



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@cabinet.net * Site Web: www.oag.bj*

BURUNDI : Profondes divergences politiques autour de la révision de la Constitution et des nouvelles missions de la Commission Nationale Terres et Autres Biens.

**Rapport d'observation de la gouvernance
au cours du mois de décembre 2013.**

Bujumbura, février 2014

Remerciements

Aux termes de la présente analyse, l'Observatoire de l'Action Gouvernementale tient à remercier Son Excellence Honorable Président Sylvestre NTIBANTUNGANYA pour son apport très précieux dans la rédaction du rapport d'observation de la gouvernance au Burundi au cours du mois de décembre 2013.

Ses remerciements vont également à l'endroit des membres du Comité de pilotage dont les noms suivent:

Maître Godefroid MANIRAMBONA, Président de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale ;

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

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

Monsieur J-Bosco NZOSABA, Chargé de Communication à l'Observatoire de l'Action Gouvernementale.

Ses remerciements vont enfin à l'endroit de l'ONG « Oxfam » pour son appui financier.

Table des matières	Page
Remerciements.....	3
Table des matières.....	5
Sigles et abréviations.....	9
Résumé exécutif.....	11
0. Introduction générale.....	19
0.1. Objectifs de l'analyse.....	19
0.2. Méthodologie.....	20
 Chapitre 1. La gouvernance politique, administrative et diplomatique.....	 22
1.1. La paix et la sécurité ont continué à régner.....	22
1.2. Les institutions nationales ont continué à fonctionner normalement et régulièrement.....	22
1.3. Une perspective de révision de la Constitution à inconnus multiples	23
1.3.1. Une modification annoncée depuis 2011.....	23
1.3.2. Un projet du Gouvernement politiquement problématique et techniquement mal élaboré.....	23
1.3.3. Des propositions de révision qui suscitent des interrogations au sein d'une majorité de segments de la société.....	25
1.3.4. L'atelier du Parlement sur la révision de certaines dispositions de la Constitution du 18 mars 2005 : une initiative qui avait redonné espoir	29
1.3.5. Des lendemains incertains.....	33
1.4. Des libertés publiques à l'épreuve.....	34
1.4.1. L'emprisonnement de l'ancien Premier Vice-président de la République et actuel Vice-président du parti Sahwanya- FRODEBU.....	34

1.4.2.	Les menaces de radiation et d'emprisonnement du bâtonnier du Barreau de Bujumbura, Maître Isidore Rufyikiri.....	35
1.5.	Un mandat du BNUB dont la prolongation n'était pas souhaitée par le Gouvernement du Burundi.....	36
1.6.	Un message de fin d'année du Chef de l'Etat sans réponse aux principales questions en débat à la fin de l'année 2014.....	37

Chapitre 2. La gouvernance économique: Austérité budgétaire et persistance des difficultés pour le décollage de l'économie burundaise..... 40

2.1	Un budget voté de nouveau en catimini.....	40
2.2.	Des tendances générales qui ne changent pas substantiellement.....	40
2.3.	Un budget d'austérité.....	42
2.4.	Un budget toujours largement dépendant de ressources extérieures.....	50
2.5.	Un climat des affaires terni par la persistance des phénomènes de corruption et de malversations économiques.....	58

Chapitre 3. La gouvernance sociale: Prolongation du mandat et nouvelles missions confiées à la Commission Nationale Terres et Autres Biens..... 60

3.1.	Un « péché originel » ?	60
3.1.1.	Un mandat prolongé de cinq ans et de nouvelles missions pour la CNTB.....	61
3.1.2.	Les nouvelles missions de la Commission Nationale Terres et Autres Biens face au défi de consolidation de la paix, la sécurité et la concorde nationale	62
3.2.	Des remous à l'Université du Burundi	69

3.2.1.	Une association des étudiants de l'Université du Burundi en mal de se doter de sa structure dirigeante.....	69
3.2.2.	Des recrutements controversés d'enseignants (assistants) à l'Université du Burundi.....	70
3.2.3.	Une perspective de suppression [progressive] de la bourse dans l'enseignement supérieur qui inquiète les parents et les étudiants.....	71
3.3.	Des menaces de grèves autour de la problématique « d'harmonisation des salaires ».....	71
	Conclusions et recommandations.....	73
	Bibliographie.....	80

Sigles et abréviations

Sigle	Signification
ADC-IKIBIRI	: Alliance des démocrates pour le changement
BNUB	: Bureau des Nations Unies au Burundi
CEBAC	: Centre burundais d'arbitrage et de conciliation
CNDD-FDD	: Conseil national pour la défense de la démocratie-Forces pour la défense de la démocratie
CNRS	: Commission nationale pour la réhabilitation des sinistrés
CNTB	: Commission nationale des Terres et Autres Biens
CONAPES	: Conseil national du personnel de l'Enseignement Secondaire
CVR	: Commission Vérité et Réconciliation
FNL	: Forces nationales de libération
FORSC	: Forum pour le renforcement des organisations de la société civile
FRODEBU	: Front pour la démocratie au Burundi
MSD	: Mouvement pour la solidarité et la démocratie
OAG	: Observatoire de l'action gouvernementale
OBR	: Office burundais des recettes
OLUCOME	: Observatoire de lutte contre la corruption et les malversations économiques
SLEB	: Syndicat libre des enseignants du Burundi
STEB	: Syndicat des travailleurs de l'Enseignement du Burundi
SYNAPEP	: Syndicat national du personnel de l'Enseignement Primaire
UPD	: Union pour le progrès et la démocratie
UPRONA	: Unité pour le progrès national

Résumé exécutif

L'atelier sur les conditions pour garantir des élections transparentes, justes et équitables organisé par le Bureau Intégré des Nations Unies au Burundi au mois de mars 2013 s'était achevé sur un souhait des participants quant à la révision plusieurs fois annoncée de la Constitution de la République du Burundi. Il était souhaité qu'avant la fin de l'année 2013, le Président de la République ait précisé les dispositions de cette Constitution dont des amendements ou une révision étaient envisagés. Plus tard, la pertinence et l'urgence de ce souhait étaient consolidées par les conclusions de l'atelier de Kayanza tenu du 22 au 24 mai 2013. Les partenaires politiques, moraux et sociaux qui y étaient présents s'étaient convenus sur les dispositions nouvelles ou à modifier dans le code électoral.

Alors que le Conseil des Ministres adoptait ces propositions de modifications, la légalité et l'applicabilité de certaines d'entre elles exigeaient des amendements de la Constitution. Tout cela devait être achevé avant la fin de l'année 2013 pour permettre à la Commission Electorale Nationale Indépendante de s'atteler à la préparation des élections de 2015 ayant à sa disposition un outil juridique adapté aux exigences d'une démocratie apaisée, parce que convenues entre les différents partenaires.

Cela n'a pas pu être fait. L'année 2013 s'est achevée plutôt sur fond de polémiques sur des questions fondamentales en rapport avec l'avenir de la paix, de la sécurité, de la réconciliation et de la concorde nationales ainsi que de la démocratie au Burundi.

Le point central de ces débats a été la révision de certaines dispositions de la Constitution de la République du Burundi du 18 mars 2005. Le Gouvernement en a achevé l'analyse au cours du mois de novembre 2013 et, depuis, le projet se trouve sur les bureaux des deux chambres du Parlement. Il était prévu qu'il soit adopté au cours de la dernière semaine du mois de décembre 2013. Depuis le 20 décembre 2013, il est nanti de contributions de plusieurs segments de la société burundaise qu'il a réunis dans un atelier tenu à Bujumbura du 19 au 20 décembre 2013.

L'adoption de cette loi était inscrite à l'ordre du jour des séances de l'Assemblée nationale et du Sénat des deux derniers jours du mois de décembre 2013. Elle a été reportée in extremis. Des divergences sont perceptibles entre les sphères du pouvoir et les autres pans de la société burundaise dont notamment les partis politiques, ceux présents dans les institutions comme que ceux qui s'inscrivent dans l'opposition. D'autres, et peut-être les plus dangereuses, se lisent au sein du pouvoir CNDD-FDD lui-même.

