



Observatoire de l'Action Gouvernementale (O.A.G.) asbl

Siège social : Bujumbura -Burundi * B.P.:3113 Bujumbura_Tél.:22 21 88 20

E-mail:oag@telema.bi Site_Web:www.oag.bi

BURUNDI : Verrouillage de l'espace démocratique et insécurité grandissante

**Rapport d'observation de la gouvernance
au premier semestre 2011**

Bujumbura, Octobre 2011

Remerciements

Aux termes de la présente analyse, l'Observatoire de l'Action Gouvernementale tient à remercier la consultante, Madame Gertrude KAZOVIYO pour son apport très précieux dans l'élaboration du rapport d'observation de la gouvernance au Burundi durant le premier semestre 2011.

Ses remerciements vont également à l'endroit des membres du comité de Pilotage et de lecture dont les noms suivent :

Monsieur Onesphore NDUWAYO, Président de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale ;

Monsieur Christophe SEBUDANDI, Membre de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale ;

Monsieur Claver NZEYIMANA, Membre de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale ;

Monsieur Richard SAHINGUVU, Membre de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale ;

Monsieur Godefroid MANIRAMBONA, Membre de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale ;

Monsieur Jérôme SINANKWA, Membre de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale ;

Monsieur Etienne NYAHOZA, Membre de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale ;

Monsieur Melchior NDAYIMIRIJE, Secrétaire Exécutif de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale ;

Monsieur Déo NZUNOGERA, Chargé de programmes à l'Observatoire de l'Action Gouvernementale ;

Ses remerciements vont enfin à l'endroit de l'ONG « Oxfam Novib » pour son appui financier qui a permis de réaliser ce travail.

Table des matières

n°	Matière	Page
	Remerciements.....	3
	Table des matières.....	5
	Abréviations utilisées.....	7
	Résumé exécutif.....	9
	Chronologie de quelques principaux événements.....	16
0.	Introduction générale.....	18
0.1.	Le contexte d'élaboration de ce rapport.....	18
0.2.	Les objectifs du rapport.....	19
0.3.	La méthodologie utilisée.....	19
0.4.	Les grandes articulations du rapport.....	20
	Chapitre 1 : La gouvernance politique.....	21
1.1.	Le Législatif : assujetti aux intérêts du parti au pouvoir.....	21
1.1.1.	L'analyse et l'adoption des lois dans les deux chambres.....	21
1.1.2.	Les questions orales utilisées pour cautionner des décisions illégales.....	23
1.1.3.	Une concertation de façade.....	26
1.2.	L'Exécutif.....	28
1.2.1.	La redevabilité : un pas en avant, un pas en arrière.....	28
1.2.2.	« Tolérance zéro » : un leurre pour mieux protéger les puissants.....	30
1.2.3.	Des cas de méfiance au sommet de l'Etat.....	32
1.2.4.	La mise en place des contre pouvoirs institutionnels longtemps attendus.....	35
1.3.	Le système judiciaire : plus que jamais sous la coupe du pouvoir.....	38
1.3.1.	La lutte contre l'impunité : Des procès test qui n'évoluent pas du tout.....	38
1.3.2.	La laborieuse mise en place des mécanismes de justice transitionnelle.....	41

Chapitre 2 : Sécurité et droits de l'homme : une dégradation inquiétante.....	46
2.1. La persistance de l'insécurité dans le pays	46
2.1.1. Bujumbura rural : une insécurité permanente et croissante.....	46
2.1.2. La lutte contre l'insécurité et ses implications sous régionales.....	51
2.1.3. Le dialogue dans l'impasse.....	54
2.1.4. Dialoguer ou négocier : Que des discours ?.....	57
2.2. Les droits et libertés	59
2.2.1. L'épée de Damoclès sur les médias indépendants.....	59
2.2.2. La liberté de manifestation : un « deux poids deux mesures »	62
2.2.3. Les libertés politiques en danger.....	63
Chapitre 3 : La gouvernance économique et sociale.....	70
3.1. La gouvernance économique.....	70
3.1.1. Un budget anti-pauvre.....	70
3.1.2. Des entraves à la relance économique.....	77
3.2. La gouvernance sociale.....	81
3.2.1. Des hausses des prix qui écrasent les plus pauvres.....	81
3.2.2. Un déficit de dialogue dans les secteurs sociaux.....	85
3.2.3. Les conflits fonciers : un casse-tête.....	87
Chapitre 4 : La gouvernance administrative : un programme de réforme en perspective.....	90
4.1. Un programme national de réforme de l'administration en perspective.....	9
4.2. La coordination d'un cabinet ministériel et l'institutionnalisation des secrétariats permanents.....	94
4.2.1. Une structure politique : La coordination d'un cabinet ministériel.....	91
4.2.2. Une structure technique : le Secrétariat Permanent.....	92
4.2.3. Vers la dépolitisation de l'administration burundaise ?.....	93
Conclusion.....	94
Les sources consultées.....	99

Abréviations utilisées

AAPRB : Accord d'Arusha pour la paix et la Réconciliation au Burundi
 ADC-IKIBIRI: Alliance Démocratique pour le changement-IKIBIRI
 ARFIC : Agence de Régulation de la Filière Café
 ASBL : Association Sans But Lucratif
 CEJI : Commission d'Enquête Judiciaire Internationale
 CN : Consultations Nationales
 CNDD-FDD: Conseil National pour la Défense de la Démocratie- Forces de
 Défense de la Démocratie
 CNIDH: Commission Nationale Indépendante des Droits de l'Homme
 CNVR : Commission Nationale de Vérité et Réconciliation
 CONAPES : Conseil National du Personnel de l'Enseignement Secondaire
 CSLPII : Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté IIème génération
 DH: Droits Humains
 ENA : Ecole Nationale d'Administration
 ENS : Ecole Normale supérieure
 FA : Forces Armées
 FRODEBU : Front pour la Démocratie au Burundi
 IGE: Inspection Générale de l'Etat.
 JT: Justice Transitionnelle
 MJT: Mécanisme de Justice Transitionnelle
 NU: Nations Unies
 OAG: Observatoire de l'Action Gouvernementale
 OBR: Office Burundais des Recettes
 OLUCOME: Observatoire de Lutte contre la Corruption et les Malversations
 Economiques
 PALIPEHUTU-FNL: Parti pour la libération du Peuple Hutu- Front National
 de Libération
 PRNA : Programme de Réforme Nationale de l'Administration
 RPA: Radio Publique Africaine
 RSA: Régie des services Aéronautiques
 SG/NU : Secrétaire Général de Nations Unies
 SLEB: Syndicat Libre des Enseignants du Burundi
 SOSUMO: Société Sucrière du Moso

STEB : Syndicat des Travailleurs de l'enseignement au Burundi
SYNAPEP: Syndicat National du Personnel de l'Enseignement Primaire
TPS : Tribunal Pénal Spécial
UE: Union Européenne
UPRONA : Union pour le Progrès National

Résumé exécutif

Sur le plan politique

Au premier semestre 2011 comme au semestre précédent, la gouvernance a été marquée par les résultats des élections générales de 2010.

Le pouvoir du CNDD-FDD qui a remporté la presque totalité des sièges, a presque verrouillé l'espace aux autres acteurs sociopolitiques et la participation citoyenne est devenue quasi-impossible.

Mais, sur demande insistante des autres acteurs, le parlement a commencé à montrer quelques signes de concertation, encore sporadiques, en direction de la société civile, des partis de l'opposition extraparlamentaire et des confessions religieuses.

En effet, les acteurs ci-haut cités, à savoir la société civile et les partis politiques de l'opposition extraparlémentaires, ont été par exemple consultés sur le projet de loi sur les partis politiques, sur le projet « Vision 2025 ». Cette démarche a été saluée par tout le monde et le parlement a été encouragé à continuer dans ce sens. Mais bien évidemment, cette ouverture à la concertation ne devrait pas être une pure forme à vendre aux observateurs attentionnés par les questions de démocratie. A quoi servirait une concertation qui ne tient pas compte des observations pertinentes formulées par l'interlocuteur. N'est-ce pas de la poudre jetée aux yeux des concernés ?

Les partis de l'opposition parlementaires, UPRONA et le FRODEBU NYAKURI, ne parvenant pas à peser sur les décisions de la majorité qui l'écrase sans pouvoir de faire prévaloir leurs positions, ont fini par se complaire dans cette logique de gouvernance proche de la dictature.

Au cours du premier semestre 2011, comme les trimestres précédents, la séparation des pouvoirs a été également compromise.

L'Exécutif a fortement pesé sur les autres pouvoirs qui sont amenés de ramer dans le sens indiqué par le Gouvernement, même lorsqu'il s'agit de bénir des décisions tout à fait illégales ou impopulaires.

Qu'on se souvienne de la manière dont la décision, somme toute injuste et illégale, de revoir à la hausse les prix des documents de voyage, a été traitée par l'Assemblée Nationale à l'occasion de la séance des questions orales posées au Ministre concerné. Qu'on se souvienne encore de la compréhension dont la décision de la révision à la hausse des prix de l'eau et de l'électricité a été accueillie dans cette auguste institution, sous les cris d'alarme du peuple qu'elle représente.

Au cours du premier semestre 2011, le système judiciaire, comme les semestres passés, est aussi resté sous l'emprise de l'Exécutif, et des procès test qui ne bougent d'un iota montrent à suffisance combien le système judiciaire manque d'un minimum d'indépendance.

Sur le plan sécuritaire

Une forte prévalence de l'insécurité a été observée au cours du premier semestre 2011. La situation sécuritaire est restée très préoccupante dans certaines régions du sud-ouest du pays, avec une tendance à la généralisation dans tout le pays.

Des affrontements ont eu lieu entre des groupes armés et des éléments des forces de l'ordre notamment dans les provinces de Bujumbura, Cibitoke, Kayanza et Bubanza, Makamba, et même dans les communes burundaises frontalières avec la Tanzanie et la RDC.

Les assassinats et des exécutions extrajudiciaires, dirigés surtout contre ce que le Gouvernement appelle des « bandits armés », se sont multipliés au cours de ce premier semestre, avec un pic aux mois de mai- juin 2011. Des services de l'Etat ont été pointés du doigt par les témoins.

Des craintes de la résurgence d'une nouvelle rébellion sont déjà ressenties, bien que le Gouvernement ne veuille pas les voir, des signaux forts sont déjà visibles. Se rappelant de l'histoire de la rébellion au Burundi, des appels au dialogue, ont déjà été lancés par plusieurs acteurs sociopolitiques burundais et les partenaires extérieurs du Burundi, mais ces appels tardent à trouver un écho réel.

Sous le chapitre des Droits de l'Homme

Les libertés politiques restent menacées par deux principaux facteurs.

D'une part, les divisions internes au sein des partis politiques dans lesquelles le pouvoir contribue directement ou indirectement, par action ou par omission, déstabilisent le leadership respectif de ces partis et handicapent dangereusement la libre participation au débat tant en interne qu'à l'extérieur du parti.

D'une autre part, les partis politiques de l'opposition extraparlamentaire ont du mal à animer leurs militants, à cause des tensions qui ont perduré entre eux et le parti au pouvoir depuis les élections de 2010. Cette situation de tension ne permet pas aux militants des partis, autres que le CNDD-FDD, de s'émanciper et de participer aux activités qu'organiseraient leurs leaders politiques. Dans le même ordre d'idée, rappelons que la plus part des leaders des partis de l'opposition se sont exilés au lendemain des élections et cela porte préjudice à la vie de leur partis respectifs.

La liberté de la presse dans le collimateur du pouvoir.

L'épée de Damoclès est restée suspendue au dessus des médias privés indépendants qui ne parlent pas sur le ton recommandé par le pouvoir du CNDD-FDD. Durant ce premier semestre 2011, des convocations intempestives ont continuellement déstabilisé le travail des journalistes de la presse privée indépendante, en vue de les amener à s'imposer une autocensure dans leurs productions.

Une lueur d'espoir, mitigée il est vrai, reste quand même permise grâce à la mise en place, au cours de ce premier semestre 2011, de la Commission Indépendante des Droits de l'Homme. Il est tout à fait possible que cette commission avance le Burundi sur la question des droits humains, à la seule condition que les moyens de travail lui sont accordés.

Sur le plan économique

Le budget national 2011, voté à la hâte à la fin de l'année 2010, est très largement déficitaire. Plus de 51% de ce budget sont attendus des partenaires bilatéraux ou multilatéraux qui ne donnent pas sans poser de questions sur la gouvernance. A la fin de ce premier semestre, au milieu de l'année 2011, le Gouvernement n'avait encore mobilisé que 23% sur les 51% attendus.

Dans l'objectif de mobiliser, en interne, les fonds nécessaires à son fonctionnement, le Gouvernement a recouru à la révision en hausse des taxes. Malheureusement cette dernière frappe les plus pauvres qui voient leur pouvoir d'achat diminué très sensiblement. Le Burundi se retrouve finalement dans une situation paradoxale d'appauvrissement des pauvres, sous un discours de lutte contre la pauvreté. Ceci est d'autant plus inquiétant que l'investissement a du mal à démarrer réellement à cause de la prévalence de la corruption et de la mauvaise gestion qui freinent les capitaux.

Sur le plan social

La persistance d'une grogne sociale observée au second semestre 2010 a évolué en 2011, en mouvement de grèves autant dans les milieux étudiantins que chez les fonctionnaires des secteurs sociaux que de la magistrature.

Dans la plupart des cas, ces mouvements étaient motivés par un défaut de dialogue de la part des autorités hiérarchiques. Ce défaut de dialogue qui a caractérisé le premier semestre 2011 est allé à l'encontre du discours du

Chef de l'Etat lors du lancement de son Gouvernement le 2 septembre 2010 à Ngozi.

Sur le plan social, le premier semestre 2011 a été également marqué par une recrudescence des conflits fonciers dans les communautés locales et une course effrénée et généralisée à la recherche des parcelles dans les centres urbains et semi-urbains. Cette course effrénée à la recherche de la propriété foncière a permis de découvrir des intentions peu patriotiques et pour le moins injustes de certains décideurs qui risquent de se cacher derrière le service public pour spolier les biens des citoyens qu'ils sont sensés servir.

Sur le plan administratif

Le Burundi a lancé, au cours du premier semestre 2011, une série de chantiers qui mènent à des réformes de l'administration assez importantes. Certaines d'entre elles s'inscrivent dans l'harmonisation de l'administration burundaise à celle des pays membres de la Communauté Est Africaine à laquelle le Burundi a adhéré il y a bientôt cinq ans.

Ces réformes sont essentiellement introduites au niveau de l'administration centrale. Elles introduisent la distinction d'une **structure politique** dite « coordination d'un cabinet ministériel » et d'une **structure technique** dite : le Secrétariat Permanent. S'agirait-il d'une voie qui conduira, enfin, à la distinction des postes politiques et des postes techniques telle que le prévoit la loi en la matière qui n'a malheureusement jamais été respectée ? Rien n'est moins sûr, tellement les missions assignées à ces structures sont proches si pas confondues qu'il est permis d'exprimer des réserves.

Il existe cependant un autre grand chantier appelé : « Programme National de Réforme de l'Administration » dont un comité de pilotage a vu le jour au cours de ce premier semestre 2011. Le Gouvernement gagnerait à impliquer les représentants des fonctionnaires pour prévenir les conflits éventuels qui naîtraient de ces réformes en préparation.

Eu égard à cette situation, l'OAG recommande ce qui suit :

Au Gouvernement

- Ouvrir un espace de dialogue en vue de permettre aux partis de l'opposition extraparlamentaire d'apporter leur contribution à la reconstruction nationale ;
- Mettre en place un cadre régulier de consultation entre le Gouvernement et les autres acteurs de la vie nationale, à savoir la société civile et les confessions religieuses, en vue de permettre à ces derniers d'apporter leur contribution ;
- Réviser les textes régissant l'Institution de l'Ombudsman pour lui permettre de travailler avec efficacité ;
- Organiser les Etats Généraux de la magistrature afin d'identifier toutes les mesures qui garantiraient son indépendance par rapport à l'Exécutif et au Législatif ;
- Mettre en application les résultats des consultations nationales dans la mise en place des mécanismes de justice transitionnelle ;
- Revoir à la hausse le budget alloué aux secteurs pro-pauvres en vue de lutter contre la pauvreté ;
- Arrêter le harcèlement des médias privés indépendants ;
- Appliquer la « tolérance zéro » même dans les hauts lieux de prise de décision.

Aux partis politiques

- S'engager réellement dans la voie du dialogue.

A la population

- Sauvegarder la paix et la sécurité et dénoncer tous les cas qui perturbent la sécurité et la violation des Droits de l'Homme ;
- S'atteler au travail pour contribuer à la relance de l'économie.

A la société civile

- Renforcer le plaidoyer pour la lutte contre la corruption, surtout en direction des responsables ;
- Sensibiliser la population sur son rôle dans le maintien de la sécurité et dans la lutte contre la corruption et les malversations économiques.

Aux partenaires du Burundi

- Continuer à soutenir le Burundi dans son processus de paix et de démocratie ;
- Appuyer le Burundi dans la lutte contre l'impunité de tous ordres.

Chronologie de quelques principaux événements ayant marqué le 1^{er} semestre 2011

4 février 2011	Désignation, sous contestation des députés de l'UPRONA, de l'Honorable Mohamed RUKARA au poste de l'Ombudsman par l'Assemblée Nationale	Les activités ont été officiellement lancées le 11 février 2011.
28 février 2011	Sortie médiatique du Député Manassé NZOBONIMPA dénonçant des cas de corruption et de détournement des biens publics commis par certains dignitaires de son propre parti politique CNDD-FDD.	Les personnalités politiques citées nommément saisiront la justice par après
2 mars 2011	Signature par le Ministre de la Sécurité Publique de l'ordonnance n° 215/224 du 2 mars 2011, portant fixation de nouveaux tarifs des documents de voyage. Le passeport biométrique passe de 50 000 à 235 000 francs burundais. Les passeports diplomatiques et de service qui étaient délivrés gratuitement coûteront 135 000 francs burundais. Le laissez-passer tenant lieu de passeport quant à lui, passe de 1500 à 30.000 francs burundais.	A la même occasion et dans la même ordonnance, les prix des visas de transit, d'entrée et d'établissement sur le sol burundais ont également été revus à la hausse ;
16 mars 2011	Le député NZOBONIMPA Manassé révèle au public que plus de 18 millions de dollars destinés à la démobilisation des combattants (dont il faisait partie) avaient été mystérieusement volatilisés.	Dans ses révélations, il implique certaines personnalités au pouvoir
3 mai 2011	Comparution au parquet de la Mairie de Bujumbura du rédacteur en chef de la radio Isanganiro.	Un responsable politique de l'opposition extraparlamentaire aurait livré sur l'antenne de cette station des informations qui peuvent « déstabiliser les institutions ».
4-5 mai 2011	Les Etats Généraux des médias et de la communication se tiennent à Gitega	Les professionnels des médias s'attendaient à ce que cette occasion

		soit profitée pour libérer leur confrère J.C. KAVUMBAGU mais en vain.
11 mai 2011	Arrivée à Bujumbura du suspect principal (Gabriel NDUWAYO alias SESE) dans l'affaire de l'assassinat d'Ernest MANIRUMVA, ancien Vice-président de l'OLUCOME.	La Canada lui a refusé l'asile et l'a expulsé.
20 mai 2011	Election des membres de la Commission Nationale Indépendante des Droits de l'Homme (CNIDH)	Ils ont prêté serment le 7 juin 2011.
1 juin 2011	Le Secrétaire Général du Gouvernement, M. NZOBONARIBA Philippe reconnaît qu'il y a des groupes politiques qui s'affrontent dans Bujumbura rural.	Jusque là, le Gouvernement disait que ceux qui sèment l'insécurité dans cette province sont des bandits.
13 juin 2011	Nomination du Comité Technique préparatoire de la mise en place de la CVR	La plupart des organisations de la société civiles ont fortement contesté ce comité « exclusif et trop partisan » pour inspirer confiance eu égard à la délicatesse de la mission qui lui est confiée.
30 juin 2011	Dans message à la nation, à la veille du 49 ^{ème} anniversaire de l'indépendance du Burundi, le Président de la République appelle tous les partenaires sociopolitiques au dialogue, y compris les leaders des partis politiques en exil.	Il s'agit d'une nouveauté dans la mesure où jusque-là l'idée de dialogue « ibiganiro » réclamé par les partis réunis au sein de la coalition ADC-IKibiri était balayé d'un revers de la main par le pouvoir.

0. Introduction générale

0.1. Le contexte d'élaboration de ce rapport

Depuis l'année 2008, l'Observatoire de l'Action Gouvernementale, OAG, publie, chaque semestre, un rapport d'observation de la gouvernance au Burundi. Ces analyses passent au peigne fin les éléments majeurs de l'actualité politique, sécuritaire et socioéconomique pendant la période considérée.

Ainsi, les deux rapports produits en 2010 étaient-ils fortement marqués par la thématique électorale. Cette même année s'est d'ailleurs bouclée par la mise en place des institutions issues des élections.

Au cours du premier trimestre 2011, l'évolution politique et sécuritaire du pays reste largement tributaire de la grogne qui a caractérisé les élections de 2010. Juste au lendemain des élections, l'insécurité a monté d'un cran. L'espoir d'une paix retrouvée a fait place à l'inquiétude née des rumeurs et des faits liés à l'émergence d'une nouvelle rébellion armée, se manifestant à travers des actes de violence, dans certaines communes du pays, spécialement dans les provinces de Bujumbura, Bubanza et Bururi.

