administration communale n'ont pas été nommés, mais élus. Les élections communales seront d'ailleurs les premières de la série d'élections programmées pour 2010.

A ce jour peu de progrès ont été réalisés dans la mise en place d'une véritable politique de déconcentration et de décentralisation visant à rapprocher la gestion des services publics des communautés de base. Le gouvernement a déjà adopté la lettre de politique décentralisation et souhaite organiser des Etats Généraux de la décentralisation qui définiront le cadre juridique applicable aux collectivités locales. Il est cependant conscient que la décentralisation ne sera

effective que quand non seulement les pouvoirs, mais aussi les moyens seront délégués aux collectivités locales, c'est-à-dire quand celles-ci disposeront des ressources financières correspondant à leurs nouvelles responsabilités.

Pour conclure, le gouvernement estime que le bilan global de ses interventions au cours des quatre dernières années est dans l'ensemble positif. En effet, des progrès substantiels ont été réalisés vers la normalisation de la vie politique, le rétablissement de la sécurité intérieure et la démobilisation des ex-combattants, même si des progrès plus modestes ont été accomplis dans l'initiation de réformes structurelles sur des problèmes complexes (justice, administration et décentralisation), qui vont probablement dominer l'ordre du jour des futurs gouvernements du Burundi pendant de longues années.

III. UNE VISION POUR L'AVENIR

Pour le gouvernement et la société civile, les futures priorités en matière de gouvernance ne devraient guère changer. Elles devraient inclure le bon fonctionnement des institutions démocratiques du pays, la poursuite et l'achèvement du programme de démobilisation, la réduction progressive des dépenses de sécurité et la professionnalisation de l'armée et de la police. Elles devraient aussi comprendre de nouvelles avancées dans le traitement des problèmes du long terme : le renforcement de la justice, la lutte contre l'impunité, la promotion des droits de l'homme, la réforme de la fonction publique et la décentralisation.

A. LE BON FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS DEMOCRATIQUES

Le principal défi que le gouvernement devra relever en matière de gouvernance politique est l'organisation des élections (présidentielles, législatives, sénatoriales, communales et collinaires) de 2010. De nombreux observateurs prédisaient que l'approche des élections allait provoquer une reprise de l'insécurité. Pour l'instant le calme règne et les esprits paraissent s'apaiser, mais de nombreux obstacles doivent encore être surmontés.

Pour sa part, le gouvernement fera tout ce qui sera nécessaire pour assurer la transparence et l'impartialité du processus électoral. Les modalités de la création de la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) en 2009 sont le modèle que le gouvernement souhaitera suivre. En effet, c'est après de longues et difficiles discussions avec tous les partis politiques qu'ont été prises, révisées puis officialisées les décisions concernant le rôle et la composition de la CENI. C'est ce principe d'une gestion consensuelle du processus électoral qui dominera les actions futures du gouvernement dans ce domaine. Le nouveau Code électoral a suivi la même démarche consensuelle entre les partis politiques. Il a le mérite d'avoir clarifié l'ordre des scrutins et la nature du bulletin de vote.

La CENI a, avec le concours des N.U, évalué les besoins d'assistance au processus électoral. Le gouvernement vient de signer avec le PNUD, le projet y relatif ; les besoins sont estimés au départ, à près de 44 millions de dollars us .Le gouvernement contribuera pour 7 millions de dollars. Le projet prévoit l'appui à la Société civile, aux Organisations féminines et aux médias pour le suivi des élections.

Notons en effet qu'en 2008, des cadres de dialogue entre le gouvernement, les partis et la société civile ont été créés. Le gouvernement utilisera systématiquement ces mécanismes de concertation pour régler les différends et négocier des solutions consensuelles. Certains souhaitent la création d'un Forum permanent des partis politiques. Le gouvernement accueille favorablement cette suggestion.

La communauté internationale jouera un rôle important dans le processus électoral. En effet, le Burundi a déjà fait appel aux Nations Unies pour l'assister dans toutes les phases du processus électoral. De concert avec la CENI, les Nations Unies vont évaluer les besoins d'assistance du pays. Tous les partenaires du Burundi sont invités à participer activement à cette importante entreprise.

Le but final de toutes ces démarches est d'obtenir que le gouvernement qui prendra le pouvoir en 2010 soit accepté par tous et, comme le gouvernement issu des élections de 2005, soit considéré comme le gouvernement légitime et représentatif du pays.

B. LA REFORME DES CORPS DE DEFENSE ET DE SECURITE

Cette réforme a plusieurs objectifs.