Le débat sur la révision de la Constitution est accompagné de plusieurs interrogations. Il y a d'abord celles en rapport avec une éventuelle candidature du Président Pierre Nkurunziza aux élections présidentielles de 2015. Il y a ensuite le débat à l'intérieur du parti CNDD-FDD sur le partage du pouvoir entre les différents courants qui s'y affrontent et qui ne sont pas, loin de là, unanimes sur la candidature de Pierre Nkurunziza à l'élection présidentielle de 2015¹. Il y a enfin la garantie de la poursuite du contrôle total du pouvoir politico-institutionnel par le CNDD-FDD dans un environnement qui pourrait connaître des modifications dans le rapport des forces au sein des institutions. En 2015, le rapport des forces pourrait connaître des modifications au Parlement suite à la participation déjà annoncée de l'ADC-IKIBIRI, sous forme d'une coalition, aux élections présidentielles et législatives de 2015.

Les divergences sur la révision de la Constitution se manifestent également autour d'aspects qui garantissent jusqu'aujourd'hui la participation de la minorité ethnique tutsi ainsi que les minorités politiques parlementaires, à la prise de décision. La perspective de suppression de la 2^{ème} vice-présidence de la République pour ne garder qu'un vice-président de la République aux pouvoirs imperceptibles face à un super premier ministre que le Président de la République ne contrôlerait pas, la réduction de la majorité qualifiée des 2/3 pour le vote des lois et la prise d'autres résolutions à l'Assemblée nationale et au Sénat ainsi que le dépouillement du Sénat de ses prérogatives d'approbation des nominations du Président de la République

¹ Même si elles ne sont pas encore publiquement exprimées, une source autorisée fait état de plusieurs positions au sein de ce parti sur cette question.

aux postes responsabilités stratégiques portent les germes d'une crise institutionnelle et un risque de renvoi aux calendes grecques des différents équilibres exigés par la Constitution.

Depuis qu'il est question de la révision de la Constitution sur ces différents aspects, le parti UPRONA est monté au créneau. Il se trouve momentanément en synergie avec le groupe des députés du parti Sahwanya-FRODEBU NYAKURI IRAGI RYA NDADAYE et celui des Batwa pour s'opposer à cette perspective de révision de la Constitution. Plusieurs opinions, dont celle de l'influente Eglise Catholique, ne perçoivent pas d'urgence pour la modification des dispositions de la Constitution touchant particulièrement à des dispositions fondamentales dont la source se trouve dans l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi.

Les débats sur la révision de la Constitution ont lieu au moment où persistent et se cristallisent des opinions inquiétées par les nouvelles orientations de la loi sur l'organisation et le fonctionnement de la « Commission Nationale Terres et Autres Biens, (CNTB) ». Son mandat vient d'être prolongé de cinq ans. Le parti UPRONA, l'ADC-IKIBIRI et la société civile, celle s'exprimant particulièrement au sein et à travers le FORSC, haussent le ton. Ces organisations reprochent au pouvoir CNDD-FDD et aux autres partis et organisations de la société civile qui comprennent et soutiennent ses positions de diviser un pays blessé au lieu de tout mettre en œuvre pour une politique de sincère et profonde réconciliation. Leurs inquiétudes touchent surtout la gestion de la question des terres et autres biens spoliés à la faveur des crises connues par le Burundi, particulièrement celle de 1972. Des inquiétudes sont perçues sur un possible retour aux sentiments et émotions ethniques qui perdaient du terrain depuis la mise en application de l'Accord d'Arusha pour la paix la réconciliation au Burundi.

Ces inquiétudes auraient pu être évitées si la « Commission Nationale Terres et Autres Biens » menait sa mission dans le cadre de la mise en œuvre d'orientations et décisions prises suite aux travaux de la « Commission Vérité et Réconciliation ». Annoncée depuis 2011, cette Commission n'aura pas non plus été mise en place au cours de l'année

2013. Des divergences persistent sur la nécessité d'un binôme « Commission Vérité-Réconciliation »-« Tribunal spécial pour le Burundi » pour s'assurer de mécanismes de la justice transitionnelle « efficaces » pour la réconciliation. Les deux principales composantes de l'Assemblée nationale -le CNDD-FDD et l'UPRONA- ne parviennent pas jusqu'aujourd'hui à harmoniser leurs positions sur la composition de la Commission Vérité-Réconciliation. Comme aucune dotation n'est prévue dans la loi budgétaire 2014 pour cette Commission, il est plus que probable que cette commission ne voit pas le jour au cours de cette année 2014.

L'ambiance politique de la fin de l'année 2013, marquée d'enjeux majeurs par rapport aux élections de 2015, a été vécue également dans un environnement économique et financier loin d'être reluisant. Le budget de l'Etat pour l'année 2014 est qualifié par le Gouvernement lui-même de « budget d'austérité » (gutubika uwavubi ». Les apports extérieurs à ce budget ne sont pas garantis suite à plusieurs facteurs, dont la morosité de l'économie mondiale depuis 2008. Mais la mauvaise gouvernance, souvent dénoncée par des organisations de la société civile, spécialement en ce qui concerne le vote de lois dites « liberticides », ainsi que la corruption et les malversations économiques, est également évoquée comme un facteur qui influence la prise des décisions des partenaires du Burundi en cette matière.

Le Gouvernement du Burundi pourra-t-il aisément trouver des substituts ? Rien n'est moins sûr. Si l'OBR dit être capable d'améliorer ses performances et que les signaux relatifs à l'amélioration du « Doing Business » sont perceptibles chaque année, le taux de croissance de l'économie burundaise ne parvient pas encore à passer le cap des 5% alors que pour se mettre au même niveau que les autres pays de la Communauté Est Africaine, il devrait osciller autour des 8%.

Dans le domaine social, l'année 2013 s'est achevée sur fonds d'une crise aux facettes multiples à l'Université du Burundi ainsi que sur la persistance de l'incompréhension entre le Gouvernement et le monde du travail, particulièrement les syndicats de l'enseignement, sur la question d'harmonisation des salaires.

Enfin, le mois de décembre 2013 a été marqué par les discussions entre le Gouvernement du Burundi et les Nations Unies sur l'avenir du BNUB dont le Gouvernement peine à accepter la prolongation du mandat.

Ce sont des questions auxquelles les différents acteurs politiques devront répondre au cours de l'année 2014. Cette année constitue une véritable charnière ou, mieux, la dernière étape, de la course vers les élections de 2015.

Au terme de cette analyse sur l'état de la gouvernance au Burundi au cours du mois de décembre 2013, les recommandations suivantes sont adressées aux différents partenaires de la vie burundaise :

Au Gouvernement

- Privilégier le dialogue entre les différents partenaires lors de la prise de grandes décisions ayant des répercussions sur les valeurs fondamentales du pays : la paix, la sécurité, la démocratie et la concorde nationale ;
- Engager un dialogue entre les acteurs politiques ayant joué un rôle crucial depuis l'indépendance afin de garantir un processus pour la vérité et la réconciliation nationale efficace, sûr et rassurant pour l'ensemble du peuple burundais ;
- Mener une communication efficace auprès du peuple burundais en général et des principaux acteurs politiques, moraux, de la société civile et des médias en particulier, sur les missions de la CNTB et de la Cour Spéciale des Terres et Autres Biens ;
- Assainir rapidement le climat à l'Université du Burundi et décourager tout dérapage ethniste dans l'organisation et le fonctionnement de cette institution académique ;
- Gérer la question de l'harmonisation des salaires dans un cadre de dialogue ouvert.

Au Parlement

- Poursuivre et renforcer la méthode de consultation des grands acteurs nationaux lors du vote de lois ayant des répercussions sur les valeurs fondamentales du pays ;
- Voter des modifications de la Constitution qui ne remettent pas en cause les équilibres politico-institutionnels fondamentaux prescrits par l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi ;
- Mettre en place une commission d'enquête parlementaire sur l'appréciation par les burundais des missions de la CNTB et publier le rapport y relatif.

Aux partis politiques

- S'engager pour la protection et le respect des dispositions de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi qui garantissent les équilibres ethniques et politiques dans l'organisation et le fonctionnement des institutions ;
- Privilégier dans leurs actions des voies et méthodes qui rassurent sur leur engagement pour une démocratie apaisée et apaisante.

A la société civile et aux médias

- Poursuivre leurs actions pour une Constitution qui continue à garantir les équilibres politico-institutionnels garants de la paix, de la concorde nationale, de la stabilité et du fonctionnement régulier des institutions ;
- Continuer à œuvrer pour des missions de la CNTB et de la Cour Spéciale des Terres et Autres Biens qui confortent la paix et la réconciliation des burundais.