Pour éviter au pays le retour dans un conflit armé, certains acteurs sociopolitiques proposent au pouvoir de privilégier le dialogue plutôt que la confrontation l'opposition. Mais le parti présidentiel exclue toute éventualité de négociation ou de dialogue politique en dehors du Forum des partis politiques.

Au chapitre économique, la politique de tolérance zéro solennellement annoncée par le Chef de l'Etat est restée lettre morte. Les présumés auteurs de la corruption et des malversations économiques, surtout les plus hauts placés au sein du pouvoir ont continué plutôt à bénéficier d'une totale impunité. De fracassantes révélations de corruption à grande échelle ont continué à être étalées dans les médias, et cela dans un contexte général

de pauvreté et de flambée effrénée des prix des produits et services de base.

A la fin du premier semestre 2011, l'Observatoire de l'Action Gouvernementale publie ce rapport d'observation de la gouvernance avec un accent particulier sur le fonctionnement des institutions, et aux aspects socio-économiques et administratifs.

0.2. Objectifs du rapport

0.2.1. Objectif global

Contribuer à la promotion d'une bonne gouvernance politique, économique et sociale fondée sur des valeurs et des pratiques d'intégrité et de transparence dans la gestion des affaires publiques.

0.2.2. Objectifs spécifiques

- Faire une analyse approfondie des aspects de la gouvernance politique, économique, administrative et sociale qui caractérisent le premier semestre de l'année 2011 avec un accent particulier sur les grands points d'achoppement de l'action gouvernementale ;
- Dégager les forces et les faiblesses de la gouvernance au cours du premier semestre 2011;
- Analyser les discours et autres déclarations faites au cours de cette période pour dégager les écarts entre les engagements et les réalisations ;
- Formuler des propositions de solutions pour asseoir une gouvernance juste et démocratique au Burundi.

0.3. La méthodologie utilisée

La méthodologie utilisée pour la production de ce rapport a combiné la recherche documentaire et des entretiens avec des personnalités ciblées pour leurs compétences ou les positions qu'elles occupent dans les

institutions politiques ou sociales. Le choix a été également guidé par la nature des informations recherchées auprès de ces personnalités. Pour dégager la chronologie des grands faits, l'analyse recourt aux informations publiées et diffusées dans les médias, les sites web qui écrivent sur le Burundi et aux textes de lois en vigueur.

0.4. Les grandes articulations du rapport

Ce rapport comporte quatre chapitres. Le premier chapitre analyse la gouvernance quant au fonctionnement des institutions ; le second porte sur les problèmes relatifs à la sécurité et aux violations des libertés et des droits humains. Le troisième chapitre, quant à lui, scrute quelques problèmes d'ordre social et économique, tandis que le dernier passe en revue quelques décisions administratives qui ont été prises dans la réforme de l'administration au cours de premier semestre 2011.

Chapitre 1. La gouvernance politique

Le principal indicateur de la fonctionnalité de l'Etat est le mode par lequel ses institutions fonctionnent. Ce rapport va jeter un regard rétrospectif sur la manière dont certaines des principales institutions de la République ont globalement joué leurs rôles respectifs. Il s'appesantira sur le fonctionnement du Parlement à travers ses deux chambres, sur le fonctionnement de l'Exécutif qui constitue le moteur des autres institutions, ainsi que sur le fonctionnement des partis politiques.

1.1. Le Législatif: assujetti aux intérêts du parti au pouvoir

Dans les systèmes démocratiques, le parlement représente un espace d'affrontement d'idées entre élus du peuple. Au bout des débats, généralement contradictoires, sur base des lois, des pratiques, des programmes etc., sans oublier les intérêts et les visées de chaque groupe parlementaire, des décisions sont prises « dans l'intérêt du peuple ».

Dans la configuration actuelle du parlement burundais, issu des élections générales de 2010 que presque le seul CNDD-FDD a remportées, ce débat n'a presque pas lieu. Lorsqu'il a lieu, il sert juste de façade pour cacher l'absence d'un véritable débat contradictoire et la prédominance exclusive des intérêts d'une élite dominante au sein du parti au pouvoir. Cette situation porte préjudice au fonctionnement démocratique de cette haute instance de représentation du peuple.

1.1.1. L'analyse et l'adoption des lois dans les deux chambres

Selon la Constitution de la République du Burundi, la première mission du Parlement, est de voter les lois et de contrôler l'action gouvernementale. Au cours du 1^{er} semestre 2011, ce rôle a été pleinement joué. Le parlement a reçu du Gouvernement douze projets de loi à analyser¹ au cours de la

¹ Lettre N°120/VP/332/2011 du Premier Vice-président de la République au Président de l'Assemblée Nationale et au Président du Sénat.

session de février 2011. Certains de ces projets de loi retiennent l'attention pour leur envergure nationale. L'on peut citer entre autre :

- le projet du Code des sociétés ;
- le projet de loi portant révision de la loi n°1/03 du 19 février 2001 relative à l'organisation de la privatisation des entreprises à participation publique, des services et ouvrages publics ;
- le projet de loi portant organisation générale de l'administration ;
- le projet de loi portant modification de la loi n°1/04 du 27 janvier 2010 portant réorganisation des régimes de pensions et Risques professionnelles des fonctionnaires, des magistrats et des agents de l'ordre judiciaire ;
- le projet de révision de la loi n°1/006 du 26 juin 2003 portant Organisation et Fonctionnement des Partis Politiques ;
- le projet du code foncier.

Il convient de remarquer que deux parmi eux ont particulièrement retenu l'attention des Burundais, et même des partenaires du Burundi, en raison de leur sensibilité et de leur importance sur la paix sociale. Il s'agit du projet de loi régissant les partis politiques et le projet de code foncier.

Le premier a été soumis par le Gouvernement au Parlement pour analyse et adoption sans que certains partis de l'opposition, notamment ceux réunis au sein de la coalition ADC-Ikibiri, aient eu l'occasion de l'analyser et de formuler leurs opinions.

L'Assemblée Nationale, après réception de ce projet, a pris l'initiative de l'envoyer aux différents acteurs sociopolitiques burundais pour combler ce défaut de concertation identifié dans la gouverne du Ministère de l'Intérieur.

Ainsi, les partis politiques de l'opposition, les organisations de la société civile ont eu notamment à formuler des observations sur ce projet de loi. Malheureusement elles n'ont pas vraiment été tenues en considération. Ce projet de loi a été ensuite adopté puis envoyé à la chambre haute sous de vives contestations des partis de la coalition ADC-Ikibiri sous le motif que

cette loi exclue les leaders de l'opposition en exil. Après analyse au Sénat, ce projet a été par la suite renvoyé à la chambre basse pour amendement de deux articles, l'un relatif au nombre de membres fondateurs réduit (qui doit passer de cent à vingt), l'autre portant sur l'article 71 qui exempt les partis politiques déjà fonctionnels de la demande d'agrément.

Le deuxième projet de loi, celui portant sur le code foncier, a été adopté par la chambre basse, en date du 26 avril 2011. Parmi les grandes innovations, on retiendra l'instauration des services de certification foncière au sein des communes, rapprochant ainsi ce service de la population. Les modalités d'indemnités ont été également définies en cas d'expropriation pour cause d'intérêt public. Avec ce nouveau code, il va être procédé à un inventaire des terres domaniales qui doivent revenir à l'Etat. Les aires qui doivent être protégées comme les parcs, les forêts et les réserves naturelles ont été également identifiées. Des commissions multisectorielles vont être mises en place pour préparer les mesures d'accompagnement de ce projet de loi.

Contrairement au projet de loi sur les partis politiques, celui portant sur le code foncier a bénéficié d'une large concertation au sein des différents acteurs concernés, permettant d'aboutir ainsi à un texte consensuel. Dans le contexte actuel où le Parlement est dominé par un seul parti, les textes de lois d'une aussi grande envergure, et d'un impact aussi important sur les relations entre citoyens devraient systématiquement faire objet de concertation pour dégager un consensus autour d'eux.

1.1.2 Les questions orales utilisées pour cautionner des décisions illégales

Les questions orales constituent l'une des modalités de contrôle de l'action gouvernementale inscrites dans la Constitution de la République du Burundi en vertu de l'article 202. Au cours de la session parlementaire de février 2011, plusieurs membres du gouvernement ont été interpellés pour expliquer les politiques qui sont en train d'être menées dans leurs cabinets respectifs. Il s'agit notamment de Madame Sabine NTAKARUTIMANA,

Ministre de la Santé Publique et de la Lutte contre le Sida, de Monsieur Sévérin BUZINGO, Ministre de l'Enseignement de base et Secondaire, de l'Enseignement des Métiers, de la Formation Professionnelle et l'Alphabétisation, de Monsieur Edouard NDUWIMANA, Ministre de l'Intérieur et de Monsieur Alain-Guillaume BUNYONI, Ministre de la sécurité publique.

En date du 2 mars 2011, le Ministre de la Sécurité Publique a signé l'ordonnance n°215/224/2011 fixant de nouveaux tarifs pour l'achat des documents et titres de voyage. A titre de rappel, une ordonnance du genre, portant sur la même matière avait été signée en mars 2010², mais le Ministre avait annulé son application à cause des pressions exercées par des acteurs de la Société Civile et les parlementaires issus des partis de l'opposition, à trois mois des élections générales. Le Ministre, aurait-il attendu que le CNDD-FDD obtienne une majorité écrasante pour ressusciter son ordonnance ou s'agit-il d'une simple coïncidence ? Il faut remarquer que la nouvelle ordonnance revoit à la hausse le prix du passeport ordinaire proposés et légèrement à la baisse ceux des passeports diplomatiques et de service comme le montre le tableau suivant :

Tableau 1. Les prix des documents de voyage

Nature du document	Anciens tarifs	Tarifs de l'ordonnance annulée en mars 2010	Nouveaux tarifs de 2011
Passeport ordinaire	50 000 Fbu	200 000 Fbu	235 000Fbu
Laisser passer tenant lieu de passeport biométrique	1 500Fbu	30 000 Fbu	30 000 Fbu
Passeport diplomatique	0 Fbu	140 000 Fbu	135 000 Fbu
Passeport de service	0 Fbu	140 000 Fbu	135 000 Fbu

Source : Tableau constitué à l'aide des données de l'ordonnance n°215/224 du 2/3/2011

² Ordonnance ministérielle n° 215/426/CAB/2010 du 11 mars 2010.

Comme le montre ce tableau, ces prix ont monté de façon considérable, à la surprise des utilisateurs qui croyaient que cette décision décriée avant les élections était abandonnée. Il convient de noter qu'en signant cette ordonnance, le Ministre de la Sécurité Publique a violé la loi sur toute sa ligne.

En effet, la Constitution du Burundi stipule en son article 132 que « *le gouvernement délibère obligatoirement sur la politique générale de l'Etat, [...], les projets de lois, les projets de décrets présidentiels, d'arrêtés d'un vice-président et d'ordonnance des Ministres ayant un caractère de réglementation générale* ».

Cette procédure n'ayant pas été respectée, l'on considère que la signature de cette ordonnance a violé la Constitution de la République du Burundi.

Cette ordonnance a également violé la loi des finances publiques. En effet, cette dernière stipule en son article 2 que « *les budgets des collectivités publiques détermine chaque année budgétaire, dans un document unique pour chacune d'entre elles, l'ensemble de leurs ressources et de leurs charges, présentées pour leur montant brut* ».

L'article 3 de la même loi ajoute que « *l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature ne peuvent être créés, supprimés ou modifiés que par la loi de finances* ».

En signant cette ordonnance, le Ministre de la Sécurité Publique a révisé une ligne budgétaire, alors que cet acte est du domaine de la loi des finances.

Suite à de vigoureuses protestations provenant des usagers de ces documents, l'Assemblée Nationale a interpellé le Ministre ayant cette question en charge pour répondre aux questions orales. Grande a été la surprise pour les usagers de voir que les députés n'ont même pas évoqué ces cas de violation de la loi.

Cet exercice semblait avoir pour seul but de cautionner cette ordonnance illégale, signe d'une proximité complice évidente entre l'Exécutif et le Législatif sur ce dossier.

Un autre cas de complicité entre le Législatif et l'Exécutif burundais s'est manifestée à l'occasion de la mesure ministérielle revoyant à la hausse les prix de l'eau et de l'électricité. Alors que les petits consommateurs avaient appelé les députés au « au secours », ceux-ci ont gardé silence sur la question. Le député qui préside la commission chargée des questions sociales et économiques, dira qu'il n'a « rien à dire aussi longtemps que l'Assemblée Nationale ne s'est pas encore saisie de la question³ ».

Mais curieusement, lorsque le Ministre a été appelé à l'Assemblée Nationale pour répondre aux questions orales, il a encore une fois bénéficié d'une « excellente » compréhension des députés. Par la suite, le Ministre est allé demander la couverture de l'institution de l'Ombudsman ; complicité obtenue si on s'en tient aux paroles du porte-parole de l'Ombudsman qui déclara après la rencontre que les raisons qui motivent la hausse des prix de l'eau et de l'électricité sont convaincantes mais qu'il reste à convaincre les consommateurs⁴. C'est uniquement suite aux pressions de la rue que le Conseil des Ministres du 7 juin 2011 décida de suspendre cette décision. Au moment de la publication de ce rapport, cette suspension a été levée et les nouveaux prix décriés par les petits consommateurs entrent en application depuis le 1^{er} septembre 2011.

1.1.3. Une concertation de façade

Les acteurs sociopolitiques burundais ont enregistré de semblants d'avancées démocratiques au début de la nouvelle législature de 2010-2015. Il s'agit d'une tendance à la consultation des partis politiques qui ne siègent pas dans les institutions et les organisations de la société civile sur des questions importantes de la vie nationale.

Concrètement, au cours du 1^{er} semestre 2011, l'Assemblée Nationale a consulté les partis politiques de l'opposition et quelques organisations et collectifs de la Société Civile sur le projet de loi portant révision de la loi

³ RPA, journal, édition de la matinée le 14/06/2011

⁴ Interview du porte parole de l'Ombudsman, RTNB le 5 juin 2011.

régissant l'organisation et le fonctionnement des partis politiques. Elle l'a également fait au sujet du document de projet « Burundi, Vision 2025 » et de la loi sur la Commission Nationale Indépendante des Droits de l'Homme. Les différents partenaires⁵ ont salué cette démarche qui pourrait pallier à l'unanimité caractérisant les institutions issues des élections de 2010 où domine le seul parti CNDD-FDD.

Mais en réalité l'on a constaté que les contributions de ces partenaires ne sont pas véritablement tenues en considération. C'est ce qui a poussé les partis politiques de l'opposition à saisir le Président de la République à travers ce qu'ils ont appelé un « *cri d'alarme* »⁶, pour réitérer certaines de leurs observations qu'ils trouvent vitales pour la démocratie et le fonctionnement des partis politiques. A l'issue des élections de 2010, l'institution parlementaire comme toutes les institutions par ailleurs, reste dominée par le parti CNDD-FDD. La complicité et la proximité des membres des institutions ont complètement compromis le contrôle de l'action du Gouvernement et empêche tout débat contradictoire. Même la violation des textes en vigueur se fait allègrement sans aucune remise en cause.

En guise d'exemple, en vertu de l'article 163, les deux chambres du Parlement se réunissent pour « Evaluer tous les six mois, la mise en application du programme du gouvernement ». Cette action qui s'inscrit dans la droite ligne du contrôle de l'action gouvernementale était attendue au cours de la session de février 2011, à six mois du lancement des activités du gouvernement.

Mais, à cette période, le gouvernement n'avait pas encore de programme. Il a fallu attendre sept mois, après le début des travaux du Gouvernement⁷

⁵ Mot liminaire de la conférence de presse de l'Expert Indépendant des Droits de l'Homme au Burundi, le 17 mai 2011

Le discours de la Représentante spéciale du Secrétaire de Nations Unies au Burundi Mme Karin Landgren, le 19 mai 2011 devant le conseil de sécurité des Nations Unies.

⁶ Lettre du 16 mai 2011 adressée au Président de la République par 15 partis politiques de l'opposition

⁷ Le plan d'action du Gouvernement a été publié le 3 mars 2011.

pour avoir son plan d'action 2011. Aussi, faudrait-il qu'il dispose d'un programme général pour la législature pour laquelle il a été élu. Un plan annuel, sans programme portant sur toute la législature implique des difficultés de visibilité, voire de vision sur la période en question. Comme beaucoup d'analystes sur le Burundi l'ont déjà avancé, cela signifie que pendant les élections, les électeurs ne se prononcent pas sur un projet de société mais leur vote est plutôt basé sur d'autres critères. Tout se passe visiblement comme si le gagnant remporte les élections sans programme. L'évaluation telle que la Constitution le prévoit n'a même pas été posée et programmée. Ainsi la Constitution est violée par les organes qui devaient en assurer le respect.

1.2. L'Exécutif

1.2.1. La redevabilité : un pas en avant, un pas en arrière

Au terme des élections de 2010, le Président de la République a mis en place une nouvelle équipe gouvernementale le 29 août 2010. Les activités de cette dernière ont été lancées à Ngozi (à Buye)⁸ le 3 septembre 2010 par une caravane de prière de près d'une semaine à laquelle tous les membres du Gouvernement et hauts cadres de l'Etat devaient prendre part.

D'après la Constitution de la République du Burundi, le Gouvernement doit présenter tous les six mois⁹ le rapport de mise en application de son programme au Parlement qui l'évalue, toutes les chambres réunies en congrès.

Lors du mandat précédent, le Gouvernement n'avait présenté aucun sur les dix rapports réglementaires attendus, handicapant ainsi le contrôle du Parlement.

⁸ Buye, c'est la colline natale du Président de la République du Burundi, au nord du pays

⁹ Constitution de la République du Burundi, art. 163.

Des interpellations avaient été lancées par les organisations de la Société Civile¹⁰ au cours du mandat 2005-2010. Elles avaient été réitérées par les parlementaires de l'opposition et reconnues par ceux du parti au pouvoir¹¹. L'on avait espéré qu'au cours de cette législature (2010-2015), un changement allait être observé mais le rapport attendu en février-mars 2011 n'a pas eu lieu. Le Parlement, dans l'exercice de ses prérogatives, aurait dû « rappeler le Gouvernement à l'ordre », mais le contrôle de l'action gouvernementale est immolé à l'autel de la proximité politique des deux institutions.

Néanmoins, l'on entend de plus en plus dans les discours des autorités des préoccupations relatives au devoir de rendre compte.

A l'occasion de son investiture pour son deuxième mandat par exemple, le Président de la République s'est explicitement et personnellement engagé pour la redevabilité, en engageant en même temps les autres responsables : « *Nous allons consolider la bonne gouvernance (...). Nous voulons aussi impulser un nouvel élan chez les responsables qui devront savoir annoncer leurs programmes, et qui se verront en évaluation à mi-parcours et connaîtront les effets de cette dernière*¹² ».

A la même occasion, il s'est engagé dans la généralisation de ce devoir à tous les niveaux de responsabilité : « *Nous allons donc implanter la culture de redevabilité à chaque niveau de responsabilité. Que chacun sache qu'il a des comptes à rendre et que les performances soient évaluées afin que la rigueur soit faite dans l'optique de l'amour du travail bien fait* ».

Cette volonté d'impulser un élan de redevabilité, précisément dans la lutte contre les détournements et les malversations économiques a été réitéré au

¹⁰ L'Observatoire de l'Action Gouvernementale a publié, en collaboration avec Global Rights, un rapport intitulé « La responsabilité des Institutions et des mandataires publics au Burundi : mécanisme légaux et réalités ».

¹¹ Plusieurs émissions soutenues par les PTF ont été organisées sur l'évaluation des institutions issues des élections de 2005.

¹² Discours du Président de la République, le 26 août 2010 à l'occasion de son investiture pour le deuxième mandat.

lendemain de la formation de son Gouvernement en ce qui concerne la lutte contre les détournements et les malversations économiques :

« Un document sera élaboré et remis pour signature à quiconque sera nommé par décret présidentiel. Chacun s'engagera à lutter contre les détournements, les malversations économiques [...] et un rapport périodique sera produit¹³ ».

Pour concrétiser ce discours, un plan d'action pour l'année 2011 a été exigé pour chaque cabinet ministériel. C'est dans ce cadre que fut publié, le 3 mars 2011, le « *Plan d'action du Gouvernement pour l'année 2011* ».

A la même occasion, chaque membre du Gouvernement a signé un acte d'engagement solennel devant le Président de la République, pour la réalisation des tâches consignées dans ce plan. Le chef de l'Exécutif a même officiellement indiqué qu'au bout de six mois, une évaluation sera faite pour permettre « *une appréciation juste et équitable des prestations, pour reconduire ou remplacer les gens dans leurs fonctions sans tarder, les remplacer par les plus capables qui auront accepté de changer eux-mêmes et de transformer les autres¹⁴* ».

Un tel engagement du Président de la République, surtout en ce qui concerne l'évaluation de ce plan, aurait dû s'accompagner par la mise en place de mécanismes techniques précis, susceptibles de permettre une évaluation objective. Car, sans indicateurs préalablement définis, il ne sera pas aisé d'évaluer objectivement ce plan d'action, secteur par secteur car la seule rubrique de ce plan d'action qui est clairement précisé est l'échéancier. Toutes les actions prévues devront être réalisées le 31 décembre 2011.

Il faut cependant signaler que l'adoption d'un plan d'action comme outil de travail est une amorce de changement dans la gouvernance burundaise, et qu'il peut constituer un palier vers une culture de redevabilité.