- Le premier objectif sera de poursuivre la mise en œuvre du programme de démobilisation, de réduire les effectifs au niveau prévu lors du lancement du processus (25.000 militaires et 15.000 policiers) et, par conséquent, de réduire encore la part des dépenses publiques affectées à la défense et à la sécurité.
- Le deuxième objectif sera d'achever le casernement des militaires commencé en 2009, plus de la moitié des effectifs des FDN sont encore éparpillés dans des positions militaires, au sein de la population civile, et vivent souvent à ses crochets, avec des risques de violences et de viols.
- Le troisième objectif sera de poursuivre la professionnalisation des forces de défense nationale et la police par des formations, des équipements et un encadrement plus rigoureux. Le processus d'intégration a mis ensemble des militaires d'origines diverses et aux profils variés. Maintenir la discipline et unifier ces différents éléments nécessiteront à la fois la mise en place de cadres de communication et de dialogue et un encadrement efficace, capable de sanctionner. A la FDN, ce travail a déjà commencé par une série de formations de recyclages du commandement, il va se poursuivre. La société civile accuse le Service National de Renseignement de violations de droits de l'homme. Le gouvernement a déjà réagi à ces critiques en faisant adopter par ce service, un code de conduite et en le portant à la connaissance du public. Il étendra à ce service les programmes de formation et de moralisation et veillera au respect de la discipline, des lois nationales en vigueur et des droits de l'homme. Dans le cas de la police, outre des opérations de formation et de moralisation, c'est plus de mobilité et un système de communication plus efficace qui permettront à ce corps de jouer son rôle de police de proximité, capable d'intervenir rapidement là où son intervention est nécessaire. La PNB

vient de mettre en place un plan d'action pour le renforcement de ses capacités pour une période de 10ans.Sa mise a commencé par le recensement des effectifs suivi par la distribution des premiers attributs de policier(uniforme,menottes,matraque...) ainsi que de quelques moyens de communication et de déplacement .Elle est entrain de mettre au point un plan de sécurisation des élections et les partenaires ont déjà promis de financer son exécution.

C. LE RENFORCEMENT DE LA JUSTICE

Outre la construction et l'équipement des tribunaux, notamment des tribunaux de résidence proches de la population, le gouvernement intensifiera les programmes de formation initiés avec l'appui de la communauté internationale. Il étudiera et mettra en place les systèmes et les procédures qui donneront à la magistrature la stabilité institutionnelle et l'indépendance dont elle a besoin dans l'exercice de ses fonctions. La justice (et la police) sont les deux institutions les plus critiquées par la société civile. Le gouvernement utilisera les cadres de dialogue qui ont été créés pour écouter les doléances de la société civile et définir les mesures nécessaires pour renforcer les capacités et améliorer l'image du système judiciaire.

C'est dans le même esprit et dans le même cadre que le gouvernement évaluera les progrès réalisés dans la mise en place d'une justice de transition répondant aux attentes de la population burundaise.

D. RESPECT ET PROMOTION DES DROITS DE L'HOMME

Une justice compétente et indépendante disposant des moyens nécessaires pour juger et faire exécuter ses jugements est la meilleure garantie du respect des droits de l'homme. Le gouvernement renforcera aussi les capacités des ministères chargés des questions de droits de l'homme, appuiera les mécanismes d'observation et de protection des droits de l'homme et les organisations privées qui défendent les droits et libertés. Il organisera la diffusion (en français et en kirundi) des textes de lois les plus importants pour la protection des droits de la population.

Une attention particulière sera accordée à la protection des femmes premières victimes de la violence pendant la guerre civile et des populations vulnérables, notamment les orphelins de guerre et du Sida qui se sont accrus à cause du conflit.

E. REFORME DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DECENTRALISATION

La fonction publique absorbe à elle seule la plus grande partie des dépenses publiques financées sur ressources domestiques. En même temps, sa structure n'a guère été adaptée à l'évolution récente des fonctions de l'Etat ; la grille des salaires ne reflète pas toujours la rareté et l'importance relative de certaines spécialités et les méthodes de recrutement et de promotion de la fonction publique récompensent insuffisamment les compétences et la performance. Avec l'appui de la communauté internationale et dans le cadre d'un dialogue permanent avec les usagers du service public, le gouvernement, sur la base du recensement

récent, entamera une réflexion approfondie sur la structure et le fonctionnement des administrations publiques en vue d'initier une réforme visant à mettre en place des structures plus modernes et plus efficaces, compatibles avec les moyens financiers que le pays peut affecter à cette dépense.