Aux partenaires extérieurs du Burundi

- Continuer à appuyer le Gouvernement dans la réalisation de programmes qui répondent aux besoins des populations ;

- Encourager le Gouvernement du Burundi et les différents autres acteurs nationaux à œuvrer pour un apaisement continu du climat politique et social ;
- Poursuivre son soutien aux actions de la société civile et des médias privés ;
- Apporter aux différents acteurs, notamment la CENI, l'expertise et les autres appuis nécessaires pour évoluer vers des élections de 2015 pluralistes, libres et transparentes.

0. Introduction générale

Le mois de décembre est un « mois de bilan, d'engagement et de perspectives² ». L'OAG a commandé en conséquence une analyse sur la gouvernance du Burundi au cours du mois de décembre 2013. L'analyse passe au peigne fin les différents aspects de la gouvernance politique, économique et administrative, sans oublier les libertés publiques, le niveau des droits de l'homme et l'état de la sécurité que le Burundi a connu au cours de ce mois.

0.1. Objectifs de l'analyse

0.1.1. Objectif global

Ce rapport vise à 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. En conséquence, il est appelé à :

- faire une analyse des aspects de la gouvernance politique, économique, sociale, administrative, sécuritaire, des droits de l'homme et des libertés publiques ;
- faire une analyse du niveau de mobilisation de l'aide publique au développement et le niveau du financement du budget de l'année 2013 ;
- faire une analyse de l'état actuel de la dette publique au Burundi ;
- faire une analyse des grands chantiers ouverts au cours de l'année 2014 à travers le message que le Président de la République a adressé à la nation le 31 décembre 2013. ;
- dégager les forces et les faiblesses de la gouvernance durant le mois de décembre 2013 ;
- dégager les écarts entre les promesses faites en 2012 et les réalisations de l'exercice 2013 ;

² Observatoire de l'Action Gouvernementale (OAG), Termes de référence pour le rapport d'analyse de l'état de la gouvernance au Burundi au cours du mois de décembre 2013, Bujumbura le 6 janvier 2014, p.1.

- formuler des propositions d'amélioration de la gouvernance politique, économique et sociale au Burundi.

0.1.2. Objectifs spécifiques

Dans sa globalité, le rapport s'attache à analyser spécifiquement :

- les aspects de la gouvernance politique, économique et sociale, administrative, sécuritaire et des droits de l'homme et des libertés publiques qui ont caractérisé le mois de décembre 2013 ;
- le niveau de la mobilisation de l'aide publique au développement et le niveau de financement du budget de l'année 2013 ;
- l'état actuel de la dette publique au Burundi ;
- les grands chantiers ouverts au cours de l'année 2014 à travers le message que le Président de la République du Burundi a adressé à la nation le 31 décembre 2013 ;
- les forces et les faiblesses de la gouvernance durant le mois de décembre 2013 ;
- les écarts entre les promesses faites en 2012 et les réalisations de l'exercice 2013.

0.2. Méthodologie

L'élaboration du présent rapport s'est basée sur des observations de l'OAG, des informations tirées de sites électroniques sur le Burundi, des publications de la presse écrite burundaise ainsi que des entretiens avec des leaders des grands groupes politiques et de la société civile.

Le rapport se concentre particulièrement sur les questions qui ont tenu en haleine la classe politique burundaise, mais aussi d'autres acteurs moraux, sociaux et civils au cours du mois de décembre 2013. Il y a notamment la révision amorcée de la Constitution du Burundi ainsi que les nouvelles missions de la Commission Nationale des Terres et Autres Biens. C'est ainsi que le présent rapport comprend trois chapitres essentiels à savoir :

- La gouvernance politique, administrative et diplomatique ;
- La gouvernance économique ;

- La gouvernance sociale.

Le rapport se termine par une conclusion et une série de recommandations adressées aux différents acteurs de la vie nationale et aux partenaires extérieurs du Burundi.

Chapitre 1. La gouvernance politique, administrative et diplomatique.

1.1. La paix et la sécurité ont continué à régner

A la fin de l'année 2013, la paix et la sécurité régnaient sur l'ensemble du territoire national. Le seul problème dont des médias ont fait état est une attaque d'une position militaire de la commune de Gihanga par des éléments armés en provenance de la République Démocratique du Congo.

Cette dernière mentionne toujours sur la liste des mouvements politiques armés étrangers sévissant sur son territoire des éléments burundais qui se réclament des FNL. Ces éléments sont également mentionnés dans un rapport d'experts indépendants qui ont travaillé sur la situation sécuritaire à l'Est de la République Démocratique du Congo.

1.2. Les institutions nationales ont continué à fonctionner normalement et régulièrement

De même, le mois de décembre 2013 s'est inscrit dans la suite logique des tendances observées au cours des mois précédents. Cette évolution a été caractérisée par la stabilité dans la composition et le fonctionnement des institutions de l'Etat. Toutefois, quelques mois avant était intervenue la nomination d'un nouveau Premier Vice-président de la République³.

Les principaux partis politiques continuaient à être marqués par les divisions qu'ils connaissent depuis plusieurs années. Des initiatives encore timides pour se réunifier étaient en train d'être tentées par certains. Jusqu'à la fin du mois de décembre 2013, les résultats n'étaient pas encore perceptibles.

Entre les partis politiques et le pouvoir d'une part, mais aussi entre ces partis eux-mêmes, des efforts sont requis pour faire réellement du dialogue un mode de gouvernement. La méfiance demeure vivace entre les institutions de l'Etat, particulièrement le Gouvernement, et les partis politiques de l'Opposition. Si la société civile et les médias se sont montrés

³ Au mois d'octobre 2013, Bernard Busokoza avait remplacé Térance Sinunguruza.

toujours dynamiques, l'on a perçu aussi la persistance d'une méfiance entre certaines organisations de la société civile et le Gouvernement.

1.3. Une perspective de révision de la Constitution à inconnus multiples

1.3.1. Une modification annoncée depuis 2011

Depuis l'année 2011, le Président de la République a annoncé des amendements ou une révision de la Constitution. Au mois de novembre 2013, les dispositions concernées par cette modification ont été précisées.

Le Conseil des Ministres a analysé un projet de loi sur la révision de certaines dispositions de la Constitution qu'il a ensuite envoyé aux deux chambres du Parlement pour adoption.

1.3.2. Un projet du Gouvernement politiquement problématique et techniquement mal élaboré

Le projet de loi portant révision de certaines dispositions de la loi n°1/010 du 18 mars 2005 portant promulgation de la Constitution de la République du Burundi comporte un exposé des motifs et un dispositif du texte révisé. Cette révision est dictée par les raisons suivantes :

- adapter la Constitution aux exigences du code électoral conformément aux amendements et autres innovations convenus entre différents acteurs politiques, moraux et de la société civile lors de l'atelier de Kayanza de mai 2013 ;
- élaguer toutes les dispositions devenues anachroniques et désuètes ;
- introduire de nouvelles dispositions pour faciliter l'intégration du Burundi au sein de la Communauté Est Africaine ;
- renforcer les principes démocratiques dont celui de la séparation des pouvoirs, la liberté, le respect des droits de l'homme et le principe d'élections périodiques libres et apaisées ;
- modifier les dispositions qui définissent les différentes institutions composant l'Etat et qui organisent leurs relations.

L'analyse de ce projet par le Conseil des Ministres semble avoir connu des irrégularités et incohérences qui suscitent des interrogations. Le texte étudié n'aurait été en possession que de quelques membres du Gouvernement et aucun débat digne de ce nom n'aurait été mené. Ici pourrait se trouver l'explication des disfonctionnements et des contradictions contenus dans le projet adopté par le Gouvernement et envoyé au Parlement.

Les dispositions de la Constitution proposées pour révision soulèvent des interrogations et alimentent des polémiques :

- Au niveau de la composition des institutions du pays :
 - ✓ la réduction des prérogatives du Président de la République qui perd ses fonctions de Chef du Gouvernement ;
 - ✓ la suppression des deux vice-présidents de la République et le maintien d'un seul aux compétences imperceptibles ;
 - ✓ la création d'un poste de « super » Premier Ministre, Chef du Gouvernement ;
 - ✓ l'ouverture du Gouvernement à d'autres composantes du peuple burundais autres que les partis politiques ;
 - ✓ la composition et les modalités de nomination des membres du Conseil Supérieur de la Magistrature ;
 - ✓ le rabais des anciens Chefs de l'Etat au Sénat au rang de simples membres d'honneur, sans droit de vote.