¹³ Message à la nation de S.E. Monsieur le Président de la République prononcé à Ngozi le 2 septembre 2011, p8.

¹⁴ Idem, p9.

1.2.2 « Tolérance zéro » : un leurre pour mieux protéger les puissants.

Dans son discours du 26 août 2010, le Président de la République a déclaré la guerre à la corruption avec la proclamation de la fameuse « Tolérance zéro ». Les structures chargées de la lutte contre la corruption s'y sont mis, mais seuls « les petits poissons » sont concernés. C'est en tout cas l'opinion qui s'est développée depuis les révélations de détournement par Honorable Manassé NZOBONIMPA, député de l'EAC, au cours du premier semestre 2011 ont été faites et qu'aucune poursuite ne s'en est suivie.

Les premières révélations fracassantes ont été publiées à la fin du mois de février 2011. Ce député révélait une affaire de détournement de treize mille dollars américains, soit quinze milliards de francs burundais, une somme allouée au paiement de la dette de l'Ouganda au Burundi qui date des années 80 sous le régime du Président Jean Baptiste BAGAZA. Le député NZOBONIMPA Manassé, qui occupait jusque-là le poste de Secrétaire Général du Conseil des Sages du CNDD-FDD, donc une personnalité importante au sein du parti au pouvoir, impliquait nommément des hauts placés au sein du parti CNDD-FDD et au sein du Gouvernement. Quatre personnalités ont été citées à savoir : l'actuel ministre des finances, Clotilde NIZIGAMA, l'Ombudsman burundais, Mohamed RUKARA, Saïd KIBEYA, l'ancien Ministre de l'éducation et le président du parti CNDD-FDD, Jérémie NGENDAKUMANA¹⁵.

La décision la plus importante qui a été prise et qui a été médiatisée dans cette affaire fut celle de limoger ce député des instances de décisions du parti et l'exclure du CNDD-FDD. L'opinion n'a pas eu vent d'une quelconque suite réservée aux allégations faites par Manassé NZOBONIMPA, c'est plutôt le dénonciateur qui a été criminalisé et sanctionné. Des contradictions sont vite apparues dans les explications données par les Ministres concernés par cette affaire, celui de l'éducation de celui des finances ont créé une opinion de culpabilité possible chez eux,

¹⁵ RPA, éditions de 3 mars 2011

mais les personnalités accusées se sont plutôt empressées à saisir la justice pour diffamation contre le député NZOBONIMPA.

Au milieu du mois de mars 2011, ce député a fait d'autres révélations sur un autre cas de détournement relatif aux fonds qui étaient destinés à la démobilisation¹⁶. Sans nommer les responsables, il implique les gestionnaires du parti CNDD-FDD : « ils n'ignorent pas que je suis au courant de ce qui se passe au sein du CNDD-FDD ». Il établit ensuite une relation entre cette mauvaise gestion et l'enrichissement illicite de certaines personnalités : l'actuel Ministre de la Sécurité Publique, Monsieur Alain Guillaume BUNYONI, le Chargé de Missions à la présidence de la République, Monsieur Jean Marie RURIMIRIJE, l'Honorable Alexis BAREKEBAVUGE, député élu dans la circonscription de Cibitoke et l'Honorable Ezéchiel NIBIGIRA. Les personnes mises en cause sont passées à l'offensive, en annonçant qu'elles allaient porter contre le député NZOBONIMPA, taxé de diffamateur.

Les détournements, l'enrichissement illicites, la mauvaise gestion, sont régulièrement dénoncées par les autres organisations de la société civile comme l'OLUCOME. La plupart des fois, ce sont de hautes personnalités du pouvoir qui sont mises en cause, mais aucune poursuite n'est engagée contre elles. Tout cela réduit le discours sur la « tolérance zéro » à un slogan auquel beaucoup d'observateurs accordent très peu de crédit. Il est d'ailleurs compris aujourd'hui dans le sens d'un leurre fabriqué pour endormir les activistes de la lutte anti-corrupcion de la société civile, et par là protéger les hauts placés dans le pouvoir du CNDD-FDD.

1.2.3. Des cas de méfiance au sommet de l'Etat

Au terme des élections générales organisées en 2010, trois partis politiques se retrouvent dans les institutions actuelles. Il s'agit du CNDD-FDD qui se taille la part du lion avec plus de 80% dans toutes les institutions, l'Uprona et le Frodebu Nyakuri qui visiblement ont du mal à s'affirmer comme des

¹⁶ I WACU, interview exclusive, le 18 mars 2011

acteurs qui comptent dans la prise de décision. Cette situation se fait sentir à l'occasion des nominations à des postes ou institutions à caractère national.

A l'occasion de l'élection de l'Ombudsman par exemple, une mésentente a surgi entre l'UPRONA et le CNDD-FDD, a conduit les parlementaires du parti UPRONA à boycotter cette élection et le FRODEBU NYAKURI a plutôt préféré s'associer avec le gagnant CNDD-FDD.

Cette mésentente a encore resurgi à l'occasion de la mise en place de la CNIDH, où l'on a observé de multiples reports à l'Assemblée Nationale¹⁷. D'après les informations recueillies auprès des milieux proches de la Présidence et de la Vice-présidence, les hautes autorités négociaient non sans difficultés de compromis sur la liste des membres de cette institution des droits de l'homme.

Aussi, la mise en place du Comité Technique Préparatoire de mise en place de la Commission Vérité Réconciliation, aurait été caractérisée d'un manque de concertation entre le Président et son Premier Vice-président. Et pourtant, ce dernier a en charge la coordination du domaine politique et administratif¹⁸. Embarrassé de ne pas être consulté sur des questions d'une aussi grande importance, le premier Vice-président fait semblant de s'accommoder à cette forme de collaboration peut-être dans la logique de sauvegarder sa place- et, l'UPRONA, que la Constitution place au pouvoir, se contente parfois de réitérer les revendications et les recommandations de la société civile¹⁹ ou des partis de l'opposition.

Une autre difficulté de participation de la minorité politique s'observe dans la gestion des questions posées dans les ministères qui relèvent directement

¹⁷ Les membres de cette commission ont été élus au cours d'une session extraordinaire alors que ce point était fixé à l'ordre du jour de la session de février 2011.

¹⁸ La constitution de la République du Burundi, art. 122

¹⁹ Interventions du Député Nditije Charles sur RPA le 14 mai 2011 sur la question de la mise en place de la CNIDH, et sur « Tribune Bonesha » le 19 juin 2011 sur la question de la mise en place du Comité technique Préparatoire de la CVR.

des secteurs sous la coordination du Premier Vice-président de la République. Son autorité a parfois des difficultés à être tenue en considération par les subalternes relevant du CNDD-FDD.

En effet, à son arrivée à son poste, le Premier Vice-président, a tenu un discours de dénonciation des cas de corruption dans le système judiciaire, lors de sa rencontre avec les cadres du Ministère de la Justice en novembre 2010, et cela dans des termes tout à fait similaires à ceux du syndicaliste Juvénal RUDUDURA qui fut jeté en prison pour cela.

Malgré le plaidoyer exercé par les responsables syndicaux et ceux de la Société Civile auprès de cette haute autorité et malgré des promesses fermes formulées par cette même autorité, ce syndicaliste n'a toujours pas réintégré son service alors qu'il a été blanchi par la justice.

Il en est de même pour les syndicalistes de la SOSUMO qui, après avoir dénoncé les malversations qui se commettaient dans cet établissement, ont été licenciés mais n'ont jamais réintégré le service après avoir eu gain de cause.

Le cas le plus frappant de refus de l'autorité à l'égard du Premier Vice-président par les autorités ministérielles relevant de sa coordination est celui de l'École Nationale d'Administration (ENA).

Cet établissement public accueille et assure une formation diplômante aux cadres de l'administration publique et parapublique. Comme l'ENA est un établissement public, qui assure la formation aux cadres de l'administration publique, l'inscription à cette formation est par principe gratuite. Mais, le Conseil d'Administration de cette institution aurait pris une décision malencontreuse d'imposer arbitrairement le paiement des frais liés à cette formation aux ressortissants des établissements parapublics. Ils ont suivi la formation, mais ont été refoulés et empêchés de passer les examens pour qu'ils s'acquittent du minerval évalué à 200 dollars par individu.

Dans une lettre adressée au Directeur de l'ENA avec copie adressée au Ministre de tutelle, le Premier Vice Président de la République a demandé de laisser ces étudiants passer leurs examens en attendant que la question des frais d'inscription soit analysée au haut niveau. Cette demande a

rencontré une fin de non recevoir de la part du Directeur de l'ENA, soutenu par son Ministre de tutelle. Les étudiants concernés par cette exclusion ont donc raté leurs examens.

Le plaidoyer des intéressés a commencé en mars 2011 mais jusqu'à la fin du semestre sous examen²⁰, les étudiants étaient toujours refusés aux examens, et la question n'avait toujours pas trouvé d'issue par les instances habilitées.

Des difficultés de participation de l'opposition parlementaire à la gestion du pouvoir majoritaire du CNDD-FDD se font donc sentir. Elles s'ajoutent au malaise qu'éprouve l'UPRONA, coincé entre son rôle théorique de gestionnaire et celui d'opposant de fait- souffrant d'un manque de cohésion interne de ses membres-, et l'impérieuse nécessité pour chacun des députés de l'UPRONA, à garder la place qu'il occupe. Ce malaise renforce donc le CNDD-FDD à piloter seul le bateau de la gouvernance.

Néanmoins, le Gouvernement a mis en route un processus de mise en place des contre-pouvoirs institutionnels qui, peut-être, pourront pallier aux différentes insuffisances. Il s'agit de la mise en place de l'Institution de l'Ombudsman, de la Commission Indépendante pour les Droits de l'Homme, et de la mise en place d'un comité dit « Comité Technique Préparatoire des mécanismes de justice transitionnelle ».

1.2.4. La mise en place des contre pouvoirs institutionnels longtemps attendus

1.2.4.1. L'institution de l'Ombudsman : des dispositions de la constitution mises en veilleuse

Le 1^{er} semestre 2011 a été marqué par le lancement officiel des activités de l'Ombudsman burundais le 11 février 2011 à l'hôtel Source du Nil de Bujumbura en présence des hautes autorités du pays ainsi que des représentants du corps diplomatique et consulaire accrédité à Bujumbura.

²⁰ Journal sur Télé-Renaissance, édition de la soirée du 18 juin 2011.

Cette institution de l'Ombudsman est prévue par la Constitution burundaise²¹, elle était donc attendue depuis cinq ans. En l'absence des députés du seul parti de l'opposition qui ont claqué la porte, l'Assemblée Nationale dominée par le parti CNDD-FDD a désigné, 18 novembre 2010, le député Muhamed RUKARA, alors Vice-président de l'organe dirigeant de ce même parti. Des populations l'ont saisi pour des questions diverses notamment :

- des problèmes syndicaux ;
- la problématique de la circulation des taxis motos en ville ;
- les expropriés de MUTAMBARA dont les maisons ont été brûlées (Rumonge) ;
- les expropriés de Gasenyi (Province de Bujumbura rural) ;
- des dossiers de malversations économiques.

La mise en route du fonctionnement de cette institution était donc visiblement attendue quoique la thèse de son manque de neutralité fût longuement soutenue par une opinion qui s'appuyait sur ses engagements politiques ostentatoires.

Il serait cependant trop tôt de procéder à l'évaluation du travail de cette institution, mais l'on constate que la démarche à chaque saisine est de mettre en place des commissions composées de personnalités membres du personnel du bureau de l'Ombudsman et des parties prenantes dans le conflit porté devant l'Ombudsman. C'est notamment le cas pour les conflits liés à l'expropriation des habitants de Gasenyi, à celui posé par les taxis motos en ville.

En attendant que son efficacité soit évaluée par des instances habilitées, on peut souhaiter que l'approche des commissions privilégiées par le Bureau de l'Ombudsman ne tombe pas dans le piège connu au Burundi qui consiste à mettre en place une commission pour des affaires que l'on veut classer sans suite.

Aussi, des insuffisances ont été constatées au niveau de la loi qui régit cette institution. Elles ont été mises en exergue dans une étude commanditée par

²¹ La Constitution du Burundi, 18 mars 2005, articles. 237- 239.

l'OAG²². Cette dernière a permis de montrer par exemple, qu'il y a des omissions et des zones d'ombres importantes dans cette loi qui doivent être corrigées rapidement.²³

1.2.4.2. La mise en place laborieuse de la CNIDH : des espoirs mitigés

Le premier semestre 2011 a également vu la mise en place de la commission indépendante des droits humains (CNIDH). Cette institution prévue par la Constitution burundaise était attendue depuis trois ans²⁴. La mise en place de cette commission a été plutôt bien accueillie dans les milieux des défenseurs des droits de l'homme tant au niveau national qu'international.

Au niveau national, cette commission est mise en place au moment où les défenseurs des droits humains au Burundi font régulièrement l'objet de diverses formes de pression : des arrestations et des détentions arbitraires, des convocations abusives et répétées par des autorités judiciaires et du Ministère de l'Intérieur, des atteintes à la liberté d'expression et de réunion pacifique, des campagnes de diffamation dans les médias et des menaces de tout ordre.

Cette commission a été également mise en place dans un contexte particulier pour le Burundi. A part que la violence armée regagne le terrain depuis la période électorale et postélectorale de 2010, les crimes commis pendant les années de crises successives qui ont secoué le Burundi n'ont pas encore été punis. En outre, c'est un moment où le Burundi s'est engagé dans un processus de justice transitionnelle depuis 2005 mais les mécanismes convenus ont du mal à se mettre en place conformément aux

²² OAG, Analyse du fonctionnement de l'Institution de l'Ombudsman au Burundi, Bujumbura, juin 2011.

²³ Pour plus de les détails dans cette étude de l'OAG

²⁴ La mise en place de cette commission avait été annoncée par le Président de la République dans son message de vœux à l'occasion du nouvel an 2008.

normes internationales, ce qui pousse à douter de la capacité de ce processus à éradiquer l'impunité.

Au niveau international, cette institution était également très attendue. Le Conseil des Droits de l'Homme de Genève avait désigné un Rapporteur Spécial, en vue de la constitution d'un rapport sur la situation des droits au Burundi. La mise en place de la CNIDH constitue une bonne nouvelle dans la mesure où c'est elle qui transmettra annuellement ces rapports. Elle pourra documenter les cas de violation des droits de l'homme et ceux des défenseurs des droits de l'homme également.

Les défenseurs des droits de l'homme dénonçant les actes de corruption et la mauvaise gestion de l'Etat sont l'une des cibles privilégiées des autorités qui les assimilent régulièrement et injustement à l'opposition. Plusieurs défenseurs et organisations de défense des droits de l'homme ont également fait l'objet de menaces, de propos diffamatoires et d'actes d'intimidation en raison de leur engagement pour la lutte contre l'impunité.

Mais bien évidemment, à voir le contexte longtemps caractérisé par l'impunité des crimes, ainsi que les spéculations d'ordre politique qui ont entouré l'élection des membres de ces commissions, certains milieux restent sceptiques quant à la liberté d'action des membres de cette commission.

1.3. Le système judiciaire : plus que jamais sous la coupe du pouvoir

1.3.1. La lutte contre l'impunité : Des procès test qui n'évoluent pas du tout.

En matière de lutte contre la criminalité et la corruption au Burundi, deux dossiers défraient la chronique médiatique et judiciaire depuis ces deux dernières années et davantage pendant le premier semestre 2011. Il s'agit des dossiers de l'assassinat d'Ernest MANIRUMVA et celui de l'affaire Interpetrol. Ils ont tous en commun de mettre à nu la dépendance du pouvoir judiciaire au pouvoir exécutif ou du parti au pouvoir tout court.

Pour la deuxième fois, le 15 juin 2011, l'affaire MANIRUMVA a été fixée devant le Tribunal de Grande Instance en Mairie de Bujumbura. Sur 14

personnes qui devraient comparaître, 10 seulement étaient présentes, y compris Monsieur Gabriel NDUWAYO alias Sese, soupçonné d'être impliqué dans cette affaire et récemment refoulé du Canada.

Au cours de cette audience, le Ministère public a annoncé qu'il n'était pas prêt à plaider sur ce dossier et qu'il avait besoin de compléter ses enquêtes. Cette position du Ministère public n'a pas surpris l'assistance dans son ensemble. En effet, la troisième commission d'enquête sur l'assassinat de ce militant de lutte contre la corruption avait recommandé qu'il y ait complément d'enquête. Le Rapport du FBI avait également recommandé, depuis plus d'une année, un complément d'enquêtes pour interroger certaines personnalités haut placées dans les services burundais de sécurité et sur lesquelles pèsent des soupçons de leur implication dans cette affaire.

Au lieu de compléter ces enquêtes dans le sens de ces deux rapports, le Procureur Général près la Cour d'Appel de Bujumbura s'est plutôt empressé à demander à la Cour d'Appel de juger seize personnes²⁵, au moment où la partie civile et la Société Civile insistaient sur la nécessité de ce complément d'enquête recommandé par les deux rapports ci haut-évoqués.

Parallèlement à ces hésitations et spéculations du ministère public, certaines de ces autorités policières citées dans cette affaire²⁶, ont excellé plutôt dans l'intimidation²⁷ des activistes de la société civile qui réclament la justice pour Ernest MANIRUMVA.

Il convient de rappeler ici que cette affaire qui traîne en longueur témoigne bien du dilemme pour le pouvoir CNDD-FDD : celui de lâcher les siens et

²⁵ La première audience a eu lieu le 19 mars 2011.

²⁶ Lire les détails sur ces autorités et leur implication dans cet assassinat dans Observatoire pour la protection des Défenseurs des Droits de l'Homme, Burundi. L'assassinat d'Ernest MANIRUMVA, Défenseurs des Droits de l'homme : Deux ans après, un déni de justice, avril 2011.

²⁷ Au cours de la semaine de plaidoyer pour la justice pour Ernest MANIRUMVA organisée du 9 au 17 avril 2011, les activistes qui avaient organisé une marche silencieuse furent violemment dispersés et certains d'entre eux interpellés. D'autres encore ont été filés par la police pendant toute cette semaine.

celui d'être en ordre avec la justice et de recouvrer la crédibilité auprès de ses partenaires²⁸.

Une autre affaire qui constitue un test pour la gouvernance burundaise concerne le dossier de malversations économiques débusquées par l'OLUCOME il y a de cela deux ans et qui concerne le détournement de fonds d'un montant de 40.000.000 dollars dans lequel la société pétrolière appelée Interpetrol serait impliquée.

Après plusieurs hésitations du ministère public, ce dossier a été finalement fixé devant la justice. L'ouverture de la 1^{ère} audience publique a eu lieu le 02 mars 2011 et la deuxième audience a eu lieu le 16 juin 2011. Le Parquet Général de la République avait d'abord classé ce dossier sans suite, mais sur pression des principaux partenaires financiers, le gouvernement a été obligé de demander que ce dossier soit retiré des tiroirs du Parquet Général de la République²⁹. Mais un cas inédit dans l'histoire judiciaire burundaise est venu mettre à nu le manque de volonté du pouvoir. En effet, l'avocat du gouvernement a demandé trois à quatre mois pour compléter le dossier alors que c'est lui qui a initié la citation directe. Le Ministère public indique ne disposer d'aucune pièce sur ce dossier. Cela montre que le Ministère public est resté dans sa logique du classement du dossier sans suite, au moment où l'avocat du gouvernement s'évertue à chercher des éléments pour le ressusciter. Selon une source bien informée du Ministère des finances, l'avocat du gouvernement ne trouvera pas de nouveaux éléments.

C'est un stratagème que les gourous autour du Président de la République ont inventé pour pouvoir continuer à clamer que « l'affaire est en justice, la justice est indépendante, attendons la décision de la justice », uniquement

²⁸ Le procès sur l'assassinat d'Ernest MANIRUMVA est largement suivi aussi bien au niveau national qu'international. Les missions diplomatiques les plus importantes basées au Burundi comme les USA, l'Union Européenne, la Belgique, ainsi que plusieurs ONGs internationales suivent régulièrement cette affaire.

²⁹ L'avocat de la défense, Me BANZUBAZE disait « inadmissible d'assigner avant de trouver des éléments à charge » ce qui montre que des pressions ont été exercées sur le Gouvernement pour que l'affaire soit rapidement fixée en justice.

pour faire semblant de répondre aux exigences des partenaires financiers notamment la Banque Mondiale.

1.3.2. La laborieuse mise en place des mécanismes de justice transitionnelle

1.3.2.1 Un comité non inclusif et aux missions tronquées

Après la publication du rapport des consultations nationales en avril 2010, une autre étape vient d'être franchie. Il s'agit de la mise en place du Comité technique chargé de la préparation de la mise en place des mécanismes de justice transitionnelle³⁰.

- Ses missions

Ce comité est chargé entre autre de :

- réfléchir et proposer des orientations méthodologiques de la CVR ;
- déterminer le budget de la Commission ;
- proposer les critères de nomination des membres de la commission ;
- établir le cadre de référence incluant la méthodologie, l'organisation et le chronogramme des activités et les moyens nécessaires pour réussir sa mission ;
- adapter les textes réglementaires aux conclusions issues du rapport sur les consultations populaires, notamment la loi n° 1/18 du 27 décembre 2003 portant mission, composition et fonctionnement de la Commission Vérité et Réconciliation.