Les élections communales de 2010 sont l'occasion de repenser les bases de l'organisation et de la gestion des collectivités locales décentralisées. Une loi sur la décentralisation clarifiera le statut des mairies, les transferts de compétences et de ressources dont elles bénéficieront et les responsabilités qui seront les leurs dans la gestion du patrimoine public. Le gouvernement étudiera avec la société civile les moyens d'organiser la participation des citoyens à la gestion locale et l'évaluation systématique par les usagers de la qualité du service public rendu par les collectivités locales et les services centraux déconcentrés.

F. REINTEGRATION DURABLE

Le gouvernement devra concevoir avec l'appui des partenaires, une politique de réintégration durable et de réconciliation des populations touchées par la guerre : les démobilisés, les rapatriés, les femmes et les enfants chefs de ménage ; les jeunes, acteurs et victimes du conflit, les personnes déplacées à l'intérieur, les handicapés, les orphelins. Une expérience est en cours dans le cadre de la consolidation de la paix dans les provinces de Bubanza, Cibitoke et Bujumbura. Il suffira d'étendre ses résultats.

IV. PLAN D' ACTIONS PRIORITAIRES

La matrice ci-dessous présente une liste d'actions prioritaires sur lesquelles le gouvernement souhaite attirer l'attention de la communauté internationale :

MATRICE PLAN D' ACTIONS PRIORITAIRES

Résultats globaux	Résultats spécifiques	Actions à court terme	Actions indicatives à moyen terme
<p>1. Sécurité Les forces de défense et de sécurité sont professionnalisées ; le pays et la population sont sécurisés.</p>	<p>L'armée et la police sont professionnalisées Les armes détenues par la population sont rendues</p>	<p>Démobilisation des effectifs excédentaires et réintégration transitoire tenant compte des spécificités genre Sensibilisation à la remise volontaire des armes. Campagne de désarmement. Moralisation des corps de défense et de sécurité Construction/réhabilitation de casernes et de postes de police Fourniture des équipements et moyens de déplacement pour rendre la police nationale opérationnelle</p>	<p>Poursuite du casernement (réhabilitation des casernes) et de la construction des postes de police Poursuite de la moralisation des corps de défense et de sécurité, y compris la police nationale Appui au fonctionnement du conseil national de sécurité</p>
<p>2. Gouvernance 2.1. Gouvernance politique</p>	<p>Le dialogue politique est permanent et le cadre juridique électoral est clair La population est impliquée dans la gestion des conflits et la défense de ses intérêts en intégrant la dimension genre</p>	<p>Renforcement des capacités de la CENI Appui à la société civile pour l'éducation citoyenne prenant en compte l'aspect genre Faire fonctionner les forces permanentes de dialogue Renforcement des capacités du Parlement et des conseils communaux sur le plan du contrôle de l'exécutif</p>	<p>Appui au ministère de l'Intérieur et à l'administration territoriale en ce qui concerne le suivi des élections.</p>
<p>2.2 Gouvernance administrative Une administration capable de répondre aux préoccupations des collectivités</p>	<p>Les services publics décentralisés sont opérationnels</p>	<p>Appuyer la mise en œuvre de la politique nationale de décentralisation Appuyer la modernisation des services de l'Etat Appuyer la révision de la politique salariale dans l'administration publique et sa mise en application Appuyer l'étude sur le transfert des compétences de l'administration centrale vers les provinces</p>	<p>Poursuivre la mise en œuvre de la politique salariale Mise en application des résultats de l'étude</p>

<p>3. Justice et droits de l'homme</p>		<p>Appui à la diffusion des instruments juridiques internationaux relatifs aux droits de l'homme Appui au fonctionnement de la Commission nationale indépendante des droits de l'homme (ressources humaines et équipement) Appuyer la mise en place des mécanismes de la justice transitionnelle Appuyer l'exécution des arrêts et jugements restés en suspens pendant la guerre et le règlement des litiges fonciers Appuyer la société civile, les organisations féminines, les medias, les Bashingantahe pour un plaidoyer en faveur de l'adoption et de l'application du code des régimes matrimoniaux, successions et libéralités Appui à la diffusion de la registration nationale auprès des organes de l'Etat et de la population</p>	<p>Poursuite des actions déjà engagées</p>
---	--	--	--

wb309021

C:\Users\wb309021\Documents\Burundi1\Burundi\CGmeet\Docs\Finaux\Bu - GOUVERNANCE ET SECURITE - Mise en Forme.doc

21/10/2009 14:27:00