- Au niveau des compétences/prérogatives et du fonctionnement des institutions :
 - ✓ le vote des lois et l'adoption d'autres résolutions des chambres du Parlement à la majorité absolue (50%+1) des membres présents et/ou représentés au lieu des 2/3 jusqu'aujourd'hui exigés ;

- ✓ la suppression des prérogatives du Sénat d'approuver les nominations du Président de la République à certaines fonctions⁴ dans l'organisation et le fonctionnement de l'Etat ;
- ✓ la nécessité d'une majorité des 2/3 des députés pour le vote d'une motion de censure du Gouvernement entraînant automatiquement sa démission (le Premier ministre et l'ensemble des membres du Gouvernement) alors que les lois sont proposées pour adoption à la majorité de 50%+1 ;
- ✓ les périodes de tenue des trois sessions du Parlement ;
- ✓ la responsabilité des membres du Gouvernement devant un Président de la République qui n'est plus Chef du Gouvernement ; cette responsabilité revenant désormais au Premier ministre.

1.3.3. Des propositions de révision qui suscitent des interrogations au sein d'une majorité de segments de la société

Dès que le projet de révision de certaines dispositions de la Constitution était déposée au Parlement, les partis UPRONA et Sahwanya-FRODEBU NYAKURI IRAGI RYA NDADAYE ainsi que le groupe de Batwa qui, aux côtés du CNDD-FDD, disposent de députés à l'Assemblée Nationale, ont envoyé au Président de cette Chambre une déclaration commune à travers laquelle ils s'opposent à toute modification de la Constitution remettant en cause les orientations fondamentales de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi. Ils font bloc et se dressent jusqu'aujourd'hui comme un mur infranchissable qui empêche au CNDD-FDD d'atteindre son objectif. Si cette « coalition » demeure unie, le CNDD-FDD ne pourra pas réunir les 4/5 des députés nécessaires pour opérer la révision souhaitée.

⁴ Les chefs des corps de défense et de sécurité, les gouverneurs de province, les ambassadeurs, les membres du Conseil Supérieur de la Magistrature, les membres de la Cour suprême, les membres de la Cour Constitutionnelle, le Procureur général de la République et les magistrats du Parquet général de la République, le président de la Cour d'Appel et le président de la Cour Administrative, le procureur général près la Cour d'Appel, les présidents des tribunaux de grande instance, du tribunal du commerce et du tribunal du travail, les procureurs de la République, les membres de la commission électorale nationale indépendante.

Bien avant, des associations⁵ de la société civile s'étaient également constituées en un mouvement « ne touchez pas au consensus d'Arusha » et engagé depuis des initiatives destinées à sensibiliser les opinions accessibles pour empêcher toute révision remettant en cause des acquis chèrement obtenus grâce à l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi, notamment la paix ethnique et politique. Leurs objectifs consisteraient à :

- susciter un dialogue entre les différents acteurs politiques autour de la révision annoncée de la Constitution du Burundi ;
- interpellier la communauté internationale pour qu'elle appuie les burundais « pour sauver les acquis d'Arusha ».

La très large majorité des partis politiques et des organisations de la société civile qui ne sont pas alliés et/ou inféodés au CNDD-FDD lisent dans cette révision souhaitée un essai pour permettre la candidature du Président Pierre Nkurunziza aux élections présidentielles de 2015 ainsi que la volonté du CNDD-FDD de chercher à demeurer dominant et seul à décider au sein des institutions après les élections de 2015.

Ces partis et organisations de la société civile reprochent au CNDD-FDD de ne pas se soucier de préserver les acquis fondamentaux de la paix ethnique et politique obtenus grâce à l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi. Ils s'inquiètent également que la stabilité politique qui se consolide au Burundi depuis la signature de cet Accord pourrait souffrir des bouleversements fondamentaux envisagés par la révision en cours. Unanimement, ces commentaires souhaitent que les différents équilibres ethniques et politiques dans l'organisation et le fonctionnement des institutions soient sauvegardés.

Les dispositions de la Constitution devenues aujourd'hui « anachroniques et désuètes », particulièrement celles contenues dans les titre XV et XVI⁶, doivent être élaguées. Toutefois, il faut lire l'article 302 simultanément avec

⁵ Les initiateurs parlent de 519 organisations.

⁶ Le titre XV concerne les « dispositions particulières pour la première période post- transition » et le titre XVI concerne les « dispositions transitoires ».

les articles 96 et 103. Ces trois articles n'autorisent pas au Président Pierre Nkurunziza, élu pour le premier mandat en 2005 au suffrage universel indirect par le Parlement réuni en congrès et au suffrage universel direct en 2010, de briguer un troisième mandat.

L'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi, ainsi que la Constitution du 18 mars 2005 qui en est issue, limitent strictement les mandats du Président de la République à deux. Le mandat n'est pas une réalité par rapport au mode d'élection du Président de la République. Il doit plutôt être considéré depuis la prestation de serment du nouveau Président de la République et le jour de l'entrée en fonctions de son successeur.

Plusieurs critiques exprimées par des acteurs sociopolitiques sur la révision projetée de la Constitution n'approuvent pas le plafond de 5% des suffrages au niveau national exigés aux partis politiques qui participent aux élections des députés pour prétendre à un siège à l'Assemblée Nationale. Pour ces critiques, c'est encore une fois une façon de ne pas permettre un parlement politiquement diversifié. En considérant les résultats des élections communales de 2005, même s'ils ont été contestés par les partis plus tard regroupés dans l'ADC-IKIBIRI, il apparaît que seuls 4 partis⁷ politiques pourraient ainsi être éligibles, alors que si le taux de 2% était maintenu, deux autres⁸ pourraient s'ajouter.

Des interrogations existent également sur les véritables pouvoirs du Vice-président de la République. Il n'aurait qu'à remplacer le Président de la République pour des empêchements momentanés en même temps qu'il serait chargé des questions de la bonne gouvernance dont personne ne connaît jusqu'aujourd'hui les contours. Le parti UPRONA s'oppose particulièrement à cette perspective parce que ce Vice-président de la République, tout en provenant d'un parti politique et d'une ethnie différents de ceux du Président de la République, n'aurait que des compétences limitées par rapport au premier Vice-président de la République d'aujourd'hui⁹.

⁷ Les partis CNDD-FDD, FNL, UPRONA et Sahwanya-FRODEBU.

⁸ Les partis MSD et UPD.

⁹ Il assiste le Président de la République et coordonne le domaine politique et administratif.

D'autre part, les modifications projetées dans le système institutionnel burundais font redouter une crise politico-institutionnelle en perspective.

Cette dernière se vivrait entre un Président de la République dépouillé de sa fonction de Chef du Gouvernement et un Premier ministre hyper puissant. Les ministres seraient effectivement responsables devant ce Président de la République qui serait face à un Premier Ministre pratiquement « indéboulonnable ».

En outre, nulle part n'est prévu dans le projet de révision que le Premier Ministre peut être démis par le Président de la République. D'autre part, une motion de censure du Gouvernement, entraînant automatiquement la démission du Premier ministre, n'est envisagée qu'aux 2/3 des députés présents ou représentés¹⁰.

Les modalités proposées pour l'organisation et le fonctionnement du Parlement suscitent aussi des interrogations. Les séances continueraient à être valables avec la présence d'au moins 2/3 des parlementaires alors que les lois seraient désormais votées à la majorité absolue (50%+1) des députés présents ou représentés, les lois organiques étant quant à elles votées à la majorité des 3/5 des députés présents ou représentés. Une telle modification ouvrirait les portes à une dictature politico-ethnique. Les 2/3 des députés présents ou représentés exigés par l'actuelle Constitution empêchaient des risques d'une « dictature » réelle, redoutée ou émotionnelle de la majorité ethnique hutu qui atteint les 60% à l'Assemblée Nationale.