D'après ce cahier de charge, ce comité aura à adopter des orientations méthodologiques pour la CVR. Il a la responsabilité de déterminer les critères de nomination, le chronogramme et les moyens à mettre en œuvre

³⁰ Décret N° 100/152 du 13 juin 2011

pour le travail de cette commission. La mise en place de ce comité peut faire croire que le pouvoir actuel marque la différence par rapport aux pouvoirs précédents en avançant ce processus qui était gelé depuis plus de dix ans³¹.

Mais bien de vices montrent qu'il ne s'agit que de la poudre jetés aux yeux des partenaires à ce processus. Ceci peut s'observer à partir de la place réservée aux autres partenaires et à l'omission de l'un des aspects importants des mécanismes de justice transitionnelle à savoir la mise en place du mécanisme judiciaire.

- L'exclusion des autres partenaires dans ce comité

Le décret présidentiel qui nomme le Comité Technique Préparatoire mentionné plus haut a provoqué des protestations au sein de la société civile et dans une moindre mesure, dans les milieux religieux dans la mesure où il est composé de membres des partis politiques participant à la gestion du pouvoir, alors que les résultats des consultations nationales réservent à cette catégorie de personne une place moins importante (39,23% contre 88,36% pour la société civile) dans ce processus.

Le risque d'exclusion des autres acteurs de la société s'est également manifesté dans l'élaboration du programme de mise en place de ces mécanismes qui a été élaboré, acheminé vers le Président du Conseil des Droits de l'Homme à Genève sans que les autres partenaires à ce processus en soient au courant.

Lors de l'élaboration du CSLP II, la présidence qui a pris en mains ce processus depuis qu'elle l'a retirée de la Première Vice-présidence, a refusé de soumettre en discussion ce programme, alors que tous les autres projets inscrits au CSLP II ont été présentés aux ateliers d'échanges qui ont réunis tous les acteurs sociopolitiques de la société. Le pouvoir du CNDD-FDD,

³¹ Selon l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation, les mécanismes de justice transitionnelle devraient être mis en place depuis mars 2001.

voudrait-il dimensionner la Commission Vérité Réconciliation afin d'y nommer des personnalités acquises à sa vision sur la question.

Les composantes plébiscitées par la population pour prendre une place importante dans ce processus, à savoir la société civile et les confessions religieuses, sont exclues dans cette étape décisive.

Le processus, tel qu'il avait officiellement commencé, avait toujours associé -officiellement ou non- les organisations de la société civile³².

Les consultations nationales ont été conduites par une équipe tripartite comprenant notamment les représentants de la société civile³³. Tout d'un coup, cette tripartie est abandonnée et cela ne présage rien de positif.

Il convient de rappeler que le pouvoir burundais est largement dominé par l'ancien mouvement rebelle CNDD-FDD. En écartant les autres partenaires, ce pouvoir cherche à être juge et partie dans ce processus de découverte de la vérité et de la justice, alors qu'il est comptable des crimes qui ont été commis au Burundi. Il est tout à fait impensable qu'il puisse conduire seul ce processus et le conduire à des résultats crédibles et acceptables par tous. Les principaux acteurs des crimes qui ont endeuillé le pays ne sont pas loin des cercles qui décident. Ecarter les acteurs civils c'est mal partir et cela ne présage rien de positif.

- La réduction de ses missions

Le dit comité technique a la mission de réfléchir et de formuler des propositions uniquement sur la mise en place du seul mécanisme non judiciaire (la CVR). Il n'aura pas à réfléchir sur le mécanisme judiciaire qu'est le tribunal spécial, convenu avec les Nations Unies.

D'après les rapports déjà produits dans le cadre des missions de haut niveau notamment onusien, des actes de génocide auraient été commis au Burundi. Telle que cela a été convenu entre le gouvernement burundais et les Nations Unies, un mécanisme judiciaire : un tribunal Spécial devrait être mis en place pour juger ces crimes. Mais curieusement, le comité technique

³² Global Rights et OAG ont été conviés aux premiers pourparlers qui ont eu lieu à Bujumbura

³³ A part les représentants de la Société Civile., les autres composantes de la tripartie étaient les Nations Unies et le Gouvernement.

préparatoire n'a de mission que de « Réfléchir et proposer des orientations méthodologiques de la CVR ». Le volet judiciaire est tout simplement mis de côté. La communauté internationale, les Nations Unies particulièrement, qui garantissent le respect des instruments internationaux des droits de l'homme devrait suivre la question de près.

1.3.2.2. La responsabilité de la communauté internationale

La communauté internationale a accompagné le processus de paix burundais depuis sa gestation jusqu'aux différentes élections, en passant par la signature de l'Accord d'Arusha. Elle a encouragé ou cautionné plusieurs décisions qui ont un impact décisif sur ce processus de justice transitionnelle. C'est notamment la décision d'élargissement des prisonniers politiques et la loi sur l'immunité provisoire qui a fini par devenir quasi définitive³⁴.

Cette loi précisait que cette immunité ne concernait pas les crimes de génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre. Malheureusement, les Nations Unies n'ont pas été conséquentes pour que soient mis en place des mécanismes de recherche de la vérité afin d'éviter que les présumés auteurs de ce genre de crimes ne bénéficient de cette loi d'immunité provisoire.

La communauté internationale a toléré au Burundi ce qui n'est pas acceptable ailleurs et n'a pas pris de disposition pour faire respecter les instruments internationaux relatifs aux crimes les plus graves. La situation inédite dans laquelle se trouve le Burundi aujourd'hui est celle où les présumés auteurs de ces crimes se retrouvent dans les différentes instances de prise de décisions politico-judiciaires. Cela complique sans nul doute ce processus et les Nations Unies devront avoir le courage d'affronter ce défi vecteur de l'impunité.

³⁴ Cette loi promulguée le 23 novembre 2003 qui suspendait les poursuites pénales des infractions à mobile politique à l'égard des leaders politiques rentrant d'exil pour exercer de hautes fonctions (art.1) devrait être abrogée au terme de la période de transition.

Il est donc impérieux que cette communauté internationale s'implique pour que la vérité soit connue et que les éventuels crimes qui ont été commis soient punis conformément au droit international.

Disons en conclusion que la gouvernance politique du premier semestre 2011 est restée marquée par la problématique de la séparation des pouvoirs. Le législatif semble vouloir ramer toujours dans la direction indiquée par l'Exécutif même lorsque l'intérêt du peuple qui l'a mandaté est en jeu.

Le système judiciaire est resté marqué par son manque d'indépendance qui se manifeste par l'incapacité à traiter les affaires tests inscrits même dans les conditionnalités d'octroi de l'aide par les bailleurs de fonds. Dans un contexte pareil, il est permis de douter de la capacité de ce système à pouvoir avancer normalement le processus de justice transitionnelle qui vient enfin d'être lancé.

Chapitre 2. Sécurité et droits de l'homme: une dégradation inquiétante

2.1. Persistance de l'insécurité dans le pays

2.1.1. Bujumbura rural : une insécurité permanente et croissante.

2.1.1.1. La persistance des séquelles postélectorales

Au lendemain des élections générales de 2010 au Burundi, douze partis déçus par les résultats des élections se sont coalisés dans cadre appelé ADC Ikibiri pour contester les résultats. Cette coalition a, dans un premier temps, tenu un discours de refus des résultats des élections et du pouvoir qui en est issu³⁵.

De vives tensions politiques se sont observées à travers le pays entre les gagnants et les perdants. Elles étaient entretenues par des intimidations exercées par les gagnants sur les perdants à tous les niveaux et poussaient ces derniers à radicaliser leur position de refus.

Face à cette situation, le pouvoir a adopté une stratégie consistant en des opérations de destructions des partis perdants et particulièrement le FNL et le MSD dont les leaders et les militants les plus actifs constituent des cibles privilégiés de harcèlement, d'intimidation, de menaces de tous ordres et même d'éliminations physiques.

La destruction des partis perdants a particulièrement visé le parti FNL. Sous la complicité du Ministère de l'Intérieur, qui a en charge la gestion des partis politiques, un certain Emmanuel MIBURO a évincé Agathon RWASA de la présidence de ce parti, à travers un congrès illégal tenu le 1^{er} août 2010³⁶. Ce congrès était ouvertement contesté par les adeptes d'Agathon

³⁵ Voir les différentes conférences de presse animées par les responsables de ces partis pendant les mois qui ont suivi la fin des élections.

³⁶ Le Ministre de l'Intérieur prit acte des résultats du pseudo-congrès le 4 août 2010 et reconnut à la Télévision renaissance qu'il reconnaît Emmanuel MIBURO comme Président du Parti FNL.

RWASA qui accusaient Emmanuel MIBURO de s'arroger le droit de convoquer un congrès sans qu'il en ait les compétences.

Ce coup de force au sein du parti FNL, perçu par Agathon RWASA comme une opération de liquidation du parti, fut selon les analystes, à l'origine de la radicalisation de position et de la naissance d'une détermination à recréer une rébellion.

L'éventuelle existence d'une nouvelle rébellion est matérialisée par la présence de groupes armés qui circulent dans une bonne partie du pays, tuent, volent et répandent des tracts d'intimidation des agents du pouvoir ou de la population collaborant avec ce pouvoir qui, selon les auteurs de ces actes, refuse toujours de reconnaître l'existence de cette rébellion.

Il convient de rappeler qu'au lendemain de son éviction de la présidence du FNL, Agathon RWASA, Président du FNL, avait annoncé qu'il s'agit d'« *une nouvelle provocation du pouvoir [et que,...] en agissant ainsi, le Gouvernement devrait être conscient des conséquences qui s'en suivront*³⁷ (...) ». S'agissait-il d'un avertissement que le pouvoir a minimisé ?

2.1.1.2. Bujumbura rural : le ventre mou de la sécurité

Cette situation de violence entretenue par ces groupes non encore identifiés s'est particulièrement intensifiée dans la province de Bujumbura où les exactions attribuées tantôt à certains éléments des forces de l'ordre tantôt à des groupes armés sont régulièrement rapportées. Depuis la fin des élections générales de 2010, cette province est le siège d'une insécurité persistante caractérisée par des tueries, des arrestations, des cas de kidnapping, des exécutions extrajudiciaires, des affrontements entre groupes armés que le Gouvernement appelle « les bandits armés » et les forces de l'ordre, et des attaques attribuées à des milices du parti au pouvoir sur des cibles politiquement identifiées.

³⁷ Agence France Presse, 7 août 2010.

Ainsi par exemple, le 6 janvier 2011, des hommes armés non encore identifiés se sont affrontés avec les forces de l'ordre à Nyamaboko, faisant un bilan officiel de trois personnes tuées dont deux policiers et cinq policiers blessés d'après le porte-parole de la police sur³⁸ la Radio Rema FM.

En dépit de ces nombreuses actions, la situation demeure quelque peu obscure notamment en ce qui concerne l'identité des bandes qui opèrent dans la plupart des communes de cette province ainsi que sur leurs leaders. Les quelques informations qui filtrent à travers leurs tracts indiquent que leurs actions visent « les corrupteurs, les acteurs de malversations économiques, les agents de la police qui tueraient la population », bref, ces bandes s'interposent en redresseurs de torts *contre ceux qui détiennent les Burundais en otage*.

Face à cette situation, le gouvernement a d'abord adopté, pendant plusieurs mois, l'attitude de la sourde oreille vis-à-vis des populations de cette localité qui criaient au secours. Il a laissé la Police Nationale qui a en charge l'ordre et la sécurité dans tout le pays de s'occuper de la question.

Mais par après, il a constaté que cette insécurité avait des dessous politiques à ne pas négliger. Au mois de mai 2011, le Président de la République s'est engagé publiquement à s'investir personnellement et a promis qu'endéans deux mois la sécurité serait rétablie dans cette province.

Pendant tous les mois de mai et juin, le président de la République, en compagnie de membres du Gouvernement et d'élus du peuple, a sillonné cette province. Le schéma suivi lors de ces descentes s'articule autour de trois axes : la rencontre avec les dirigeants locaux pour l'analyse de la situation, l'organisation des travaux communautaires et pour terminer les discours de mobilisation au maintien de la paix et de la sécurité.

³⁸ La population avait annoncé avoir plutôt compté six policiers tués et une dizaine de blessés.

Au bout de cette campagne de deux mois, les évaluations sont controversées. Pour l'administration, la situation s'est améliorée à 80%³⁹. Mais d'autres parties prenantes à cette campagne trouvent que la situation ne s'est guère améliorée⁴⁰ à voir les têtes qui continuent à tomber et à écouter les bilans macabres reportés au quotidien par les médias. La population qui vit dans cette province ne sait plus à quel saint se vouer, et affirme continuellement payer des cotisations et/ou à fuir les maisons à la tombée de la nuit. *Selon elle*, la racine du mal est plutôt profonde et les groupes armés qui opèrent dans cette province ne sont pas des bandits armés comme l'affirme les officiels mais bel et bien des éléments d'une rébellion en gestation.

Selon certains participants à cette campagne organisée par le Président de la République, ces descentes ne peuvent pas connaître de résultats positifs dans la mesure où il n'y a que les proches du pouvoir qui y sont invités⁴¹. Ceux qui se disent victimes de ces violences et les sympathisants de l'ADC Ikibiri n'y sont pas conviés. Une sorte de monologue a donc caractérisé ces descentes de recherche de la paix et les résultats restent mitigés dans la mesure où les discours des autorités administratives sont ponctués de messages d'autoglorification et de banalisation des problèmes au moment où ceux des habitants sont plutôt alarmants.

Bref, des cas de vol à mains armées dans les ménages, des embuscades tendues sur les routes, une situation d'insécurité à travers le pays en général et dans la province de Bujumbura en particulier. L'opinion générale s'accorde à penser qu'il existerait des mobiles politiques derrière et qu'il faudrait une approche plutôt politique que militaire.

³⁹ Evaluation de l'administrateur de Kanyosha, Télévision Nationale du Burundi, 22 juin 2011.

⁴⁰ Entretien avec des élus de cette province, Bujumbura, juin 2011.

⁴¹ Ces propos ont été confirmés par les participants à une réunion organisée par le Forum des Partis Politiques (FPP) le 28 juin 2011 à Kanyosha. Cfr. Radios RPA, Isanganiro et Bonesha FM., éditions de la soirée.

Mais la position du Gouvernement, ainsi que les discours qu'il tient n'est pas de nature à conduire à une stratégie cohérente de lutte contre la recrudescence de l'insécurité dans tout le pays en général et particulièrement dans la province de Bujumbura. En effet, pour les populations de Bujumbura rural, il s'agit ni moins ni plus d'une rébellion à voir leur nombre, leur accoutrement, leurs méthodes et leurs discours. Elles réclament donc et légitimement la protection du Gouvernement.

Ce dernier quant à lui a toujours réfuté l'existence de groupes rebelles, il a même du mal à les qualifier ou à connaître leur identité. Mais le Ministre de la Défense Nationale et des Anciens Combattants (MDNAC) a publiquement annoncé le 3 mai 2011⁴² qu'il s'agit « des tueurs à la solde de RWASA et NYANGOMA ». Les déclarations d'une aussi grande personnalité politique dans le domaine sécuritaire n'ont trouvé aucun écho au Gouvernement.

En date du 17 juin 2011, à Rumonge, la police nationale a organisé des fouilles au sein de la population. Les informations officielles des responsables policiers à Rumonge disaient que la fouille avait pour objectif de mettre la main sur RWASA Agathon qui se cacherait dans cette commune⁴³. Ces informations ont été démenties par le porte parole de la PNB « *il n'y a pas de mandat d'arrêt délivré contre RWASA Agathon. Les fouilles organisées à Rumonge rentrent dans la routine de la Police*⁴⁴ »

Le parti Uprona, dont est issu le 1^{er} Vice-président de la République, qui a la sécurité dans sa coordination gouvernementale, a demandé le remplacement complet des policiers par les militaires dans Bujumbura rural⁴⁵. Car d'après les populations, les policiers ne bénéficient plus de la confiance de la population qui dit être terrorisée et malmenée par eux.

⁴² Tous les médias burundais ont diffusés ses déclarations

⁴³ Radio Isanganiro/RPA, éditions de la mi-journée, 5 juin 2011.

⁴⁴ Isanganiro, journal édition de la matinée le 22 juin 2011.

⁴⁵ conférence de presse de l'Uprona tenue le 14/6/2011 par le député Nditije Charles

Avec le temps, le conflit violent qui endeuille quotidiennement cette province de Bujumbura a eu son nom : il s'agit d'une opposition entre les partisans du CNDD-FDD et ceux du FNL qui s'entretuent. « *Quand aujourd'hui un militant du FNL est tué, le lendemain c'est un militant du CNDD-FDD qui est tué, les populations de Bujumbura rural vivent ce quotidien*⁴⁶ ».

Mais au-delà de toutes ces contradictions, il existe un vrai problème de gouvernance dans cette province qui avait largement voté en faveur des candidats de l'ADC-Ikibiri. Les autorités locales désignées par le CNDD-FDD auraient du mal à gouverner dans cette province par manque de légitimité. Et pour pallier à ce défaut de légitimité, ils recourraient à la répression, la force policière interposée, pour soumettre les militants restés fidèles à Agathon Rwasa ou supposés tels. Ce qui serait à l'origine de nombreuses exactions, abus et violences, base de la cristallisation des positions des uns et des autres.

2.1.2 La lutte contre l'insécurité et ses implications sous régionales

Le gouvernement issu des élections de 2010 proclame haut et fort son engagement pour le retour de la sécurité. Dans son message à la nation après la formation du gouvernement, le Président de la République a souligné l'importance qu'il attachait à la sécurité. Selon lui,

« *La paix et la sécurité constituent le fondement de tout. C'est pour cela que nous allons continuer à le mettre au premier rang de notre plan d'action, en luttant contre toute sorte de criminalité jusqu'à la victoire définitive*⁴⁷. » Il a par la suite convié toutes les institutions nationales de faire siennes les préoccupations sur la paix et la sécurité.

Ces préoccupations sur la paix et la sécurité ont été réitérées dans son message de vœux du nouvel an et cette thématique vient en tête de toutes les autres :

⁴⁶ Entretiens, Bujumbura juin 2011.

⁴⁷ Message à la nation de S.E. Monsieur le Président de la République après la formation du nouveau gouvernement, Ngozi, 2 septembre 2011, p3

« *La consolidation de la paix et de la sécurité ainsi que la réconciliation nationale effective des Burundais, car c'est le fondement de tout*⁴⁸ ».

Malheureusement, le Plan d'action du Gouvernement⁴⁹ ne contient pas d'actions à la hauteur des préoccupations exprimées par le Président de la République.

L'action de « *sensibilisation de la population pour la remise volontaire des armes*⁵⁰ » revenant au Ministère de la Sécurité Publique constitue la seule action concrète qui pourrait s'inscrire dans la droite ligne des attentes immédiates de la population en matière de recherche de la sécurité. En tout cas, le plan d'action du Gouvernement n'affiche pas assez d'actions susceptibles de ramener la sécurité.

Par ailleurs, cette même action de remise volontaire des armes est visiblement en contradiction avec la loi n°1/14 du 28 août 2009 portant régime des armes légères et de petits calibres. Cette loi prévoyait des sanctions pénales à quiconque détiendra encore illégalement une arme après le délai de remise volontaire. Le processus de remise volontaire ayant pris fin en décembre 2009, on peut se demander pourquoi revenir à la case départ. Venant de la part des responsables, cela pourrait-il signifier que l'armement de la population se serait poursuivi au-delà de ce délai ? Les services de sécurité sont interpellés sur la question mais cela n'empêche pas que la loi soit appliquée à quiconque dans toute sa rigueur.

Cette question d'un possible réarmement de la population civile est à examiner avec minutie dans la mesure où il y aurait une possible implication des régions voisines, notamment l'est de la RDC et la Tanzanie. En effet, jusque très récemment, l'essentiel des informations sur le retour de l'insécurité se basaient sur la présence des groupes rebelles armés dans la seule partie orientale de la République Démocratique du Congo dans la région du Kivu sud. Des attaques en provenance de ces groupes ont été

⁴⁸ Discours de S.E. Pierre NKURUNZIZA à l'occasion des vœux de nouvel an 2011, point 1

⁴⁹ En date du 15 mars 2011 à Ijenda, le DG/PNB a fait signer un acte d'engagement aux commissaires des régions et chefs de bureaux techniques de la Police nationale.

⁵⁰ Plan d'action du gouvernement du Burundi 2011, Bujumbura, mars 2011.

déjà signalées dans la plaine de la Rusizi à plusieurs reprises pendant le premier semestre 2011. D'après des sources concordantes, des entraînements militaires seraient organisés dans ce vaste pays dans sa partie frontalière avec Burundi⁵¹. C'est ce qui expliquerait que la province de Bubanza, limitrophe de cette région orientale de la RDC soit dans une insécurité permanente au même titre que Bujumbura rural sa voisine.

Des militaires burundais mèneraient même des incursions au-delà de la frontière burundo-congolaise en suivant l'axe Gatumba-Walumanga, mais ces informations ont été démenties par le porte-parole de l'armée burundaise⁵².

Depuis le mois de mai 2011, des informations en provenance du Nord du pays, précisément dans la province de Muyinga, frontalière de la Tanzanie, confirmées par certains administratifs de la base dans les communes Buhinyuza et Muyinga, signalent la présence des groupes armés de l'autre côté de la frontière, dont des incursions, voire des accrochages dans ces zones.

Ces informations à prendre au sérieux sont livrées par des travailleurs migrants qui quittent le Burundi et effectuent des va-et-vient saisonniers entre les deux pays pour gagner leur vie⁵³.