Enfin, l'introduction des quotas ethniques dans la composition du pouvoir judiciaire suscite des interrogations. De même, la présidence du Conseil Supérieur de la Magistrature par le Président de la République en même temps que le Ministre de la Justice en assurerait le Secrétariat Général est compris comme la persistance de la mainmise du Pouvoir Exécutif sur le Pouvoir Judiciaire. Quant à l'interdiction de grève au corps de la

¹⁰ Ici se trouve une contradiction. Comment, un Président de la République en exercice qui aspirerait à un troisième mandat pourrait-il laisser passer une révision de la Constitution qui instaure un Premier ministre qui serait une sorte de Président de la République bis ?

magistrature, elle est critiquée, autant par le Syndicat des Magistrats lui-même que par certaines associations de la société civile. Tout en jouissant de son indépendance par rapport aux pouvoirs exécutif et législatif, le Pouvoir judiciaire devrait être considéré comme un pouvoir technique.

Face à ces critiques, le communiqué que les évêques de l'Eglise Catholique ont rendu public le 6 décembre 2013 paraissait comme une véritable mise en garde par rapport à cette problématique de la révision de la Constitution.

Pour ces évêques, « cette Constitution contient certaines dispositions prises à dessein pour remettre petit à petit le pays sur les rails. Ces dispositions sont notamment celles qui concernent le mode de gouvernement, la structuration des institutions, le mode d'adoption des lois, le partage du pouvoir. Ces dispositions et d'autres semblables sont toujours nécessaires car les problèmes auxquels elles apportent des solutions tels que la monopolisation du pouvoir par un groupe, l'exclusion des autres à base des partis politiques ou des ethnies, le respect des mandats politiques, sont loin d'être complètement résolus¹¹ ». La position des évêques catholiques a été rendue publique moins d'une semaine avant la tenue d'un atelier que le Parlement du Burundi a organisé du 19 au 20 décembre 2013 sur la révision de certaines dispositions de la Constitution.

1.3.4. L'atelier du Parlement sur la révision de certaines dispositions de la Constitution du 18 mars 2005 : une initiative qui avait redonné espoir

Outre les bureaux des deux chambres du Parlement, cet atelier a connu la participation des membres des deux commissions permanentes de l'Assemblée Nationale et du Sénat saisies au fond sur la question, les présidents de toutes les commissions permanentes, des leaders des partis politiques, des leaders religieux, des leaders de la société civile et des membres de certaines administrations publiques. Le Président de l'Assemblée Nationale avait fixé à cet atelier l'objectif « d'échanger en

¹¹ Conférence des Evêques catholiques du Burundi, Secrétariat Général, Communiqué de presse de la Conférence des Evêques catholiques du Burundi sur quelques questions d'actualité au Burundi, Bujumbura le 06 décembre 2013, pp. 1-2.

profondeur¹² » sur les amendements de la Constitution déjà adoptés par le Gouvernement avant que ce projet ne soit étudié par le Parlement.

Dans un discours très apprécié par les participants, le Président de l'Assemblée Nationale a souligné que cet atelier « aura une implication évidente sur l'évolution du processus démocratique dans notre pays¹³ ». Par là, tenait-il peut être en considération les débats qui avaient prévalu avant cet atelier et où, plusieurs intervenants reprochaient au Gouvernement de ne pas avoir privilégié le dialogue pour s'assurer que la révision envisagée réponde aux préoccupations de l'ensemble du peuple burundais.

C'est pour cette raison que le Parlement du Burundi, « votre Parlement, vos représentants que sont les Députés et les Sénateurs du Burundi », comme a tenu à le rappeler le Président de l'Assemblée Nationale, « ont jugé nécessaire et très utile de vous écouter, dans vos diversités politiques, religieuses, sociales et civiles sur cette question fondamentale qu'est la révision, dans certaines de ses dispositions, de la Constitution de la République du Burundi¹⁴ ». Le souci du Président de l'Assemblée Nationale était de s'assurer que la Constitution qui allait être révisée soit conforme et réponde aux préoccupations des citoyens en garantissant notamment « les équilibres nécessaires pour la paix et la stabilité du pays¹⁵ ».

Il était donc demandé aux participants à l'atelier d'aider les Députés et Sénateurs du Burundi à réviser la Constitution du 18 mars 2005 de manière qu'elle « continue à être le soubassement de la paix et de la sécurité dans notre pays, une Constitution qui continue à être le socle, le ciment de l'unité des burundais, une Constitution enfin qui garantit et consolide la démocratie sous ses diverses exigences¹⁶ ».

¹² Lettre du président de l'Assemblée nationale du 05/12/2013 aux personnes invitées à participer à l'atelier

¹³ Discours du Président de l'Assemblée Nationale à l'ouverture de l'atelier d'échanges sur la révision de certaines dispositions de la Constitution, Bujumbura, le 19 décembre 2013. Voir site de l'Assemblée Nationale du Burundi.

¹⁴ Ibidem

¹⁵ Ibidem

¹⁶ Ibidem

En conséquence, le Président de l'Assemblée Nationale a exhorté les participants à cet atelier à travailler guidés « par la responsabilité des uns et des autres pour servir notre pays avant de servir les organisations et autres origines¹⁷ » auxquelles les uns et les autres appartiennent afin d'aider les Députés et Sénateurs à « voter une Constitution pour le Peuple burundais et non des intérêts sectaires ou partisans¹⁸ ».

Les travaux ont été dans la suite conduits par le Président de l'Assemblée Nationale entouré de l'ensemble des membres des bureaux des deux chambres. Ils ont commencé par des exposés sur la synthèse des différentes contributions qui avaient été envoyées au Parlement par différents acteurs politiques, religieux, sociaux ou civils. Une équipe d'experts¹⁹ avait été recrutée par le Parlement pour l'élaboration et la présentation de ces synthèses.

Lors des débats, les différentes contributions ont convergé sur des dispositions de la Constitution qui pouvaient connaître des amendements. Il s'agissait d'abord des aspects relatifs à l'adaptation de la Constitution à certaines innovations introduites dans le code électoral suite à l'atelier de Kayanza de mai 2013. Il était ensuite question des innovations rendues nécessaires par l'intégration du Burundi dans la Communauté Est Africaine, particulièrement celles relatives à la période de vote de la loi budgétaire.

Quant aux propositions d'amendements qui touchaient le cœur même de la Constitution, du fait que les dispositions concernées trouvaient leurs origines dans l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi, elles n'ont pu ni réunir le consensus et encore moins l'unanimité, autant au cours des travaux en groupes²⁰ que pendant la plénière.

Dans les conclusions qu'ils ont présentées, les experts ont repris les points de convergence sur la nécessité d'adapter la Constitution de la République du Burundi au code électoral convenu à Kayanza ainsi qu'aux impératifs

¹⁷ Ibidem

¹⁸ Ibidem

¹⁹ Le président du CENAP, Charles Ndayiziga, le professeur Elias Sentamba et Fabien Nsengyumva

²⁰ Quatre groupes étaient présidés par des hommes d'Eglise.

d'intégration du Burundi dans la Communauté Est Africaine. Ces amendements ont été convenus pour être votés aussi rapidement que possible. Quant aux dispositions relatives au mode de gouvernement, la structuration des institutions, le mode d'adoption des lois et le partage du pouvoir que le Gouvernement proposait pour révision, la conclusion des experts, dégagée des débats qui avaient été menés, a été que le Parlement poursuive les consultations, pour éventuellement relancer le processus de leur amendement ou révision après les élections de 2015.

Après la lecture de ces conclusions, plusieurs leaders de segments invités dans cet atelier ont été appelés à se succéder à la tribune pour exprimer leurs points de vue sur l'atelier qui était entrain d'être clôturé²¹. Tous ont salué l'initiative, félicité et soutenu le Parlement pour avoir organisé cet atelier duquel ils sortaient satisfaits. Ils ont tous approuvé et soutenu le rapport final qui venait d'être lu par un des experts.

Le discours de clôture de l'atelier a été prononcé par le Président du Sénat du Burundi. Il s'est félicité du déroulement de cet atelier. Il a promis que lors de l'adoption du projet de loi portant révision de certaines dispositions de la Constitution du Burundi, les parlementaires allaient prendre en considération le contenu des échanges qui venaient d'avoir lieu.

A la clôture de cet atelier, les participants se félicitaient de l'organisation de cet atelier. Ils en approuvaient et soutenaient les conclusions contenues dans le rapport présenté par les experts. Toutefois, ils attendaient de voir comment le Parlement allait tenir en compte ce rapport lors de l'adoption du projet de loi sur la révision de certaines dispositions de la Constitution.

²¹ Le chef de l'opposition extraparlamentaire, Jacques Bigirimana, le président de l'ADC-IKIBIRI, Léonce Ngendakumana, deux représentants de la société civile, Pacifique Ninihazwe et Pierre-Claver Kazihise, une représentante des groupes défavorisés, l'Honorable Libérate Nicayenzi, le président du CNDD-FDD, Pascal Nyabenda, le président de l'UPRONA, Charles Nditije, le représentant du président du parti Sahwanya-FRODEBU Nyakuri Iragi rya Ndadaye, Didace Kiganaha, le président de la Conférence des Evêques Catholiques, Monseigneur Gervais Banshimiyubusa et les anciens Présidents de la République Sylvestre Ntibantunganya et Domitien Ndayizeye.

1.3.5. Des lendemains incertains

Plusieurs supputations²² ont eu lieu. Elles ont fait état de divergences qui se seraient manifestées au sein de la Commission de l'Assemblée Nationale saisie au fonds. Le président de l'UPRONA y a mis fin en déclarant qu'aucune séance de travail n'avait été jusque là organisée au sein de la commission saisie au fonds, dont il est vice-président.

Pourtant, l'adoption de ce projet était inscrite, autant à l'Assemblée Nationale qu'au Sénat, à l'ordre du jour de la session qui allait se clôturer à la fin du mois de décembre 2013. A travers le discours qu'il a tenu à Mutaho le 21 décembre 2013, soit 24 heures après la clôture de l'atelier, le président du CNDD-FDD, Pascal Nyabenda, a été interprété ou compris par certains comme remettant en cause les conclusions de l'atelier lues par un des experts qui encadraient cet atelier.

Pour le président du CNDD-FDD, le dernier mot reviendra aux Députés et aux Sénateurs qui sont « les seuls à voter la loi ». Certaines opinions jugent qu'il s'agirait là d'une façon de faire comprendre que le parlement burundais, où le CNDD-FDD est hyper dominant, n'est pas tenu ou engagé par les conclusions de l'atelier du 19-20 décembre 2013. Le politologue Julien Nimubona²³ trouve que cet atelier avait « surpris le parti au pouvoir par la tournure des événements²⁴ ». Pour ce professeur, ancien Ministre dans le premier Gouvernement du Président Pierre Nkurunziza issu des élections de 2010, « quand un acteur politique ne conduit pas sa politique, il a peur²⁵ ».

C'est pourquoi, dans la procédure d'adoption du projet de loi portant révision de certaines dispositions de la Constitution, le parti CNDD-FDD préfère la démarche institutionnelle au lieu de la démarche politique. La démarche institutionnelle l'arrange alors que celle politique met à l'aise l'ensemble des acteurs de la société burundaise²⁶.

²² C'était notamment quand des rumeurs étaient diffusées sur des tractations qui existeraient alors entre les deux principaux partis de l'Assemblée Nationale sur d'éventuelles concessions à se faire.

²³ Il s'agit ici d'une analyse retenue de la part d'un scientifique.

²⁴ IWACU, 30 décembre 2013.

²⁵ Ibidem

²⁶ Ibidem

Les semaines et mois à venir exigent vigilance. Certes, dans son message à la Nation à l'occasion du nouvel An 2014, le Président de la République s'est réjoui « des pourparlers dernièrement pilotés par l'Assemblée Nationale et le Sénat²⁷ ». Mais il n'est pas allé plus loin. En ce début de l'année 2014, le débat sur la révision de la Constitution du Burundi est loin d'être clos.

1.4. Des libertés publiques à l'épreuve

L'année 2013 s'est terminée par d'autres aspects, non moins inquiétants. Il s'agit de l'emprisonnement de l'ancien Premier Vice-président de la République, Frédéric Bamvuginyumvira, aujourd'hui Vice-président du parti Sahwanya-FRODEBU et la procédure engagée contre le bâtonnier du Barreau de Bujumbura, Maître Isidore Rufyikiri, pour le radier du tableau du Barreau de Bujumbura.

1.4.1. L'emprisonnement de l'ancien Premier Vice-président de la République et actuel Vice-président du parti Sahwanya-FRODEBU

Frédéric Bamvuginyumvira a été arrêté le 5 décembre 2013, à 21 heures, par des agents de la Mairie de Bujumbura. Il était accusé d'adultère et de tentative de corruption. Ni son épouse, ni la femme mise en accusation, n'avaient pourtant porté plainte. Face au caractère intenable de l'accusation d'adultère, les poursuites se sont ensuite concentrées sur une « tentative de corruption ».

Les avocats de Frédéric Bamvuginyumvira font prévaloir que l'arrestation de l'ancien Vice-président de la République serait arbitraire. Pour eux, le pouvoir judiciaire, qui s'est refusé à concéder que l'accusé plaide libre ne serait guidés que par des motifs politiques. Certains vont même jusqu'à connecter cette affaire aux élections présidentielles de 2015 en présentant l'ancien Vice-président de la République comme un possible candidat de l'ADC-**IKIBIRI**. D'autres opinions font prévaloir que les propos que tenait le

²⁷ Message du Président de la République à l'occasion du nouvel An 2014.

Vice-président du FRODEBU dans les médias étaient loin de plaire aux détenteurs du pouvoir.

Cet emprisonnement interpelle l'Etat burundais, ses services de police et l'appareil judiciaire. Ils doivent rapidement tirer au clair cette affaire dans le respect de la loi et du besoin de sérénité politique.

1.4.2. Les menaces de radiation et d'emprisonnement du bâtonnier du Barreau de Bujumbura, Maître Isidore Rufyikiri

Une procédure visant la radiation de Maître Isidore Rufyikiri du Barreau des avocats était déjà en cours au mois de décembre 2013. L'avocat a été empêché de sortir du pays le 17 décembre 2013 et est poursuivi par la Cour anti-corruption pour détournement de fonds que la Banque Mondiale a mis à la disposition du Centre Burundais d'Arbitrage et de Conciliation (CEBAC), dont maître Isidore Rufyikiri est président.

Des opinions, dont celle de l'OAG, trouvent cette procédure non explicable, du fait que l'infraction de détournement ne concernerait que les fonctionnaires de l'Etat. Ignace Bankamwabo, membre du comité exécutif du CEBAC, a déclaré que le comité exécutif de l'association a validé « les résultats de l'audit externe » qui avait trouvé la gestion sans reproche. Pour maître Isidore Rufyikiri, ses poursuites s'inscriraient dans un « plan du CNDD-FDD » destiné à l'« empêcher de briguer un autre mandat à la tête du Barreau de Bujumbura » afin de parvenir à y mettre un autre avocat favorable au CNDD-FDD²⁸.

²⁸ Cela fait penser à la stratégie qui avait été utilisée contre Lydia Nsekera pour la bloquer dans ses ambitions de continuer à être à la tête de la FFB que dirige aujourd'hui le sénateur Révérien Ndikuriyo.

1.5. Un mandat du BNUB dont la prolongation n'était pas souhaitée par le Gouvernement du Burundi²⁹

Toutes ces questions se posaient au moment où les Nations Unies et le Gouvernement du Burundi négociaient l'avenir du BNUB. Pour le Gouvernement du Burundi, les acquis déjà atteints en matière de paix et de sécurité plaideraient pour la fin de ce mandat et sa transformation en « Equipe Pays », plus impliquée dans des programmes de développement économique et social.

Pour préparer le rapport à soumettre au Conseil de Sécurité sur cette question, le Secrétaire Général des Nations Unies avait dépêché au Burundi une mission d'information. Cette dernière avait rencontré plusieurs acteurs notamment au niveau des leaders des partis politiques, de la société civile, des confessions religieuses... Plusieurs acteurs burundais rencontrés plaidaient pour la prolongation du mandat du BNUB dont ils appréciaient le rôle dans l'amorce et la conduite d'un dialogue autour de certaines questions de l'heure.

Tous appréciaient l'initiative et l'implication du BNUB dans l'organisation des ateliers sur l'évaluation du processus électoral de 2010 en vue d'une meilleure organisation de celles de 2015.

Le rôle discret mais combien efficace du BNUB dans le retour au pays de leaders politiques partis en exil au lendemain des élections de 2010 avait également été apprécié. Plusieurs acteurs politiques, religieux et de la société civile convergeaient sur la nécessité que le BNUB accompagne le processus de mise en place et de fonctionnement des mécanismes de la justice transitionnelle. Parmi eux, les Evêques Catholiques du Burundi qui demandaient que « ce Bureau reste actif dans le pays, pour continuer à appuyer le Gouvernement dans son souci de ramener la confiance entre les acteurs politiques, et dans une bonne préparation des prochaines

²⁹ Au moment où se termine la rédaction de ce rapport, le Gouvernement du Burundi a accepté cette prolongation.