Si l'on en croit certains de ces migrants, ces groupes rebelles se réclameraient d'Agathon RWASA et se livreraient même à des entraînements militaires. D'après certains médias burundais⁵⁴, la population frontalière demande que la vigilance des forces de l'ordre soit accrue, afin que la stabilité sur la frontière commune ne soit pas perturbée. Dans la deuxième moitié du mois de juin, certains ménages des communes frontalières de la Tanzanie fuyaient leurs maisons pour passer la nuit dans les buissons. Ces informations ont été corroborées par certains médias locaux⁵⁵.

⁵¹ Entretiens, Bujumbura juin 2011.

⁵² Journal sur Radio Isanganiro, édition de la mi-journée le 29 juin 2011.

⁵³ Journal Télé renaissance, édition du 26 mai 2011.

⁵⁴ Netpress, édition de 28 juin 2011.

⁵⁵ Netpress, édition du 28 juin 2011 et Journal RPA, édition de la mi-journée, 29 juin 2011.

2.1.3 Le dialogue dans l'impasse

Cette insécurité sur fond de violence armée qui secoue la province de Bujumbura rural et dans les autres provinces inquiète fortement les acteurs sociopolitiques et les milieux des défenseurs des droits de l'homme, tant au niveau national qu'international.

Des voies se sont élevées pour demander que la résolution de tout conflit, quelle que soit sa nature, passe par le dialogue. Ceci n'a pas été bien accueilli chez les gestionnaires du pouvoir qui semblent confondre le dialogue et les négociations.

2.1.3.1 Président NKURUNZIZA Pierre : « Non à remise en cause de la volonté du peuple ».

Le Président de la République, à son retour de la République Sud Africaine le 12/6/2011, a publiquement annoncé qu'il n'y aura jamais de négociations⁵⁶ surtout des négociations qui viendraient remettre en cause les résultats des élections générales de 2010. Cette déclaration a été très mal accueillie dans les milieux qui suivent de près la question de sécurité en général et dans le camp de l'opposition extra-parlementaire en particulier.

Jusque-là, il n'y a même pas de nuance, et personne ne sait détecter si dans le refus des négociations il y a au moins une ouverture au dialogue. Ce doute est permis dans la mesure où en langue nationale, négociations et dialogue se traduisent par un même terme : « ibiganiro ».

Cette position radicale du Président de la République se fonde sur l'argument fondamental des risques de remise en cause des résultats des élections par l'opposition, et donc de la volonté exprimée librement par le peuple lors des élections de 2010.

En effet, dans certaines de ses déclarations, l'ADC-Ikibiri remet effectivement en cause les résultats des élections: « *De toutes les façons ce collectif des partis de l'opposition extraparlamentaire n'a jamais reconnu*

⁵⁶ Journal sur Télé-Renaissance et Télévision Nationale du Burundi le 13 juin 2011, éditions de la soirée.

officiellement ce pouvoir issu des élections ». C'est ce que reprennent de temps en temps les représentants du parti au pouvoir.

Dans un entretien accordé le 31 mai 2011 à RFI⁵⁷, Monsieur Léonce NGENDAKUMANA, Président du parti Sahwanya-Frodebu et numéro deux de l'Alliance des démocrates pour le changement (ADC-Ikibiri), a énuméré les conditions qui, selon lui, devraient être remplies par le pouvoir actuel, pour que le pays retrouve un minimum de sécurité et une certaine stabilité politique. L'un des ces préalables, c'est la convocation des élections présidentielles anticipées, étant donné qu'aux yeux de l'ADC-Ikibiri, le Président de la République élu le 26 juin 2010 n'est pas légitime. Même si cette déclaration n'a pas été réitérée dans d'autres sorties médiatiques de l'ADC-IKIBIRI, cela a sans doute marqué le pouvoir qui a du mal à penser que l'opposition extra-parlementaire peut-être bien intentionné en demandant le dialogue. Aussi, le parti au pouvoir n'a pas oublié que les partis réunis au sein de l'ADC se sont retirés des élections pour le principal motif que les élections communales auraient été fraudées.

2.1.3.2 Les revendications de l'ADC-Ikibiri

L'ADC-Ikibiri demande à cor et à cri l'organisation des pourparlers avec le Gouvernement. Cette coalition de partis politiques n'a pas reconnu les résultats des élections communales du 21 mai 2010 et celles qui ont suivi. Jusqu'aujourd'hui, il boude le Forum des Partis politiques (FPP) pourtant mis en place dans l'enthousiasme à travers le projet cadre de dialogue.

La proposition, soutenue mordicus par le pouvoir du CNDD-FDD, d'organiser le dialogue au sein de ce forum aboutit donc à une impasse. D'abord il y a un contentieux électoral entre l'ADC-Ikibiri et le CNDD-FDD qui dirige ce Forum: l'ADC-Ikibiri est convaincue que les élections ont été fraudées par le pouvoir CNDD-FDD et ce dernier considère plutôt les partis de l'ADC comme des mauvais perdants cherchant à remettre en cause des

⁵⁷ Radio France Internationale, Journal Afrique, édition matinale du 31 mai 2011.

élections qui se sont plutôt bien déroulées et validées par les observateurs nationaux et internationaux. Le CNDD-FDD et ses acolytes d'une part, les partis de l'ADC-Ikibiri d'autre part, se regardent en chiens de faïence et le FPP⁵⁸ ne peut constituer un cadre de travail, ni consensuel, ni rassembleur⁵⁹.

Ensuite, après les élections, il n'y a jamais eu de cadre officiel d'évaluation des élections pour permettre aux partis réunis au sein de l'ADC-Ikibiri de comprendre qu'ils les ont réellement perdues.

En attendant qu'un cadre de dialogue leur soit offert, les activistes de l'ADC-Ikibiri, sur terrain dominé essentiellement par les dirigeants du FRODEBU et de l'UPD-Zigamibanga⁶⁰, continuent à exercer un tapage qui ne laisse pas l'opinion indifférente : les lettres officielles aux hautes autorités nationales qu'internationales, les contacts dans la sous régions, les sorties médiatiques, etc. tout cela constitue le menu régulièrement servi aux hommes qui dirigent et à leurs partenaires

2.1.3.3. Les pressions des autres acteurs sociopolitiques pour l'ouverture du dialogue

La société civile, les milieux diplomatiques⁶¹, les confessions religieuses⁶², les députés de l'opposition à travers plusieurs de leurs communications⁶³, expriment tous d'une seule voix la nécessité du dialogue entre l'opposition et le pouvoir. Ils encouragent ce dernier à ouvrir l'espace de dialogue avant

⁵⁸ Ce forum a été mis en place avec l'appui du fonds des Nations Unies pour la consolidation de la paix dans un projet appelé « Cadres de dialogue » en 2009.

⁶⁰ Les autres dirigeants des partis membres de l'ADC-Ikibiri se sont réfugiés à l'étranger après les élections (Le Président du CNDD, le Président de l'ADR, le Président du MSD, le candidat président de l'UPD, le porte-parole du FRODEBU, etc.)

⁶¹ Voir le communiqué des ambassadeurs de l'UE, la position du Vice-Premier Ministre belge à l'occasion de son séjour au Burundi du 1^{er} au 4 juin 2011.

⁶² Voir les déclarations de Mgr Ngoyagoye, président de la Conférence épiscopale du Burundi, le 23 juin 2011. Voir aussi la position de Mgr Ntamwana, Archevêque de Gitega dans le journal *Iwacu* n°121 du 24 juin 2011, p.5.

⁶³ Conférence de presse du Groupe parlementaire Uprona, émissions sur différentes radios, etc.)

qu'il ne soit trop tard ; tellement, les Burundais ont déjà payé de ce genre de tergiversations. Mais bien évidemment, aujourd'hui comme hier, le pouvoir rechigne à accepter d'offrir ce dialogue entre les partenaires sociopolitiques. Ces hésitations prennent racine dans la confusion terminologique entretenue entre les termes « dialogue » et « négociations » qui se traduisent tous par « ibiganiro » en kirundi. Les deux termes français n'ayant pas la même charge sémantique ni n'empruntant pas la même méthodologie, ont installé un doute chez les tenants du pouvoir. Ils ne savent pas si l'opposition cherche un dialogue permanent qui est par principe accepté par le pouvoir ou des négociations telles que connues dans l'histoire récente du Burundi⁶⁴.

Dans les deux cas, des spéculations liées aux enjeux du moment et au passé récent du Burundi empêchent les uns et les autres à s'entendre sur ce que réclame l'opposition. Celle-ci chercherait à négocier mais se cacherait derrière le « dialogue » qui sonne moins mal et le pouvoir a peur d'accepter un dialogue qui se transformerait en négociations, même sur les résultats des élections de 2010.

Dans cette situation, le doute s'installe chez la plupart des citoyens et l'incertitude du lendemain gagne du terrain.

2.1.4. Dialoguer ou négocier : Que des discours

La plupart des acteurs demandent au pouvoir d'ouvrir un dialogue en faveur de tous ceux qui le demandent. Ils préfèrent cette option qui implique que les parties sont toutes disposées, donc dialoguent volontairement, généralement sans violence. Ils cherchent à éviter l'expérience des négociations burundaises qui ont été organisées après que la violence fut généralisée par la rébellion au lendemain de l'assassinat de Melchior NDADAYE en 1993.

Mais des rencontres de ce genre demandent que toutes les dimensions soient préparées : le cadre spatial qui précise le lieu, les acteurs qui

⁶⁴ Les négociations que les Burundais connaissent dans leur histoire récente portaient sur le partage du pouvoir.

précisent les personnes qui prennent part à ce dialogue, et les sujets autour desquels les parties prenantes du dialogue échangent.

Jusque-là, le discours actuel semble évoluer vers l'acceptation du dialogue par le pouvoir⁶⁵.

Mais d'autres questions restent encore posées comme les sujets, les acteurs, le lieu, les conditions préalables posées par les uns et les autres au sein de l'opposition extra-parlementaire, etc.

Mais les derniers développements de l'actualité, montrent plutôt que ce dialogue tardera à commencer, à voir les préalables posés par certains leaders des partis politiques. En effet, au lendemain de l'appel au dialogue du Président de la République⁶⁶, Madame Pascaline KAMPAYANO, a annoncé aux médias burundais que la libération des prisonniers politiques est l'un des préalables à ce dialogue. Le président du MSD en exil a abondé dans le même sens à la même occasion.

Aussi, dans sa déclaration du 7 juillet 2011, le CNDD pose comme préalables, à part la libération des prisonniers politiques, « *le limogeage de tous les responsables politiques administratifs et des services de défense qui s'illustrent dans les assassinats et la violation des droits humains, civils, politiques et économiques*. Ce même parti exige préalablement la dissolution immédiate des milices dont « Imbonerakure » qu'il considère comme telle. Aussi, pour ce parti, *à l'issue des négociations, les institutions chargées de mettre en application les résolutions et les réformes convenues seront mises en place*. Ceci pourrait revenir, dans certaines situations, à remettre en cause les résultats des élections générales de 2010, sujet rejeté catégoriquement par le pouvoir à travers le discours du Président de la République sus mentionné.

Par ailleurs, le pouvoir, en acceptant subitement de changer de position en appelant au dialogue, le fait-il de gaieté de cœur ou sur pression des

⁶⁵ Voir les déclarations du Président de la République à l'occasion du 49^{ème} anniversaire de l'Indépendance du Burundi le 1^{er} juillet 2011.

⁶⁶ Voir son message à la nation du 30/06/2011

différents acteurs nationaux et internationaux ? Et dans ce cas, rassure-t-il les leaders en exil ? Le deuxième semestre pourra afficher peut-être des évolutions. En attendant, il faut rappeler que le Gouvernement a la responsabilité de la sécurité des citoyens et de leurs biens, et il doit adopter une attitude conséquente.

2.2. Droits et libertés

2.2.1. L'épée de Damoclès sur les médias indépendants

2.2.1.1. Déstabilisation, intimidation et forme de censure

Pendant le 1^{er} semestre 2011, l'épée de Damoclès est restée suspendue au dessus des médias burundais privés, essentiellement ceux qui expriment des opinions critiques vis-à-vis du pouvoir.

C'est dans ce cadre qu'on peut situer la suspension de l'émission « Kabizi⁶⁷ » le 26 avril 2011 pendant 4 jours par le Conseil National Communication, organe constitutionnel de régulation nommé par le Président de la République. Cette émission quotidienne animée en direct aborde essentiellement des questions de gouvernance burundaise où certaines décisions du Gouvernement sont critiquées par la population en ligne.

Sans remettre en cause, ni l'autorité de cet organe de régulation, ni son objectivité, on peut se poser la question de savoir si le cadre légal dans lequel cet organe est nommé lui permet réellement d'assumer ce rôle de régulateur avec objectivité. Quoi qu'il en soit, aujourd'hui, la tendance est à la contestation des décisions prises par cet organe⁶⁸. Plusieurs raisons, les unes politiques, les autres institutionnelles montrent dans quelle mesure la

⁶⁷ Kabizi est une émission de la Radio Publique Africaine, à travers laquelle un invité

⁶⁸ La RPA, après suspension de « Kabizi », a contesté cette décision en décidant d'assurer le service minimum.

régulation des médias est piégée et même paralysée puisqu'elle est assurée finalement en l'absence de tout équité.⁶⁹

Sous le registre de la censure, on note que pendant ce premier semestre, plusieurs interpellations ont été lancées par les milieux judiciaires à cause des reportages réalisés par les radios privées :

A titre d'exemples on peut citer entre autre :

- la convocation au parquet de la République à Bubanza du correspondant de la RPA Bubanza pour un reportage qu'il avait effectué sur des attaquées perpétrées sur une localité de cette province ;
- la convocation du correspondant de la radio Isanganiro à Mwaro, pour un reportage qu'il avait réalisé sur le conflit Prothem-OTB au sujet de la commercialisation du thé ;
- la convocation du chef de la rédaction de la radio Isanganiro en date du 3 mai 2011, journée internationale de la liberté de presse. Le parquet en mairie de Bujumbura interrogeait ce journaliste au sujet des propos tenus par Pancrace Cimpaye⁷⁰ sur cette radio ;
- La convocation, en date du 13 juin 2011, de toute l'équipe de la rédaction de la radio RPA à Ngozi par le Substitut du procureur au parquet de Ngozi. Le lendemain c'est le responsable de la rédaction de cette antenne qui est retourné au parquet à la place de toute l'équipe.

Quatre journalistes de la RPA : Domitille KIRAMVU, Bob RUGURIKA, Philbert MUSOBOZI, et Serges NIBIZI ont régulièrement comparu au cours de tout ce semestre 2011. Ils ont donc régulièrement été empêchés de travailler pour répondre à ces convocations.

⁶⁹ Nkeshimana V., La régulation et l'autorégulation des médias au Burundi : Impossible complémentarité ou légitime opposition ? », Master en journalisme, UB, 2011.

⁷⁰ Cimpaye Pancrace est le porte-parole du Frodebu en exil en Belgique

Dans tous ces cas d'interpellation, il n'y a pas de charge retenue à ces journalistes convoqués, ils sont chaque fois relâchés après interrogatoire. Ces convocations intempestives⁷¹ ont une conséquence double.

D'une part, elles constituent une déstabilisation à l'égard de leur travail quotidien qui est du reste assez exigeant. D'une autre part, elle cache une volonté d'exercer une censure à deux niveaux : D'un côté, le parquet, par manipulation externe ou interne au service, tente d'empêcher les médias de diffuser des informations d'une certaine sensibilité, en l'occurrence politico-sécuritaire ou relatives à la corruption dans les hauts lieux de prise de décision. De l'autre, les médias s'imposent eux-mêmes une sorte de censure (autocensure). Craignant de faire encore objet d'interpellation judiciaire, ils décident de s'imposer un type de style, un ton qu'ils pensent acceptable, s'interdisent de traiter « certains sujets » ou de parler de « certaines personnalités » dans leurs diffusions. Il s'agit donc, in fine, d'une censure tout court, exercée directement ou indirectement par les structures judiciaires.

2.2.1.2. La libération d'un journaliste injustement emprisonné : une injustice non réparée

Le premier semestre 2011 a connu la libération de J. Claude Kavumbagu, Directeur du journal en ligne Netpress, le 16 mai 2011. Il avait été jeté en prison le 17 juillet 2010, accusé de « trahison » quelques jours après le double attentat du 11 juillet 2010 à Kampala en Ouganda, revendiqué par les insurgés somaliens Al shebab et qui avait fait 76 morts. Dans l'article incriminé, Netpress écrivait le lendemain du double attentat : « *si les miliciens shebab voulaient tenter quelque chose dans notre pays, ils y réussiraient avec une facilité déconcertante tellement nos forces de défense et de sécurité brillent par leur capacité à piller et à tuer leurs compatriotes, plutôt que de défendre leur pays*⁷² ». J.C. KAVUMBAGU a donc passé 10 mois en prison et condamné pour 8 mois d'emprisonnement pour

⁷¹ Entretiens, Bujumbura, juin 2011

⁷² Netpress du 14 juillet 2010

« trahison », une infraction qui, selon des professionnels du droit n'est possible qu'en temps de guerre. La majorité des défenseurs des droits de la personne humaine ont regretté cet arbitraire qui débouche sur une injustice qui n'est jamais réparée.

2.2.2. Liberté de manifestation : un « deux poids deux mesures ».

La liberté de manifestation est garantie par la loi au Burundi⁷³. L'expérience vécue, montre que cette liberté n'est pas exercée de la même manière.

A l'occasion de la célébration du deuxième anniversaire de l'assassinat d'Ernest MANIRUMVA, et d'une semaine dédiée à la « Campagne justice pour Ernest MANIRUMVA », une marche silencieuse dans la capitale a été organisée par les organisations de la société civile burundaise. Mais elle a été réprimée. Le Commissaire de Police David NIKIZA et Désiré UWAMAHORO, ayant été cités dans les rapports d'enquête comme ayant une certaine responsabilité dans l'assassinat d'Ernest MANIRUMVA étaient à la tête des policiers qui réprimaient cette marche.

Mais deux semaines après, une manifestation des militants membres du parti FNL, aile proche du parti au pouvoir, a été organisée à Kabezi aux portes de la capitale. Elle était bien encadrée par la police et les manifestants brandissaient des slogans qui s'attaquaient aux leaders de la Société Civile et ceux des partis politiques de l'opposition.

La question de la paternité de ces manifestants reste posée dans la mesure où les autorités administratives locales disaient ni avoir accordé l'autorisation ni connaître ces manifestants venus quand même en bus organisé en convoi et encadré soigneusement par les éléments de la Police Nationale du Burundi.

⁷³ Le décret n° 100/187/91 du 31 décembre 1991 portant réglementation des manifestations sur la voie publique et réunions publiques.

2.2.3 Les libertés politiques en danger

2.2.3.1 *Les divisions au sein des partis politiques*

- **Les divisions au sein des FNL : la main du pouvoir**

Dans son rapport de gouvernance du 2^{ème} semestre 2010, l'OAG s'était attardé sur les conséquences négatives pouvant résulter de la destitution d'Agathon RWASA à la tête du parti FNL⁷⁴.

A titre de rappel, suite à un simulacre de congrès de ce parti tenu le 1 août 2010 avec la complicité du Ministère de l'Intérieur, des personnes qui ne seraient pas des « militants du FNL » auraient élu Emmanuel MIBURO destituant ainsi le président Agathon RWASA légalement désigné.

Cette destitution a été organisée, en violation flagrante de la loi sur les partis politiques et les normes démocratiques les plus élémentaires. Les vrais militants du parti FNL ont dénoncé la tenue de ce pseudo-congrès comme étant une "mascarade commanditée par le pouvoir⁷⁵". Bien entendu, des militants fidèles à Agathon RWASA se sont opposés à cette mascarade mais en vain.

Cette situation a conduit à la marginalisation des fidèles d'Agathon RWASA, à la radicalisation de leur position de refus des résultats des élections et par la suite à la rentrée en clandestinité des Forces Nationales de Libération (FNL). Certains observateurs ont établi une relation entre cette mascarade au sein du FNL et l'émergence d'une nouvelle rébellion. Ainsi, International Crisis Group *recommande d'annuler la décision administrative de reconnaissance du nouveau président des FNL, Emmanuel Miburo et de libérer les militants des FNL incarcérés.*

Human Rights watch, dans son rapport de mondial de 2011 a imputé au Gouvernement d'avoir « *facilité la prise de contrôle illégale du principal*

⁷⁴ OAG, Rapport d'observation de la gouvernance du 2^{ème} Semestre : Les élections 2010 au Burundi : Reculs démocratiques, février 2011.

⁷⁵ @rib news, 1/8/2010

parti d'opposition, les Forces Nationales de Libération (FNL), par une aile dissidente favorable au parti au pouvoir⁷⁶ ». Ce rapport ajoute que « Certains membres du FNL et d'autres partis d'opposition se sont repliés dans la brousse et ont pris les armes et que par ailleurs « la police a appréhendé et tué plusieurs membres du FNL qui tentaient de rejoindre les groupes armés. »

La division des FNL, le rétrécissement de l'espace politique à l'endroit des membres fidèles à Agathon RWASA ont inéluctablement créé un impact sur la situation politico-sécuritaire au Burundi ainsi que sur la situation des Droits de l'Homme.