élections ainsi que dans tout ce qui a trait au processus de paix et de réconciliation³⁰ ».

1.6. Un message de fin d'année du Chef de l'Etat sans réponse aux principales questions en débat à la fin de l'année 2014.

Adressant ses vœux au peuple burundais pour l'année 2014, le Président de la République a placé cette année sous le thème : « la paix et le développement durables ont pour socle la vérité, la réconciliation et le pardon mutuel entre burundais³¹ ». Pour le bilan de l'année 2013, il a particulièrement parlé :

- des travaux communautaires à travers lesquels les burundais ont construit plusieurs infrastructures scolaires, sanitaires, administratives, sportives.....,
- des indices du développement économique et social, notamment en rapport avec les recettes de l'Etat, le développement agricole, les perspectives d'exploitation des richesses minières,
- des progrès du Burundi dans les cotations en rapport avec le « Doing Business »,
- du déploiement dans des pays étrangers de troupes de la Force de Défense Nationale pour la participation à des opérations de maintien de la paix...

Le Président de la République a aussi identifié les « défis » auxquels le Burundi devra faire face au cours de l'année 2014³² : les accidents de roulage, le marché de Bujumbura ravagé, la crise des valeurs morales, les rumeurs d'actes terroristes, les rapatriés qui n'ont pas encore récupéré leurs biens, la sorcellerie ...

³⁰ Conférence des Evêques Catholiques du Burundi., Secrétariat Général., Communiqué de presse de la Conférence des Evêques Catholiques du Burundi sur les questions de l'actualité au Burundi, Bujumbura, le 06 décembre 2013.

³¹ République du Burundi, Présidence de la République, Cabinet du Président., Message du Chef de l'Etat à la Nation à l'occasion du nouvel an 2014, Bujumbura, 31 décembre 2013 (site de la Présidence du Burundi)

³² Ibidem

Face à ces « défis » et à d'autres, le Chef de l'Etat appelle les burundais à être solidaires et à faire preuve de patriotisme. Il invite la classe politique burundaise à faire montre de sagesse dans leurs discours et les actions qu'ils mènent. Aucun mot n'a été dit sur le débat sur la révision de la Constitution. Toutefois, le Président de la République a promis qu'au cours de l'année 2014 qui commence, les institutions de l'Etat vont « s'atteler à corriger les erreurs constatées au cours de l'année 2013 qui vient de s'écouler³³ », dont certainement celles en rapport avec la gouvernance du pays.

Conclusion

Grosso modo, en matière politique, la révision de la Constitution, dont l'aboutissement pourrait avoir des répercussions sur la vie politique et institutionnelle du Burundi dans les années à venir, est certainement la question qui marquera particulièrement l'année 2014. Face à cette perspective, les acteurs de la vie politique burundaise se trouvent à la croisée des chemins :

- La candidature du Président de la République à la présidentielle de 2015, souhaitée ardemment par son parti, mais sur laquelle le concerné lui-même ne s'est pas encore prononcé ouvertement, sera-t-elle maintenue suspendue sur cette révision de la Constitution ?
- Le Parlement, dont la côte de popularité était fortement montée suite à l'organisation et aux conclusions de l'atelier sur la révision de certaines dispositions de la Constitution, va-t-il poursuivre sur cette lancée ou répondre uniquement aux souhaits du parti CNDD-FDD, dont la très large majorité des députés et des sénateurs est issue ?
- Le parti CNDD-FDD pourra-t-il rassembler autour de lui les voix nécessaires des députés pour réaliser des réformes constitutionnelles visiblement dictées par des intérêts partisans et surtout pour répondre à des ambitions d'individus au détriment des

³³ République du Burundi, Présidence de la République, Cabinet du Président., Message du Chef de l'Etat à la Nation à l'occasion du nouvel an 2014, Bujumbura, 31 décembre 2013 (site de la Présidence du Burundi)

valeurs fondamentales que l'ensemble du peuple burundais partage ?

- Les autres groupes parlementaires, ainsi que les députés de la communauté des Batwa, vont-ils garder le cap et résister aux sollicitations qui pourraient s'exprimer sous des formes diverses pour débaucher en leur sein les compléments nécessaires au CNDD-FDD pour mener à terme une réforme constitutionnelle dont plusieurs segments du peuple burundais doutent de l'urgence?
- Les partis politiques de l'Opposition, parviendront-ils à franchir le cap, s'inscrire et convaincre qu'ils sont capables de constituer une alternative viable, rassurante et respectable par rapport aux enjeux que dessinent les batailles autour de la modification de la Constitution ?
- Enfin, les différentes structures institutionnelles et de la société civile intervenant dans la promotion de la bonne gouvernance en général et de la lutte contre la corruption et les malversations économiques en particulier, parviendront-elles à inverser les tendances peu reluisantes de l'économie burundaise ?

Autant de questions soulevées par le contexte de la gouvernance politique qui a prévalu en décembre 2013.

Chapitre 2. La gouvernance économique: Austérité budgétaire et persistance des difficultés pour le décollage de l'économie burundaise

2.1. Un budget voté de nouveau en catimini

Le mois de décembre 2013 a été marqué par le vote de la loi budgétaire. Le scénario n'a pas changé. Prévues pour toute la session d'octobre, l'adoption de cette loi s'est de nouveau faite en catimini au cours des deux dernières semaines du mois de décembre 2013. Les députés et les sénateurs n'ont pas disposé de temps suffisant pour analyser en profondeur cette loi d'une importance capitale dans le fonctionnement de l'Etat et la réalisation de ses missions. La stratégie parlementaire d'adoption de la loi budgétaire reste donc à perfectionner.

2.2. Des tendances générales qui ne changent pas substantiellement

Dans ses grandes lignes, la loi n°1/32 du 31 décembre 2013 portant fixation du budget général de la République du Burundi est caractérisée par l'austérité. Le budget 2014 est de 1.438 milliards de francs burundais. Les recettes projetées sont de 1 341 milliards de Francs burundais. Elles connaissent une diminution de 3% par rapport à l'année 2013. Toutefois, les dépenses augmentent de 5,3%. Les appuis budgétaires extérieurs diminuent de 28,3% passant de 141 milliards en 2013 à 100 milliards en 2014. L'endettement extérieur s'élève à 600 milliards avec des intérêts annuels s'élevant à 6 milliards de francs burundais. L'autre fait marquant de ce budget concerne les exonérations. Elles sont de nouveau plafonnées à 18 milliards de francs burundais. Ce qui est très sous-estimé quand on constate qu'en 2012 et en 2013 ces exonérations s'élevaient respectivement à 80 et 105 milliards. Quant aux dons, ils connaissent également une diminution. Ils passent de 711,9 milliards en 2013 à 674,1 milliards en 2014, soit une diminution de 5,3%. Enfin, le déficit budgétaire avec dons est de -70,378 milliards, alors que hors dons il s'élève à -759,722 milliards.

Au niveau des ressources exceptionnelles, alors qu'en 2013, celles résultant du déploiement de troupes burundaises en Somalie s'élevaient à 29,5 milliards, en 2014, elles vont atteindre seulement 3 milliards. Elles ne représentent plus que 10,16% des ressources enregistrées en 2013.

Pourtant, au lieu de diminuer, les effectifs des troupes ont augmenté.

D'autre part, on ne voit pas dans le budget 2014 l'impact budgétaire du déploiement de troupes burundaises (un bataillon) en République Centrafricaine. Cela apparaîtra peut être dans le budget révisé qui devrait intervenir au cours du mois d'avril 2014 si les modifications constitutionnelles relatives au vote de la loi budgétaire sont entretemps adoptées.