En effet, au cours du premier semestre 2011, plusieurs assassinats ciblés dirigés contre les militants du FNL proche d'Agathon RWASA ont été rapportés par médias locaux indépendants et enregistrés dans certaines organisations de défense des droits de l'homme. Près d'une centaine de cas d'assassinats dont des exécutions extrajudiciaires ont été enregistrés dans les deux seuls mois de mai et juin. Des services de sécurité ont souvent été pointés du doigt par les témoins, et un plan d'élimination des militants du FNL pro-RWASA et des démobilisés du FNL qui n'ont pas adhéré au CNDD-FDD a été évoqué dans certains médias indépendants.

Au moment de la publication de ce rapport, ces assassinats continuent sous les cris d'alarme de la population et des autres acteurs sociopolitiques et un silence de plomb du Gouvernement qui continue à affirmer que la sécurité est totale.

- **Des divisions au sein de l'UPD-Zigamibanga : éjecter l'aile de l'opposition**

La division des partis politiques a également visé le parti UPD-Zigamibanga. Ce parti, dont plusieurs membres sont d'anciens membres du CNDD-

⁷⁶ Human Rights watch, rapport mondial 2011,

FDD⁷⁷, a été secoué par un vent de division au cours de ce premier semestre 2011.

En effet, au cours d'une conférence de presse du 5 juin 2011, le président de ce parti, Mr. ZEDI Feruzi, vraisemblablement proche du parti au pouvoir, a rendu public deux décisions.

La première décision portait sur le retrait de l'UPD-Zigamibanga de l'ADC-Ikibiri, une coalition de douze partis politiques qui s'est constituée au lendemain des élections communales de 2010.

La deuxième décision portait sur le limogeage du porte-parole de ce parti, Mr. Chauvineau MUGWENGEZO, qui était plutôt très proche de cette coalition des partis de l'opposition radicale.

Cette conférence de presse, contrairement aux autres organisées par les partis de l'opposition, était fortement encadrée par des policiers dépêchés par la mairie de Bujumbura.

Depuis, une résistance farouche s'est organisée autour du porte-parole destitué et un bras de fer s'est engagé entre les deux camps⁷⁸ : celui autour du président ZEDI Feruzi, plutôt proche du pouvoir et soutenu par ce dernier et celui autour du porte-parole, Chevineau MUGWENGEZO, proche de l'opposition radicale.

Les divisions au sein de ce parti se sont régulièrement étalées à la place publique jusqu'aux militants résidents en Europe à travers l'organisation des activités médiatiques.

Malgré que le président de l'UPD-Zigamibanga bénéficiait de la complicité du Ministère de l'Intérieur, une résistance farouche à travers tous les pays, des membres soutenant le porte-parole ne lui ont pas encore permis d'organiser un congrès national pour faire valider ses décisions.

⁷⁷ Voir OAG, Etats des lieux des partis de l'opposition à la veille des élections de 2010, Bujumbura, juin 2010.

⁷⁸ Trois militants de l'UPD-Zigamibanga ont d'ailleurs été arrêtés en train d'empêcher ZEDI Feruzi de tenir une conférence de presse en juin 2011 et ont été récemment libérés après près de deux mois d'incarcération.

- **Des divisions internes au sein de l'UPRONA : Participation au pouvoir affaiblie**

Des divisions se sont également manifestées au sein de l'UPRONA, principal parti de l'opposition participant au pouvoir au côté du CNDD-FDD. Au lendemain des élections communales, des mésententes en rapport avec la gestion de la question des candidatures aux postes de Premier Vice-président de la République sur la poursuite a créé deux camps opposés. Ces mésententes éclatées au sommet, au sein du bureau exécutif, organe de gestion quotidienne du parti, ont fini par se répercuter sur les structures locales du parti.

La rupture entre les deux camps opposés fut consommée le 20 mars 2011, lorsque, à l'occasion du congrès ordinaire du parti, le camp opposé à la gouvernance du Président actuel, le député Bonaventure NIYOYANKANA, est venu participer au congrès avec une pétition de destitution de ce président. Le camp de l'opposition interne à l'UPRONA accusait Bonaventure NIYOYANKANA de ne pas permettre à l'UPRONA de jouer son rôle de parti d'opposition et de ne pas prendre position sur les manquements graves du pouvoir du CNDD-FDD⁷⁹.

Dans la suite des événements, des congrès communaux de l'UPRONA ont été organisés et taxés par l'aile opposée de violer les textes régissant le parti⁸⁰.

En effet, alors que les statuts régissant le parti UPRONA prévoient que les congrès communaux sont organisés par les comités provinciaux, dans plusieurs communes du pays, ces congrès ont été organisés plutôt par des personnes désignées par le Président du Parti ou les cadres de la première vice-présidence membres de ce parti.

Comme dans les cas des partis-FNL et UPD, le pouvoir a été accusé d'être à la base de ces divisions au sein de l'Uprona, et cela à deux niveaux.

⁷⁹ Interview accordé à télé Renaissance par Tatién Sibomana, porte-parole du groupe qui cherche le changement au sein du Parti Uprona le 15 avril 2011.

⁸⁰ Entretiens avec des membres du Bureau Exécutif du Parti Uprona, Bujumbura, mai 2011

D'une part, des forces de l'ordre ont été systématiquement réquisitionnées pour encadrer et sécuriser les rencontres du camp NIYOYANKANA, proche du pouvoir contre le camp adverse.

Cela s'est particulièrement fait sentir au moment de la tenue du congrès national du 20 mars 2011 et dans l'organisation des congrès électifs communaux.

D'une autre part, dans certaines communes, les congrès du parti étaient présidés par les cadres de la Première Vice-présidence de la République ou des membres proches du président du parti avec la consigne d'écarter systématiquement, ceux du camp se réclamant du changement.

Pendant le week-end des 28-29 mai 2011 par exemple, les congrès communaux ont été organisés dans les communes de la mairie de Bujumbura : Buterere, Buyenzi et Kinama. Des militants membres statutaires de ces congrès ont été empêchés de participer parce qu'ils ne sont pas proches du camp du pouvoir, et même le Député Poppon MUDUGU, qui légalement était censé convoquer ces congrès en tant que Premier Secrétaire provincial du parti en mairie de Bujumbura, a été empêché par les policiers d'entrer⁸¹.

Il est donc évident que les divisions des partis politiques, provoquées par le pouvoir ou dans lesquelles il s'implique, portent un coup dur à l'exercice des droits et libertés politiques consacrées par le Pacte International relatif aux droits Civiles et politiques des citoyens, ratifié par le Burundi.

2.2.3.2. Des dispositions anti-démocratiques dans la révision de la loi régissant les partis politiques

Le premier semestre 2011 a également vu naître un projet de loi portant organisation et fonctionnement des partis politiques au Burundi, préparé par le gouvernement par le biais du Ministère de l'Intérieur. Les partis de l'opposition ont désapprouvé le fait qu'ils n'ont pas été consultés sur ce

⁸¹ Images et interview recueillies et diffusées par la Télé Renaissance le 29 mai 2011, édition de la soirée.

projet avant qu'il ne soit envoyé à l'Assemblée Nationale. De plus, ils ont exprimé de fortes inquiétudes sur les risques de régression des libertés politiques que ce projet de loi comportait.

En effet, dans son article 10, alinéa 2, ce projet accordait le pouvoir au Ministère de l'Intérieur de participer aux réunions des partis politiques. Cette disposition est jugée comme constituant une ingérence du pouvoir dans la gestion interne des partis politiques dans la mesure où une fois agréé le parti est responsable de ses actes envers les tiers et peut rendre compte devant le Gouvernement des actions posées. Dans la structure du Gouvernement, le Ministère de l'Intérieur est occupé par l'un des militants les plus dévoués du parti au pouvoir.

Une autre critique a porté sur la création et le fonctionnement des coalitions des partis politiques. Alors que les articles 3, 9, 12 et 45 du même projet reconnaissent de manière explicite l'existence des coalitions politiques en dehors des élections, l'article 8 de ce même projet interdit la mise en place des coalitions des partis politiques sauf en période électorale. Cependant cette disposition entre en contradictions avec l'article 79 de la Constitution qui stipule que *les partis politiques et les coalitions des formations politiques doivent participer à la vie politique du pays par des moyens pacifiques. Aussi, ce projet de loi voulait transférer au Ministère de l'Intérieur le pouvoir de fixer les modalités pratiques de formation des coalitions* alors que d'après la Constitution⁸², le pouvoir revient à la loi électorale. Le projet de loi prévoyait aussi qu'après la promulgation de cette loi, tout parti politique devra demander de nouveau son agrément. Ceci a été interprété par une certaine opinion comme une intention de couper les herbes sous les pieds des leaders des partis politiques de l'opposition en exil depuis le lendemain des élections communales de mai 2010.

Après tractations et tapage médiatique, le projet de loi a subi des amendements à l'Assemblée Nationale et au Sénat. Avant d'être envoyé au Président de la République pour promulgation, il a été réexaminé à l'Assemblée Nationale et va passer au Sénat pour adoption.

⁸² Article 81

Les libertés politiques comme les libertés d'expression restent donc un domaine extrêmement sensible au Burundi, au regard de leur violation et leur remise en cause quasi permanentes par les agents de l'Etat. Etant comptées parmi les fondements de la paix et la démocratie, une réelle veille citoyenne doit être maintenue autour de ces valeurs démocratiques.

Chapitre 3. La gouvernance économique et sociale

3.1. La gouvernance économique

3.1.1. Un budget anti-pauvre

Le budget 2011, voté à la fin de l'année 2010, était censé contribuer à la lutte contre la pauvreté. Etant largement déficitaire déjà au moment du vote, il s'est retrouvé entrain de desservir le pauvre qu'il était censé promouvoir. Faiblesse ou quasi inexistence de l'investissement, hausse des taxes des produits de première nécessité, tels sont les principaux indicateurs qui marquent la gestion du budget 2011 d'un montant total de 907.359.503.774' de francs burundais.

3.1. 1.1. Le Burundi dépense plus qu'il n'investit.

Le premier semestre 2011 reste marqué par le souci nettement visible du Gouvernement de mobiliser les fonds prévus par la loi des finances 2011, dont le déficit global d'un montant de 98,813 milliards de FBU contre 136.589 milliards de FBU en 2010, défie toute stratégie de mobilisation.

Pour les spécialistes de la macroéconomie, un budget aussi irréaliste et déséquilibré parce que les dépenses dépassent largement les investissements peut même décourager les bailleurs⁸³.

En effet, la loi budgétaire 2011 prévoit pour le fonctionnement un montant de **526,5 milliards de francs** burundais et ne réserve que 127,05 milliards, soit 17% à l'investissement. Comme le montre l'analyse de l'état d'exécution du budget général de l'Etat au 30 juin 2011, tous les secteurs ont un bon niveau d'exécution à part les ministères du secteur économique dont le taux faible est à comprendre comme artificiel car étant dû au retard des rapports.⁸⁴

⁸³ Interview de Nibigira G., I wacu, 21 janvier 2011, p.3

⁸⁴ OAG, Analyse de l'état d'exécution du Budget Général de l'Etat, exercice 2011 au 30 juin 2011, Bujumbura, août 2011.

Par contre, l'exécution du budget d'investissement reste faible avec une moyenne de 25,6%. Et pourtant, les prévisions 2011 étaient très positives comme le montre l'analyse du budget général de l'Etat.

Tableau 2 : Budget d'investissement par secteur

Nature des services	Budget d'investissement 2011	% Part dans le Budget
Services Généraux	30099054354.00	23.7%
Services sociaux	29068383948.00	22.9%
Services économiques	67884659856.00	53.4%
Total	127052098158.00	100%

OAG, Analyse de la loi des finances 2011, juin 2011.

Les analystes des budgets, notent avec satisfaction que 53% du budget des investissements concernent les ministères économiques car cela laisse présager des facteurs de croissance.

Le budget d'investissement va même en augmentant :

Tableau 3 : Evolution du budget d'investissement

Budget d'investissement	Budget 2009	Budget 2010	Budget 2011
	107 .193. 174 .393	81 .648 .499 .767	127,052,098,158.

Source : OAG, analyse de la loi des finances 2011, juin 2011.

Néanmoins, cette volonté affichée dans les prévisions a donc du mal à se concrétiser dans la mesure où, après analyse, le constat est que **le taux d'exécution du budget d'investissement : 25,6%⁸⁵, est le plus faible des taux d'exécution des autres rubriques budgétaires prévues par la loi du budget 2011.**

Ce qui signifie donc qu'au niveau des intentions, l'investissement est inscrit parmi les priorités mais il cesse d'être prioritaire quand il s'agit de mettre en pratique ces intentions.

⁸⁵ idem

3.1.1.2 Un budget toujours déficitaire : Les pauvres paient les pots cassés

A son adoption, le budget général 2011, dans ses prévisions, accusait un déficit de 98,813 milliards de FBU contre 136.589 milliards de FBU en 2010. L'intention de réduire le déficit est à mentionner et à saluer. Les recettes et dons totalisaient un montant de 927,359 milliards de FBU en 2011 contre 726,469 milliards de FBU en 2010, soit une augmentation de 27,65%. Les dépenses courantes quant à elles sont passées de 507,746 milliards de FBU en 2010 à 573,093 milliards de FBU EN 2011, soit un accroissement de 12,87%.

Les dépenses en capital et prêts nets sont passés de 355,313 milliards de FBU en 2010 à 453,079 milliards de FBU en 2011, soit une hausse de 27,52%⁸⁶. Ce budget reste donc largement déficitaire.

Le Burundi restant classé parmi les trois premiers pays pauvres de la planète, les dirigeants avaient pourtant pris des engagements de réduire cette pauvreté par le biais de stratégies développées dans le CSLP. Le peuple attend donc que les promesses tenues soient traduites en action et elles sont nombreuses.

En effet, dans son discours d'investiture pour le second mandat, le Président de la République a annoncé des orientations qui s'inscrivent dans cette voie.

Dans le développement du secteur de l'agriculture et de l'élevage par exemple, il donne la priorité⁸⁷ : à la sécurité alimentaire, au soutien des projets en rapport avec la transformation, la conservation et la commercialisation des produits vivriers et laitiers, à la pêche en profondeur et au développement de la pisciculture et de l'apiculture, etc.

Cela vient s'ajouter aux acquis sociaux obtenus en 2006 et qui devront être améliorés. De nouveaux engagements aussi ont été pris comme l'introduction de l'enseignement fondamental (enseignement

⁸⁶ Analyse de la loi des finances 2011 : adéquation avec les dépenses de croissance économique pour la réduction de la pauvreté au Burundi, juin 2011.

⁸⁷ Voir Exposé des motifs de la Loi des finances 2011

primaire jusqu'en 9^{ème} année) et l'extension de l'enseignement des métiers à toutes les communes du pays, la vulgarisation de la carte d'assurance maladie dans toutes les communes du pays.

Il est tout à fait difficile de croire qu'un budget d'une telle structure puisse permettre d'honorer ces engagements. Ceci est tout simplement une chimère puisque le Gouvernement adopte des mesures qui fragilisent davantage le pauvre.

Ainsi par exemple, dans le budget général 2011, les mesures fiscales sont restées basées sur les consommations en général et réduisent ainsi davantage le revenu du pauvre. Cette fiscalité est « injuste » dans la mesure où l'Etat fait payer le même montant à des contribuables qui n'ont pas les mêmes capacités contributives. D'autres mesures encore ont été prises et fragilisent davantage le pauvre. C'est notamment :

- l'imposition à la TVA des produits agricoles et d'élevage importés ;
- les taxes de consommation sur le sucre et les produits BRARUDI ;
- le prélèvement des taxes sur le carburant ;
- l'augmentation répétée du prix de carburant à la pompe ;
- l'imposition à la TVA des intrants agricoles et d'élevage ainsi que les équipements agricoles et d'élevage; etc.

L'on constate en effet que le peu d'argent que le pauvre aurait utilisé pour se nourrir change de camp et ce passage de la main du pauvre au fisc ne profite pas finalement au pauvre mais l'appauvrit davantage.

Le Burundi est sorti de la guerre. Il est dirigé par des institutions démocratiquement élues. Mais, ce pas franchi au niveau politique n'est pas encore perceptible au niveau économique. Le budget reste largement déficitaire et le gouvernement ne parvient pas à honorer ses engagements en matière de réduction de la pauvreté, encore moins d'investissement.

3.1.1.3. OBR : Des progrès en recettes intérieures mais des exonérations contre-productives à l'API.

- OBR : Des progrès en recettes intérieures au premier trimestre 2011

L'OBR a officiellement commencé ses activités au mois de janvier 2011. Avec le seul 1^{er} trimestre 2011, des performances réalisées par cette institution permettent de croire à un progrès dans la gouvernance fiscale. Cette amélioration de performances s'observe à travers la comparaison des recettes de l'année 2010 et de celle en cours sur les mois de janvier à mars. Alors que les recettes se chiffraient à 95, 051 milliards en mars 2010, elles se chiffraient à 123,334 milliards à la même date. Une augmentation de 13,33% comparée aux prévisions, et 29,8% comparée aux recettes de l'année précédente a été réalisée.

D'après les entretiens auprès des responsables de cette institution fiscale, plusieurs mesures ont été prises et seraient l'un des facteurs d'améliorations de ces performances. Certaines de ces mesures sont d'ordre administratif d'autres professionnelles tandis que d'autres visent un changement de comportement des partenaires de cette institution.

Au niveau administratif, un Conseil d'Administration a été nommé à la tête de l'OBR alors qu'auparavant ses services dépendaient du ministère des finances. Cela a contribué à la réduction de la lourdeur dans la prise de décision.

Aussi, les membres du personnel sont recrutés sur concours, bien que des compétences techniques sont parfois sacrifiées lors de ces recrutements pour privilégier l'ethnie comme cela s'est fait sentir lors de sa mise en place. Ceux qui sont recrutés, signent un code de conduite avant de commencer le travail, ils déclarent leurs biens avant l'entrée en fonction puis à chaque fin d'année. Ils possèdent également chacun une fiche hebdomadaire d'évaluation du rendement.

Au niveau professionnel, des partenariats avec d'autres institutions similaires ont été nouées, des méthodes de travail ont été perfectionnées avec des équipements modernes et des outils performants de travail.

Ainsi, pour le service des douanes, l'OBR dispose d'un logiciel performant grâce à la collaboration avec les autres institutions internationales du genre qui lui permet de rester renseigné sur les prix internationaux.

L'OBR est aussi membre de l'Association des offices des recettes des pays membres de l'EAC, ce qui lui permet de rester actualisé en matière d'information fiscale et d'application des textes fiscaux au niveau de la région.

Aussi, des mesures rigoureuses ont été prises pour contraindre le redevable à s'acquitter de son dû.

Des résultats sont donc visibles et un réel changement de comportement est en train d'être observé. Sur un montant de 432.617.968.510 francs burundais de recettes prévus dans le budget général de l'Etat, 225.587.390.096 francs burundais, soit 53,4% étaient déjà recouverts au 30/06/2011. En 2010, seulement 49% l'étaient au cours de la même période⁸⁸.

Mais si l'OBR parvient à mobiliser autant de recettes, parviendra-t-il à récupérer les pertes subies à cause de certains cas de mauvaise gestion et les malversations économiques. Parmi ces cas, on peut souligner par exemple, l'entretien des comptes cachés⁸⁹ et l'opacité de la gestion des exonérations⁹⁰ dont certaines sont couvertes par l'API.

Par ailleurs, des pressions s'exerceraient de façon forte par les hautes autorités du pays sur les cadres de l'OBR pour obtenir des dérogations en faveur de leurs affaires ou de celles de leurs alliés.

Ces performances s'observent cependant au moment où la grogne grandit dans les milieux des commerçants qui trouvent que le système de taxation de la nouvelle institution fiscale est plutôt trop sévère. Mais d'après les autorités de l'OBR⁹¹, il s'agirait plutôt de la méconnaissance de la loi et l'OBR s'est engagé à organiser des campagnes de vulgarisation des textes

⁸⁸ OAG, Analyse de l'état d'exécution du budget général de l'Etat, exercice 2011 au 30 /06/2011, Bujumbura, août 2011.

⁸⁹ Malgré les instructions d'avoir un compte unique, des comptes gouvernementaux continuent à recevoir des taxes sur certains produits comme le carburant, les produits Brarudi et le sucre. Il se pose un problème de transparence et de redevabilité puisque ces fonds ne sont pas contrôlés (voir détails, OAG, Analyse critique de la loi des finances 2011, Bujumbura, juillet 2011).

⁹⁰ Au moment de la rédaction de ce rapport, la presse locale parle de l'emprisonnement du Directeur des services douaniers et du chef des services des exonérations le 27 juin 2011 (Cf. IWACU, 1 juillet 2011, p2)

⁹¹ Entretiens, Bujumbura, juin 2011.

fiscaux auprès de leurs partenaires, à commencer par les commerçants. Néanmoins, l'OBR est d'accord que l'IPR pour les commerçants burundais, qui s'élève à 35% des recettes réalisées est à revoir pour le ramener au plus à 30% comme dans les pays de l'EAC. Des études seraient en cours.

Néanmoins, ce niveau élevé des prestations de l'OBR est à comprendre comme se limitant au premier trimestre dans la mesure où il correspond à la remise des déclarations d'impôts de l'exercice fiscal 2011 qui s'est clôturé au 31 mars 2011⁹².

- Des exonérations contre-productives à l'API

Mais cet élan court le risque d'être anéanti si des mesures ne sont pas prises pour réguler judicieusement les compétences qui reviennent à l'OBR et à l'API. En effet, il se pose un conflit de textes relatifs à l'exonération en application dans les deux institutions. Alors que, dans sa politique de promotion des investissements, le gouvernement, à travers l'API accorde des dérogations pour exonération à certains biens⁹³, à l'OBR, les mêmes produits sont frappés par la loi régissant Tarif Extérieur Commun, (le TEC) de l'EAC. C'est le cas pour les biens d'équipement et les matières premières qui ont alimenté des polémiques à la fin du premier semestre 2011 entre les deux institutions. Alors que l'API applique le code des investissements, en vigueur au niveau national, l'OBR applique plutôt les lois supranationales qui juridiquement priment sur les lois nationales.

En attendant qu'une harmonisation nécessaire soit effectuée par le législateur, les exonérations devraient être accordées avec modération pour des raisons de politique interne même du Burundi. En effet, la loi budgétaire 2011, prévoit un plafond d'exonération de 20 milliards par an⁹⁴, mais à la fin du semestre 2011, ce plafond était déjà cassé, les exonérations atteignent plus de 35 milliards⁹⁵, soit un dépassement de 75%.

⁹² OAG, Analyse de l'état d'exécution du budget général de l'Etat, exercice 2011 au 30 juin 2011

⁹³ Code des investissements, article 1 et 2

⁹⁴ La loi des finances 2011, décembre 2010

⁹⁵ Parcem, Rapport d'exécution budgétaire pour le premier semestre 2011, Bujumbura, août 2011.

Si des performances sont en train d'être réalisées au niveau de l'OBR, elles peuvent être anéanties par des logiques internes par ailleurs contradictoires. On ne pourrait promouvoir une politique de la maximisation des recettes tant internes qu'externes, et en même temps encourager des exonérations dépassant les limites fixées par la loi.

Aussi, l'octroi de licence d'exonération ne devrait être géré qu'au niveau d'une seule autorité pour une gestion rationnelle.

3.1.2 Des entraves à la relance économique

3.1.2.1 Des contradictions dans la privatisation : le cas du conflit Prothem-OTB.

Le CSLP I adopté en août 2006 qui vient d'être clôturé et évalué était articulé sur quatre axes dont celui portant sur « la promotion d'une croissance économique durable et équitable »⁹⁶. Parmi les actions prévues, il y avait notamment la redynamisation des secteurs porteurs de croissance dont l'agriculture vivrière et les cultures d'exportation et la relance du secteur privé. Le rapport d'évaluation de ce programme a formulé une série de recommandations :

- Réformer et diversifier les cultures d'exportation : café, thé et exportations non traditionnelles ;
- Mobiliser et rendre le secteur privé compétent et efficace afin de produire et de vendre les produits de haute qualité que les conditions écologiques du pays rendent possibles.

C'est dans ce cadre de réalisation de ces recommandations qu'il faut inscrire la relance de la privatisation des filières du café et la relance de la privatisation du secteur thé.

⁹⁶ Le cadre stratégique de croissance et de lutte contre la pauvreté, avril 2006.

Pour le secteur café, le processus de privatisation a débuté il y a déjà trois ans⁹⁷. Quoique ce processus ait connu des contradictions manifestées par les revendications de tous ordres, il a l'avantage de connaître un organe de régulation : l'ARFIC. Cette dernière prend en charge toutes les questions qui surgissent entre/chez les partenaires, étatiques ou privés. La logique est que lorsque l'Etat se désengage et qu'il achète des actions comme d'autres acquéreurs, il a les mêmes devoirs et les mêmes droits que les autres acquéreurs.

Le conflit PROTHEM-OTB

L'installation de la première usine privée a été saluée par la population théicultrice. Un véritable soulagement car ils obtenaient un débouché assuré pour leurs feuilles vertes et à un prix intéressant. Le Projet PROTHEM donnait 240 francs burundais le kilogramme au moment où l'OTB, entreprise étatique, n'en donnait que 100. La réaction naturelle du théiculteur étant de vendre au plus offrant, le gouvernement n'a pas pu supporter cette concurrence. Car en effet, bien que la filière soit libéralisée, le gouvernement n'accepte pas cette concurrence et craint pour ses complexes théicoles qui ne sont pas encore privatisés.

Ce conflit est venu démontrer que la privatisation des secteurs agricoles ne suit pas les mêmes logiques.

Alors que dans la filière café, l'autorité de régulation est chargée d'accompagner la libéralisation de cette filière, dans la filière thé, cet organe manque et le gouvernement via, le ministère de l'agriculture et de l'élevage, joue ce rôle⁹⁸, prenant ainsi le statut du juge et partie.

Cette situation crée évidemment des frustrations chez les opérateurs privés qui considèrent l'Etat comme ayant les mêmes droits et devoirs que tout autre opérateur théicole et n'ayant pas le droit de donner des injonctions aux autres opérateurs. On observe donc un pas en avant dans la filière thé et un

⁹⁷ C'est en 2008 qu'un consortium de bureaux internationaux a mené une étude sur le désengagement de l'Etat burundais dans la filière café.

⁹⁸ Décret N° 100/08 du 13 septembre 2010 portant structure et missions du Gouvernement.

autre en arrière dans la libéralisation de filière thé. Cette situation risque de freiner la mise en application des engagements pris au terme de l'évaluation du CSLP I et porter un préjudice au programme de lutte contre la pauvreté⁹⁹.

3.1.2.2. *Le non respect des conventions avec les partenaires : le cas de la CELON*

L'objectif général du 10^{ème} FED, l'UE s'est engagée à continuer à soutenir le Burundi dans son processus de sortie de crise, de stabilisation de la paix et de lutte contre la pauvreté.

Parmi les secteurs de concentration et de soutien macroéconomique dans lesquels l'UE doit intervenir, il y a notamment les infrastructures routières.

D'après l'évaluation du 9^{ème} FED, les projets inscrits dans ce secteur ont connu des retards pour cause de procédures et les leçons devraient être tirées pour le 10^{ème} FED. Seulement voilà, les espoirs pour conduire les projets du 10^{ème} FED dans le respect du calendrier se sont évanouis à cause d'un problème d'incompréhensions relatives au recrutement des cadres de la CELON qui ont bloqué le démarrage des projets du 10^{ème} FED. En effet, en décembre 2010, un Bureau externe a été recruté pour procéder au recrutement du directeur et d'autres responsables des services de la CELON. La mission de ce bureau est arrivée à Bujumbura à mi-décembre. Elle a malheureusement rebroussé chemin sans avoir accompli sa mission uniquement parce que l'ordonnateur national voulait désigner au lieu de recruter sur concours car selon lui, la direction de la CELON est un poste politique qui ne doit pas être soumise aux règles de sélection. Un bras de fer s'est alors installé entre l'ordonnateur national du FED, en l'occurrence le Ministre des finances qui cherche à désigner un militant du parti pour diriger la CELON, et l'UE, à travers sa représentation qui cherchait quelqu'un de compétent sur base de concours. Le bureau externe est reparti sans avoir accompli sa mission.

⁹⁹ L'on se souviendra que lors de son investiture pour son deuxième mandat, le Président de la République a promis aux Burundais de travailler en sorte de sortir le Burundais de la liste des pays pauvres de la planète d'ici l'an 2020.

Au mois de mars 2011, ce même bureau est revenu au Burundi pour effectuer ce recrutement. Au terme de sa mission, seuls les chefs de services étaient recrutés.

Ce n'est qu'au mois de mai 2011 que le même bureau international a pu recruter le Directeur de la CELON. Des tests ont été passés et curieusement ce n'est pas le meilleur qui a été retenu car les critères ethnico politiques ont primé sur les compétences, dans l'étonnement total de l'UE, bailleur de fond¹⁰⁰.

Les conséquences de cette situation sont multiples.

Au niveau social : Suite à ces problèmes, les fonds se sont vus gelés et quinze membres du personnel ont été envoyés au chômage pendant cinq mois avec tout ce que cela implique sur le plan social.

Au niveau financier : certains projets étaient à cheval entre la fin du 9^{ème} et le début du 10^{ème}. Certains marchés étaient en cours d'exécutions, des engagements avaient été pris mais suite au retard dans le déblocage de fonds, il y a eu un manque à gagner suite à ce retard, préjudiciable à l'enveloppe totale prévue pour les projets. Si l'on considère par exemple que chacun des trois membres du bureau de recrutement a séjourné au Burundi trois fois l'année pour un séjour de 10 jours chacun avec des frais de mission minimaux de 1500 us dollars, on peut compter, rien que pour le recrutement un manque à gagner de $1500 \times 10 \times 3 = 45000$ us dollars auxquels il faut ajouter les frais d'hébergement, de restauration, les billets d'avion, les intérêts de retard de ceux qui gagnent les marchés, etc.

Toute cette somme étant à défalquer sur l'enveloppe prévue pour les projets. Au niveau diplomatique : Si la délégation de l'UE qui était le collaborateur direct de l'Ordinateur National de la CELON a fini par obtenir la passation des tests pour le recrutement du Directeur de la CELON, il est possible aussi qu'un discrédit peut avoir été jeté sur les relations entre les deux partenaires et que cela peut avoir un impact sur les relations multilatérales.

¹⁰⁰ Entretiens avec des cadres de la CELON, mai 2011

3.2 La gouvernance sociale

3.2.1. Des hausses des prix qui écrasent les plus pauvres

Afin de couvrir les dépenses des pauvres, le CSLPI avait préconisé un niveau d'allocation des ressources allant jusqu'à 67% du budget¹⁰¹. Mais jusqu'en 2011, aucun budget n'a atteint ce niveau. Voici les prévisions du CSLP I.

Tableau 4 : Les prévisions budgétaires pro-pauvres

Année budgétaire	Allocation pour dépenses pro-pauvres
2006	67%
2010	56,7%
2011	53%

Source : Informations tirées des différentes analyses des budgets réalisées à l'OAG sur les budgets généraux de l'Etat pour les années 2006, 2010 et 2011.

Il se dégage de cette réalité que le niveau des dépenses pro-pauvres attendu depuis 2006 n'a jamais été atteint et ne le sera peut-être pas avec le CSLP II, puisqu'il est allé decrescendo. Aussi, le taux d'inflation, difficile à maîtriser est toujours allé en augmentant comme le montre ce tableau :

Tableau 5 : Evolution de l'inflation

Année	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Inflation prévue	4%	4%	4%	4%	4%	4%	4%
Inflation réalisée	1,2%	9,1%	14,7%	25,7%	9,1%	7,5%	9.5%

Source : OAG, analyse de la loi des finances 2011 : adéquation avec les dépenses de croissance économique pour la réduction de la pauvreté au Burundi, 2011, p.51

¹⁰¹ CSLP, avril 2006

Dans un environnement inflationniste, ce sont les pauvres qui voient leurs pouvoirs d'achat diminuer et devenir plus pauvres qu'ils ne l'étaient avant.

Afin de pouvoir couvrir son budget 2011 par ailleurs déficitaire, le gouvernement a bâti sa fiscalité sur les consommations, pénalisant davantage les pauvres qui parvenaient à peine à joindre les deux bouts du mois. Plusieurs produits de consommation ont vu leurs taxes revues à la hausse.

Mais la mesure qui a le plus frappé le commun du pauvre, c'est la révision à la hausse de la taxe sur les produits pétroliers.

Sur les cours mondiaux, les prix du carburant ont commencé à augmenter depuis le 4^{ème} trimestre 2010. En janvier 2011¹⁰², le prix du baril atteignait 95 dollars avec un record de 115 dollars en mars 2011.

Le gouvernement burundais a décidé lui aussi de revoir de manière grimpanche les prix à la pompe, mais visiblement avec retenue. Alors que le prix du litre de l'essence coûtait l'équivalent de 2476 Fbu en mars 2011, sur le marché international, au Burundi il ne coûtait que 2000Fbu. A la même date, le prix du gazole coûtait l'équivalent de 2228,607 Fbu.

Par effet d'entraînement, le coût du transport en commun a suivi le même mouvement comme le montre le tableau suivant.

Tableau 6 : Evolution des prix du carburant et du coût du transport en commun à Bujumbura

Evolution des prix du carburant en 2011	Prix à la pompe par litre (en bif)		Prix du ticket de transport en ville
	Essence super	Gasoil	
10 janvier	1880	1900	280
11 Février	1900	1910	300
25 mars	1930	1950	320
26 avril	2000	2000	320
17 mai	2080	2050	320

Source : *Ministère du commerce, de l'industrie, des postes et du tourisme*

L'on peut constater sur ce tableau que, à un certain moment, le prix du transport en commun en ville a stagné. D'après les chauffeurs rencontrés

¹⁰² <http://news.autoplus.fr>

sur certaines stations de la ville de Bujumbura, l'opérateur du transport en commun a remarqué que les usagers ne parvenaient plus à supporter l'augmentation du prix du ticket. Le trafic allait en diminuant car, certains clients du transport en commun ont décidé d'emprunter la marche à pieds pour leurs courses quotidiennes (aller au marché, à l'école, au centre de santé, au service, etc.).

Le transporteur n'avait plus de choix que de stabiliser le prix du ticket malgré la hausse du prix du carburant pour gagner peu mais éviter la fermeture.

Pour le pauvre donc, l'augmentation des prix du carburant cause un impact sur sa vie quotidienne car il devient de plus en plus difficile pour lui de se nourrir, de se déplacer, de se faire soigner, de vivre tout simplement.

La goutte qui allait faire déborder le vase fut l'augmentation du prix de l'eau et de l'électricité. En date du 1^{er} juin 2011, le Ministre de l'énergie et des mines a pris une mesure revoyant à la hausse les prix de l'eau et de l'électricité.

Selon la sous catégorie de consommation dans laquelle on se situe, dans la catégorie des ménages, le consommateur s'est retrouvé dans une augmentation du prix de l'électricité allant de 46 à 138 Fbu.

Quant au m³ d'eau, les tarifs sont passés en moyenne de 182 à 315 Fbu.

Dans l'ensemble, le coût de l'eau et de l'électricité ont facilement augmenté du simple au triple et même plus. Mobilisés par certaines organisations de la société civile, surtout l'ABUCO et l'OLUCOME, certains consommateurs à faible revenus de la capitale se sont énergiquement opposés à ces prix et menaçaient d'aller dans la rue si cette mesure n'était pas levée.

Voyant que la situation risquait d'exploser le gouvernement, dans son Conseil des Ministres du 8 juin 2011 a demandé au Ministre de surseoir à l'application de cette mesure¹⁰³.

Très tardivement et sur base des pressions de l'opinion, l'Assemblée Nationale s'est saisie dossier en mettant en place une commission ad hoc pour étudier cette question. Appelé dans une séance de questions orales,

¹⁰³ Au moment de la publication de ce rapport, cette mesure est en application à partir du 1^{er} septembre 2011.

l'Assemblée Nationale conseillant au Ministre d'appliquer ces tarifs de manière graduelle. C'est ainsi qu'une nouvelle décision fut prise d'appliquer ces prix en deux temps (en septembre 2011 et en janvier 2012) par le même Ministre.

Pour la catégorie des ménages dite « Basse tension Ménage » les prix ont été revus dans le sens du tableau suivant :

Tableau 7 : La révision à la hausse des tarifs de l'électricité

Anciennes tranches	Nouvelles tranches	Anciens tarifs	Nouveaux tarifs (dès septembre 2011)	Nouveaux tarifs (dès janvier 2012)
0 à 150 KWh	0 à 100 KWh	41	57	73
151 à 300 KWh	101 à 300 KWh	46	92	138
301 à 750 KWh	301 à plus	85	172	260

Source : Tableau constitué sur base des données du Ministère de l'Energie et des Mines

En juin, lorsque les nouveaux prix ont commencé à être appliqués, certains salons de coiffure des quartiers moyen-standing avaient fermé les portes. Certaines organisations de la société civile avaient plutôt demandé qu'il y ait un audit financier et organisationnel de la Regideso en vue de déterminer les nouveaux prix sur une base objective. La révision à la hausse des prix de ces produits de base risque de causer un impact socio-économique chez les petits consommateurs.

3.2.2 Un déficit de dialogue dans les secteurs sociaux

Le premier semestre 2011 a été également marqué par des mouvements sociaux de revendications du dialogue chez les magistrats, dans le secteur de l'éducation.

3.2.2.1 Dans le secteur judiciaire

Pendant deux semaines, les magistrats membres du SYMABU ont observé un mouvement de grève uniquement pour réclamer le dialogue avec les autorités du Ministère, dialogue qu'ils n'avaient pas obtenu par des moyens plus pacifiques.

Et pourtant, dans son discours à l'occasion de son investiture pour le deuxième mandat, le Président de la République avait demandé à tous les responsables à différents niveaux de privilégier le dialogue dans leur travail, mais de ne pas promettre l'impossible¹⁰⁴.

D'après les responsables syndicaux¹⁰⁵ du SYMABU, il n'y avait nullement pas de nouvelles-réclamations, mais un simple rappel de réclamations professionnelles déjà connues et déjà en application dans d'autres ministères.

Ainsi par exemple, le personnel du Ministère de la Justice ne connaît pas d'avancement de grade, alors qu'il s'agit d'un droit reconnu à tout travailleur et inscrit dans la législation burundaise¹⁰⁶. Le personnel de ce Ministère ne connaît pas d'annales dans le salaire comme les autres fonctionnaires, alors que le Code du travail burundais reconnaît le droit à tout travailleur d'être évalué par son supérieur hiérarchique et de bénéficier des avantages liés à cette évaluation.

Aussi, le Conseil Supérieur de la Magistrature, qui a en charge la gestion des carrières du personnel de ce Ministère, n'a pas mis en place des commissions de travail, handicapant ainsi l'analyse de tout dossier du

¹⁰⁴ Discours du Président de la République à l'occasion de son investiture pour le deuxième mandat.

¹⁰⁵ Entretiens Bujumbura juin 2011.

¹⁰⁶ Voir les dispositions y relatives dans le Code du travail.

personnel. Aussi, les magistrats se sont insurgés contre les mutations sélectives et punitives de magistrats.

Avec la grève, le Ministre de la Justice a finalement nommé une commission permanente de dialogue avec le Syndicat des magistrats du Burundi. Il est tout à fait regrettable que le dialogue soit obtenu après usage de la force sous un pouvoir qui s'est fixé le dialogue comme approche de gouvernement.

3.2.2.2 Dans le secteur de l'éducation

Au cours du premier semestre 2011, la réclamation du dialogue a commencé à l'enseignement primaire et secondaire. Les enseignants du primaire et du secondaire réunis au sein des syndicats STEB, SLEB, CONAPES et SYNAPEP ont entamé une grève pour une durée de quatre jours à partir du 21 février 2011. Ils voulaient dénoncer la manière dont le processus de redéploiement était conduit, le refus de dialogue et la mise en avant de l'intimidation exercée par certains responsables du ministère. Après avoir pacifiquement demandé, en vain, le dialogue avec les autorités de ce ministère sur la question, ils ont fini par recourir à la grève.

Après le lancement du préavis, le Gouvernement a accepté d'associer les représentants des enseignants à l'opération de redéploiement. La commission qui avait en main cette opération de redéploiement a pu tenir en compte certaines préoccupations des enseignants notamment celles liées à la préservation de la cohésion de la famille, à la prise en compte de la distance d'éloignement de la demeure, à la santé du redéployé, etc.

Les effets du manque de dialogue se sont fait sentir également dans le secteur de l'enseignement supérieur. En effet, les professeurs de l'Ecole Normale Supérieure (ENS) ont arrêté les cours au mois de mai pendant plus de deux semaines pour réclamer les honoraires liés aux heures supplémentaires. Après plusieurs démarches de recouvrement de leur dû auprès des autorités habilitées à traiter cette question, les professeurs n'ayant plus ni interlocuteur ni dialogue, ont décidé de suspendre les activités académiques pour réclamer par force ce qu'ils n'avaient pas obtenu par les voies pacifiques.

A l'Université du Burundi, les étudiants ont également suspendu les cours aux mois de mars et mai pour réclamer leur bourse, celle-ci ayant été chaque fois disponibilisée après arrêt d'activités académiques d'au moins une semaine. Cette situation est à l'origine du rallongement des années académiques et cause un impact assez important sur le budget alloué à la formation universitaire en général et à la Régie des Œuvres Universitaires qui a en charge la gestion des services sociaux en particulier.

Une leçon est à tirer de tous ces mouvements sociaux. C'est que chaque fois le dernier recours a été le dialogue, malheureusement celui-ci s'est obtenu qu'après recours à la force. Les recommandations du Chef de l'Etat de privilégier le dialogue dans les milieux du travail n'ont pas toujours été observées, les actes ont du mal à se joindre à la parole, même pour obtenir les principes démocratiques de base comme le dialogue.

3.2.3 Les conflits fonciers : un casse-tête

Le 1^{er} semestre 2011 a été marqué par la mise en place d'un nouveau code foncier. Il a été adopté par l'Assemblée Nationale lors de la session de février 2011 et a suivi le cours normal jusqu'à la promulgation. L'approbation de ce code n'a pas fait de bruit alors que le foncier constitue un domaine sensible. En réalité, les citoyens sont convaincus que les problèmes que connaît ce secteur sont loin d'être résolus par un quelconque code. Les uns sont liés à la surpopulation, d'autres sont plutôt liés aux crises sociopolitiques qui ont séoué le Burundi et les mouvements de la population qui s'en sont suivis.

Des conflits éclatent entre résidents et rapatriés. C'est le cas de la plupart des conflits qu'on rencontre dans la commune de Rumonge qui a connu beaucoup de mouvements des populations suite aux crises qu'a connues le Burundi. Des cas d'assassinats motivés par des conflits fonciers sont régulièrement rapportés ; de l'escroquerie liée aux transactions autour des parcelles dans les centres urbains sont monnaie courante.

Les expropriations des habitants pour cause d'« utilité publique » sont venues faire déborder un vase qui était déjà trop plein. Le cas qui a défrayé la chronique médiatique est celui des habitants de Gasenyi, un site choisi

pour abriter la construction du Palais Présidentiel et les infrastructures connexes.

Les propriétaires des parcelles du site de Gasenyi se sont farouchement opposés au principe de la cession de leurs parcelles, fondamentalement parce que l'indemnité pour cause d'expropriation d'un terrain pour utilité publique est devenue insignifiante.

En effet, une ordonnance n°720/CAB/304/2008 et portant actualisation d'indemnisation des tarifs des terres, cultures et des constructions en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique, a été signée en date du 20 mars 2008. Ces indemnités ont été portées à 2500F/m² en zone urbaine et périurbaine non viabilisée. La constitution de la République du Burundi, dans son article 36 dit qu'en cas de privation de sa propriété privé pour cause d'utilité publique, « *une juste et préalable indemnité* » doit lui être octroyée.

Seulement voilà, cette indemnité accordée aujourd'hui n'est ni juste ni accordée préalablement¹⁰⁷. Mais bien évidemment, les habitants de Gasenyi qui étaient concernés par cette expropriation se sont organisés pour céder les 40 ha qui étaient demandés. Et comme ils restaient 184 ha dans ce site, ils demandaient de rester dans cet espace restant. C'est quand leur demande a rencontré un fin de non recevoir des services de l'urbanisme qu'ils ont commencé à soupçonner une expropriation « pour cause d'intérêt privé ». Dans un document soumis à l'ombudsman pour médiation « *ils se méfiaient du Gouvernement quant à l'affectation des 184 ha qui restaient, au risque de se voir exclus pour privilégier les plus nantis* »¹⁰⁸. Dans un accord conclu sous la médiation de l'Ombudsman, l'Etat disait qu'il « *accepte de revoir l'utilisation du terrain hors les 40 ha*¹⁰⁹ ».

De cette position du Gouvernement, l'on peut comprendre finalement que les propriétaires avaient raison de se poser des questions sur l'utilisation

¹⁰⁷ D'après les témoignages, avant de commencer les travaux, par force, le personnel de l'urbanisme a apporté des jetons plutôt que l'argent pour indemnisation.

¹⁰⁸ www.ombudsman.bj, publication du 13 septembre 2011.

¹⁰⁹ idem

des 184 ha qui restaient. La construction des bureaux de la Présidence de la République, ne peut pas demander jusqu'à 224ha. Ceci est d'autant plus justifié que les bureaux et résidences des dirigeants des pays plus vastes et plus puissants que le Burundi ne sont pas établis sur d'aussi vaste territoire. La Maison Blanche par exemple, c'est-à-dire la résidence officielle et le bureau du Président des Etats-Unis, occupe moins de 30 ha. Le palais de l'Élysée et ses jardins occupent 3,1ha uniquement. Pour un petit pays comme le Burundi, où le problème d'exiguïté des terres se pose avec acuité, la rigueur dans la gestion de l'espace devrait plutôt s'imposer. Les Burundais ont même commencé à demander de connaître le statut d'aujourd'hui et de demain (privé ou domanial) les différentes propriétés sur lesquelles le Président de la République du Burundi établit ses champs dans plusieurs communes du pays.

Si un accord a pu être signé entre l'Etat burundais, représenté par le Ministère de l'Eau, de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme et les représentants des propriétaires, cette question de fond reste : Que signifie cet engagement de L'Etat : « *Revoir l'utilisation du terrain hors les 40 ha* » que le gouvernement a pris pour convaincre les propriétaires de Gasenyi pour qu'ils quittent ? Qui va assurer le suivi ? Ce qui est certain, c'est que, le Gouvernement pourra bien redistribuer les 184 ha « *aux plus nantis* » comme le redoutaient les propriétaires puisqu'ils ne reviendront pas demander les comptes. Et l'accord conclu comporte déjà des germes qui risquent de le transformer en marché de dupe. En conclusion, on peut dire que, au niveau économique, le budget national qui reste largement déficitaire ne permet pas d'investir et de relancer le développement et lutter contre la pauvreté. Pour assurer le fonctionnement de ses services, le gouvernement est obligé de recourir à l'augmentation des taxes qui complique davantage la vie du pauvre. Malgré des efforts qui sont visibles dans la mobilisation des fonds, ces performances risquent d'être anéanties par l'augmentation des cas d'exonération si les mesures ne sont pas rapidement prises pour réguler ce domaine. Au niveau social, la grogne observée au deuxième semestre 2010 a continué au premier semestre 2011 dans les secteurs sociaux par manque de dialogue. Cela cause un impact important évident sur le plan du rendement.

Chapitre 4. La gouvernance administrative: un programme de réforme en perspective

A l'issue des élections générales de 2010, le Président de la République a signé un décret portant structure, fonctionnement et missions du gouvernement de la République du Burundi. Ce décret a réduit les ministères au nombre de 21 sur les 26 qui étaient prévus par le décret de janvier 2009. C'est à partir de cette nouvelle structure du Gouvernement que des réformes sont en train d'être pensées.

Ces réformes sont principalement motivées par le souci de se conformer à la structure de l'administration des pays de la Communauté Est Africaine dans laquelle le Burundi est membre depuis juillet 2007.

4.1. Un programme national de réforme de l'administration en perspective.

Aidé par la Banque Mondiale et d'autres partenaires au développement, le Burundi, comme plusieurs autres pays africains, a entamé un vaste programme de réforme de l'administration. Un comité de pilotage qui l'accompagnera dans l'élaboration de ce programme national de réforme administrative a déjà été mis en place.

Il s'agit d'un comité interministériel chargé notamment de coordonner et de statuer sur les diagnostics et les travaux intermédiaires de préparation du Programme National de Réforme Administrative (PNRA). Il devra proposer des orientations sur la mise en place du PNRA et veiller à la cohérence des différentes composantes du PNRA.

Ce programme étant à ses débuts, on peut se demander quelle sera la place qui reviendra aux fonctionnaires de cette administration dans ces réformes.

Cette question mérite d'être posée dans la mesure où ce genre de réforme arrive dans un contexte économique mondial particulier de crises financières qui obligent les bailleurs de fonds à réduire leur enveloppe en destination des pays pauvres. Les exigences conduisent alors à la réduction du

personnel, décision pouvant générer des crises sociales et mêmes politiques.

4.2. La Coordination d'un cabinet ministériel et l'institutionnalisation des secrétariats permanents

4.2.1. Une structure politique : la coordination d'un cabinet ministériel

Au niveau administratif, le premier semestre 2011 a été marqué par mise en place d'une nouvelle structure chargée de la coordination du cabinet ministériel.

En effet, le 16 mai 2011, le Président de la République a signé un décret portant organisation, fonctionnement d'un cabinet ministériel. Il s'agit d'un pas important dans l'harmonisation du fonctionnement de l'administration des ministères.

Cette structure appelée « Coordination d'un cabinet ministériel » est composée comme suit :

- Un Assistant du ministre ;
- Un Conseil consultatif ministériel composé par autant de conseillers politiques au cabinet que de besoin ;
- et un secrétariat.

Cette structure est placée en dehors de la ligne hiérarchique des autres structures du Ministère. Ses missions sont purement politiques. Il s'agit notamment de :

- assister le Ministre dans l'accomplissement de ses fonctions politiques et protocolaires ;
- assurer la liaison avec les services de la présidence, des Vice-présidences de la République et des autres départements ministériels ;
- préparer et mettre en forme définitive les dossiers du Ministère notamment les projets d'actes à soumettre au Conseil des ministres ;
- participer à la promotion des bonnes relations du Ministère avec le public en général et avec la presse en particulier ;

- appuyer le Secrétariat Permanent dans la conception et l'élaboration de la politique sectorielle du ministère ; etc.

L'assistant du Ministre anime et coordonne les activités du cabinet. Selon l'article 10 du texte qui met en place cette structure, l'Assistant du Ministre est rémunéré selon les barèmes applicables au personnel politique dont le taux est laissé à la discrétion de l'autorité compétente en la matière.

4.2.2 Une structure technique : le Secrétariat Permanent

Le Cabinet du Ministère a été également doté d'une autre structure dite : « Secrétariat Permanent » dirigé par un Secrétaire Permanent. Un Secrétariat Permanent a notamment pour mission de :

- assurer la bonne marche quotidienne du Ministère ;
- planifier, programmer, coordonner et animer les activités des différentes Directions Générales et Inspections ministérielles ;
- concevoir et élaborer la politique sectorielle du Ministère conformément aux orientations du Ministre ;
- travailler en étroite collaboration avec les Institutions de la CEA ;
- en collaboration avec la Coordination du Secrétariat Permanent, élaborer et assurer le suivi des programmes d'Investissements publics (PIP), des Dépenses publiques (PDP), et de Coopération Technique (PCT) ;
- s'assurer que toutes les missions du Ministère sont remplies correctement et prendre des dispositions à cet effet, etc.

Selon l'article 5 du décret qui organise cette structure, le Secrétaire Permanent est nommé par décret, et occupe une fonction technique. Il est recruté sur base de ses compétences, professionnalisme et intégrité morale et son changement n'est pas lié au changement de gouvernement.

La mise en place de cette structure technique et la nomination des Secrétaires Permanents dans tous les ministères ont mis fin aux fonctions de Chef de Cabinet.

4.2.3. Vers la dépolitisation de l'administration burundaise ?

La mise en place de ces nouvelles structures remplit deux fonctions principales, à l'extérieur comme à l'intérieur du pays.

Au niveau externe, elle s'est inspirée de l'organisation de l'administration des pays de l'EAC et constitue une mise en application des réformes administratives que le Burundi s'est engagé à mettre en place dès son entrée dans cette communauté. Le Burundi harmonise son administration à celle des autres pays membres de la communauté.

Au niveau interne, la mise en place de ces deux structures consacre la séparation des missions politiques et des missions techniques d'un cabinet ministériel. Elle s'inscrit donc dans la ligne de la loi n° 1/09 du 17 mars 2005 portant distinction des fonctions politiques des fonctions techniques.

Elle permet aussi de fixer et de préciser le cahier des charges des cadres attachés au cabinet ministériel.

L'on peut se demander, cependant, si les deux structures ne se chevaucheront pas dans la mesure où certaines de leurs missions sont très proches ou même identiques.

En effet, parmi les missions que les deux structures obtiennent, il y a : assurer le Secrétariat (du Ministère) et assurer les relations du ministère avec les organismes nationaux et internationaux en collaboration avec les institutions concernées. L'on peut aussi se demander la place des porte-parole des ministères dans la mesure où ces nouvelles structures ne les mentionnent nullement mais attribuent plutôt au Secrétaire Permanent la mission d'assurer les relations techniques du ministère avec le public en général, et avec la presse en particulier.

Au niveau national, le Burundi s'est engagé à réformer son administration. Ce Programme de Réforme nationale de l'Administration n'est pas encore lancé. Ce ne sont que des réflexions préliminaires qui sont en cours à travers un comité de pilotage.

En attendant, des mesures sont en train d'être prises pour harmoniser le fonctionnement de l'administration burundaise à celui des Etats de l'Afrique de l'Est.

Conclusion

En guise de conclusion, on peut retenir quelques éléments saillants.

Sur le plan politique

Le mode de fonctionnement des institutions burundaises actuellement est tributaire des résultats des élections générales de 2010. En l'absence des partis de l'opposition qui se sont retirés au lendemain des élections communales, le parti au pouvoir, à savoir le CNDD-FDD, a remporté la presque totalité des sièges prévus tant au niveau des communautés de base qu'au niveau national.

Occupant donc presque la totalité des sièges dans toutes les institutions de la République, il était prévisible que des élans anti-démocratiques ou même dictatoriaux se manifestent dans la gouvernance du CNDD-FDD. Les partis de l'opposition parlementaires ne parvenant pas à peser sur les décisions de la majorité, ils ont fini par se complaire dans cette logique de gouvernance proche de la dictature.

Sur demande insistante de l'opposition extra-parlementaire, le parlement a commencé à montrer des signes d'ouverture, encore sporadiques il est vrai, en direction de la société civile, des partis de l'opposition et des confessions religieuses.

Malheureusement, rares sont des occasions où la voix de ces autres acteurs est tenue en considération dans ces hauts lieux de décision de la République.

Au niveau de l'Exécutif, la situation vécue par les Ministres ressortissants des partis de l'opposition est presque la même, que leurs confrères du parlement : leur poids reste insignifiant. Et au nom de la solidarité gouvernementale obligatoire entre les membres du Conseil des Ministres, ceux de l'opposition, ont fini par se complaire dans cet environnement majoritaire intimidant et muselant.

Au cours du premier semestre 2011, le système judiciaire est resté sous l'emprise de l'exécutif, et des procès test montrent qu'aussi longtemps que de sérieuses réformes ne sont pas menées au sein de l'appareil judiciaire, les magistrats burundais ne seront jamais indépendants dans l'accomplissement de leur mission.

Sur le plan économique

Le budget national 2011 voté à la fin de l'année 2010 était très largement déficitaire et plus de 51% de ce budget est habituellement attendu de l'extérieur. Dans l'objectif de mobiliser le maximum en vue de son fonctionnement, le Gouvernement passe par la révision en hausse des taxes. Malheureusement cette dernière frappe les plus pauvres qui voient leur pouvoir d'achat diminué très sensiblement. Le Burundi, se retrouve dans une situation paradoxale d'appauvrissement des pauvres, sous un discours de lutte contre la pauvreté, dans ce pays où l'investissement a du mal à démarrer réellement à cause de la persistance des cas de corruption et de mauvaise gestion qui freinent les détenteurs de capitaux.

Sur le plan social

La persistance d'une grogne sociale observée au second semestre 2010 a évolué en mouvement de grèves au tant dans les milieux étudiantins que chez les fonctionnaires de l'éducation et de la magistrature. La plupart des cas, ces mouvements étaient motivés par un manque de dialogue de la part des autorités, et une fois que le dialogue était débloqué, des compromis étaient trouvés. Mais le fond de ces mouvements reste lié dans une certaine mesure à cette situation de pauvreté galopante devant laquelle les fonctionnaires restent impuissants, dans la mesure où ils ne parviennent de moins en moins à joindre les deux bouts du mois.

Sur le plan sécuritaire

Une forte prévalence de l'insécurité s'est manifestée au cours du premier semestre 2011. La situation sécuritaire est restée très préoccupante dans

certaines régions du sud-ouest du pays. Des affrontements ont déjà eu lieu entre des groupes armés et des éléments des forces de l'ordre notamment dans Bujumbura Rural, Cibitoke, Kayanza et Bubanza, Makamba. Et même dans les communes burundaises frontalières avec la Tanzanie.

Des risques de généralisation de cette situation à travers tout le pays, inspiré par l'expérience du passé oblige le gouvernement à ouvrir le dialogue avec les opposants politiques qui, par ailleurs, le demandent avec insistance.

Des craintes de la résurgence d'une nouvelle rébellion sont déjà ressenties. Des appels au dialogue, ont déjà été lancés par plusieurs acteurs et partenaires du Burundi.

En matière de respect des droits de l'homme

Alors que les libertés politiques restent menacées par des divisions internes aux partis politiques, une épée de Damoclès reste suspendue au dessus des médias privés indépendants qui ne parle pas la même voix que le pouvoir en place. Des convocations intempestives déstabilisent le travail des journalistes, en même temps qu'elles finissent par imposer une certaine censure qui cache son nom. Une lueur d'espoir, mitigée, reste dans la mise en place de la commission indépendante des droits de l'homme au cours de ce semestre 2011.

Au niveau administratif, le Burundi a lancé, au cours du premier semestre 2011, une série de chantiers qui mènent à des réformes de l'administration assez importantes.

Certaines d'entre elles s'inscrivent dans l'harmonisation de l'administration burundaise à celle des pays membres de l'East Africa Community. Elles sont essentiellement prises au niveau de l'administration centrale. Les Burundais espèrent que la politisation de l'administration qui a longtemps marqué l'administration burundaise finira progressivement.

Il existe cependant un autre grand chantier : un Programme National de Réforme de l'Administration dont un comité de pilotage a vu le jour au cours de ce premier semestre 2011. Le gouvernement gagnerait à impliquer les

représentants des fonctionnaires pour prévenir les conflits éventuels qui naîtraient suite aux réformes qui seront proposées.

Au terme de cette analyse, l'Observatoire de l'Action Gouvernementale fait des recommandations suivantes :

Au Gouvernement

- Créer un espace de dialogue en vue de permettre aux partis de l'opposition extraparlamentaire d'apporter leur contribution à la construction nationale ;
- Mettre en place un cadre régulier de consultation entre le Gouvernement et les autres acteurs de la vie nationale, à savoir la société civile et les confessions religieuses en vue de permettre à ces derniers d'apporter leur contribution ;
- Organiser les Etats Généraux de la magistrature afin d'identifier toutes les mesures qui garantirait son indépendance par rapport à l'Exécutif et au Législatif ;
- Mettre en application les résultats des consultations nationales dans la mise en place des mécanismes de justice transitionnelle ;
- Arrêter le harcèlement des médias privés indépendants.

Aux partis politiques

- S'engager réellement dans la voie du dialogue.

A la population

- Sauvegarder la paix et la sécurité et dénoncer tous les cas qui perturbent la sécurité ou de violation des Droits de l'Homme ;
- S'atteler au travail pour contribuer à la relance de l'économie

A la société civile

- Privilégier la synergie dans le travail de plaidoyer ;

- Sensibiliser la population sur son rôle dans le maintien de la sécurité et à la relance économique.

Aux partenaires du Burundi

- Continuer à soutenir le Burundi dans son processus de démocratisation ;
- Appuyer le Burundi dans la lutte contre l'impunité et les malversations économiques.

Les sources consultées

A. Les documents administratifs

1. Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi, Arusha, août 2000.
2. Constitution de la République du Burundi, Bujumbura, 18 mars 2005.
3. Plan d'action du gouvernement 2011, mars 2011.
4. République du Burundi-Communauté Européenne, Documents de Stratégie pays et programme indicatif national pour la période 2008-2013.

B. Les rapports et études

5. Rapport de l'expert indépendant sur la situation des droits de l'homme au Burundi, juin 2011.
6. International Crisis Group, Burundi : Du boycott électoral à l'impasse politique.
7. Rapport Afrique de Crisis Group, n° 169, 7 février 2011.
8. Stratégie de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption, Bujumbura, mai 2011.
9. Human Rights Watch, 'Burundi: Droits humains bafoués après les élections', les journalistes, la société civile et les partis de l'opposition sont victimes de harcèlement et de restrictions', Novembre 2010.
10. OAG, Analyse critique de la loi des finances 2011, Bujumbura, juillet 2011.
11. Le Cadre Stratégique de croissance et de lutte contre la Pauvreté (CSLP I), avril 2006.
12. OAG, Analyse critique des textes régissant le fonctionnement de l'Institution de l'ombudsman, juin 2011.
13. Analyse de la loi des finances 2011 : adéquation avec les dépenses de croissance économique pour la réduction de la pauvreté au Burundi, juin 2011.
14. Rapport sur les Consultations Nationales sur mécanismes de Justice transitionnelle au Burundi, Bujumbura, avril 2010.

15. Rapport trimestriel de l'OBR, janvier-mars 2011.
16. OAG, Burundi : la paix en sursis. Rapport d'observation de la gouvernance (janvier-février 2011).
17. Cadre stratégique pour la consolidation de la paix, Rapport de mars 2010.
18. Observatoire de Protection des défenseurs des Droits de l'homme : Burundi, l'assassinat d'Ernest Manirumva, défenseurs des droits de l'homme : Deux ans après, un déni de justice. Rapport de mission, janvier 2011.
19. Amnesty International : la situation des droits humains dans le monde en 2011, mars 2011.
20. International Crisis Group, Burundi : Du boycott électoral à l'impasse politique, Rapport Afrique n° 169, 7 février 2011.

C. Les discours et lettres officielles

1. Discours de S.E. Pierre NKURUNZIZA à l'occasion des vœux de nouvel an 2011.
2. Le discours de la Représentante spéciale du Secrétaire de Nations Unies au Burundi Mme Karin Landgren, le 19 mai 2011 devant le conseil de sécurité des Nations Unies.
3. Discours du Président de la République lors de son investiture le 26 août 2010.
4. Mot liminaire de la conférence de presse de l'Expert Indépendant des DH au Burundi, le 17 mai 2011.
5. Message à la nation de S.E. Monsieur le Président de la République prononcé à Ngozi le 2 septembre 2011.
6. Discours de S.E. Pierre Nkurunziza, Président de la République du Burundi, à l'occasion de l'ouverture de la Retraite gouvernementale, Mars 2011.
7. Lettre N°120/VP/332/2011 du Premier Vice-président de la République au Président de l'Assemblée.
8. Lettre du 16 mai 2011 adressée au Président de la République par 15 partis politiques de l'opposition.

D. Les textes légaux

1. Décrets
2. Arrêtés
3. Ordonnances

E. Les média

1. Radio Publique Africaine
2. RSF-Bonesha
3. Netpress
4. I wacu
5. Rema FM
6. TR
7. RTNB
8. Radio Isanganiro
9. Le Renouveau
10. Iwacu
11. Arc-en-ciel

F. Les sites internet sur le Burundi

1. www.senat.bi
2. www.iwacu-burundi.org
3. www.burunditransparence.org
4. www.oag.bi
5. [www.cosome](http://www.cosome.bi) .bi
6. www.rfi.fr
7. <http://hrw.org/news>