Ces différentes informations se lisent dans le tableau suivant :

Tableau n° 1 : Grandes masses du budget 2014

Grandes masses	Détails		Montant	
			Brut	%
Ressources			1 341 031 794 475	
	Produits fiscaux		591 493 553 509	44.10
	Produits non fiscaux		60 194 030 794	4.48
	Dons		681 796 168 983	50.84
		Courants	100 751 240 000	
		En capital	581 044 928 983	
	Produits exceptionnels		7 548 041 183	0.56
Dépenses			1 411 410 301 966	
	Courants		692 463 296 037	49.06
		Salaires	322 341 139 616	22.83
	En capital et prêts nets		718 947 005 929	50.93
		Dons	581 044 928 983	41.16
Déficit	Global avec dons		- 70 378 507 491	

	Hors dons	- 759 722 717 683	
Financement du déficit			
Financement du déficit	Financement extérieur net	32 847 224 607	
	Financement bancaire	27 879 348 064	
	Financement non bancaire	13 567 876 543	
	Remboursement de la dette extérieure	- 3 600 000 000	

La loi budgétaire 2014 annonce un taux de croissance de 5,4%. Il augmente de 0,6% par rapport à celui de 4,8% visé en 2013. Le Burundi reste à la traîne par rapport aux autres pays membres de la C.E.A. (Communauté Est Africaine). Pour atteindre cette légère augmentation, le ministère des finances et de la planification du développement économique table sur l'augmentation de la production du café, le développement de l'industrie agro-alimentaire, l'exploitation de la fibre optique, la production agricole qui pourrait croître grâce aux engrais chimiques... Toutefois, le ministère fait constater que « le Burundi n'est pas encore totalement sorti de la fin du conflit³⁴ ».

2.3. Un budget d'austérité

Globalement, l'affectation des ressources aux différentes institutions, ministères et autres services de l'État, se présente comme suit :

³⁴ Porte-parole du ministère des finances et de la planification du développement économique dans une émission Kabizi du 17 janvier 2014.

Tableau n°2 : Budget 2014 : Ressources, dans l'ordre croissant, affectées aux institutions, ministères et services

n°	Institution	Crédit affecté	%
1.	Institution ombudsman	794 432 387	0.052
2.	Cour des comptes	1 072 038 316	0.074
3.	Secrétariat général du gouvernement	1 145 189 279	0.079
4.	Première vice-présidence	1 599 483 410	0.111
5.	Deuxième vice-présidence	1 635 033 523	0.113
6.	Commission Nationale Electorale Indépendante	2 000 000 000	0.139
7.	Ministère de la jeunesse, des sports et de la culture	3 586 060 280	0.249
8.	Ministère de la fonction publique, du travail et de la sécurité sociale	4 035 173 249	0.280
9.	Ministère du commerce, de l'industrie, des postes et du tourisme	4 113 551 751	0.286
10.	Sénat	5 341 545 456	0.371
11.	Ministère de l'intérieur	6 233 862 961	0.433
12.	Ministère de la télécommunication, de l'information, de la communication et des relations avec le parlement	7 652 251 379	0.532
13.	Ministère des affaires de la communauté est africaine	8 990 311 282	0.625
14.	Assemblée Nationale	9 290 654 282	0.646
15.	Ministère du développement communal	12 015 078 502	0.835
16.	Ministère a la Présidence chargé de la bonne gouvernance et de la privatisation	13 102 527 313	0.911
17.	Ministère de l'eau, de l'environnement et de l'aménagement du territoire	17 576 373 496	1.222
18.	Ministère de la solidarité nationale, des droits de la personne humaine et du genre	19 931 103 511	1.385

19.	Présidence de la République	20 557 136 292	1.429
20.	Ministère de la justice et garde des sceaux	21 998 502 260	1.529
21.	Ministère des relations extérieures et de la coopération internationale	37 634 786 235	2.616
22.	Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique	47 173 992 020	3.280
23.	Ministère des transports, des travaux publics et de l'équipement	63 895 070 264	4.442
24.	Ministère de la sécurité publique	69 620 445 040	4.841
25.	Ministère de l'énergie et des mines	88 519 157 800	6.155
26.	Ministère de la défense nationale et des anciens combattants	117 606 872 873	8.177
27.	Ministère de l'agriculture et de l'élevage	173 049 258 504	12.032
28.	Ministère de la santé publique et de la lutte contre le sida	187 821 505 964	13.060
29.	Ministère des finances et de la planification du développement économique	223 744 327 673	15.558
30.	Ministère de l'enseignement de base et secondaire, de l'enseignement des métiers, de la formation professionnelle et de l'alphabétisation	267 386 437 714	18.592
Total général		1 438 122 663 016	100,00

Face aux ressources limitées, la stratégie prise est de mettre en place un « budget d'austérité ». Le Gouvernement a opté pour la réduction des dépenses courantes. Au cours de l'année 2014, aucun recrutement n'est autorisé au sein de la fonction publique sauf dans les secteurs de l'enseignement et de la santé publique.

Afin de se faire une idée sur la réduction annoncée des dépenses courantes, il a été procédé à la comparaison des ressources affectées aux différents ministères en 2013 et en 2014. Le constat est que 16 ministères ou autres institutions et services de l'Etat ont des crédits qui connaissent une augmentation alors que 14 connaissent une diminution.

Les ressources augmentent de 20% et plus, pour les institutions, ministères et services suivants :

- Enseignement de base et secondaire, enseignement des métiers, formation professionnelle et alphabétisation ;
- Santé publique et lutte contre le sida ;
- Agriculture et élevage ;
- Jeunesse, sports et culture ;
- Secrétariat général du gouvernement ;
- Finances et planification du développement ;
- Fonction publique, travail et sécurité sociale ;
- Bonne gouvernance et privatisation ;
- Affaires de la Communauté Est Africaine.

Les ministères de la sécurité publique et celui de la défense et des anciens combattants mobilisent des ressources substantielles. Ensemble avec le ministère des finances et de la planification du développement économique, trois ministères, directement impliqués dans le développement économique et social, ont chacun des ressources affectées qui dépassent 100 milliards de francs burundais : le ministère de l'agriculture et de l'élevage, le ministère de la santé publique et de la lutte contre le sida et le ministère de l'enseignement de base et secondaire, de l'enseignement des métiers, de la formation professionnelle et de l'alphabétisation.

Tableau n° 3 : Budget de l'Etat: Institutions, ministères et services dont les crédits connaissent une augmentation de 2013 à 2014.

	Institutions, Ministères, services	Budget 2013	Budget 2014	Différence
1	Sénat	5 283 736 645	5 341 545 456	+57 808 811
2	Cour des comptes	955 875 974	1 072 038 316	+116 162 342
3	Assemblée nationale	9 079 456 884	9 290 654 282	+211 197 398
4	Secrétariat général du gouvernement	857 261 063	1 145 189 279	+287 928 216
5	Ministère de la jeunesse, des sports et de la culture	2 768 137 431	3 586 060 280	+817 922 851
6	Commission nationale électorale indépendante	1 000 000 000	2 000 000 000	+1 000 000 000
7	Ministère de la fonction publique, du travail et de la sécurité sociale	2 620 411 316	4 035 173 249	+1 414 761 933
8	Ministère de la sécurité publique	66 116 099 629	69 620 445 040	+3 504 345 411
9	Ministère des relations extérieures et de la coopération internationale	32 103 156 031	37 634 786 235	+5 531 630 204
10	Ministère des affaires de la Communauté Est Africaine	1 453 549 878	8 990 311 282	+7 536 761 404
11	Ministère à la présidence chargé de la bonne gouvernance et de la privatisation	2 948 967 621	13 102 527 313	+10 153 559 692
12	Ministère de la défense nationale et des anciens combattants	101 793 340 300	117 606 872 873	+15 813 532 573
13	Ministère de l'agriculture et de l'élevage	140 542 403 114	173 049 258 504	+32 506 855 390
14	Ministère de la santé publique et de la lutte contre le sida	154 554 654 415	187 821 505 964	+33 266 851 549

15	Ministère de l'enseignement de base et secondaire, de l'enseignement des métiers, de la formation professionnelle et de l'alphabétisation	222 883 861 946	267 386 437 714	+44 502 575 768
17	Ministère des finances et de la planification du développement économique	159 955 214 104	223 744 327 673	+63 789 113 569

La diminution allant de 20% et plus concerne les institutions, ministères et services suivants :

- Energie et mines ;
- Justice et garde des sceaux ;
- Présidence de la République ;
- Deuxième vice-présidence de la République ;
- Commerce, industrie, postes et tourisme ;
- Transports, travaux publics et équipement ;
- Intérieur ;
- Eau, environnement et aménagement du territoire ;
- Télécommunication, information, communication et relation avec le parlement ;
- Développement communal.
-

Tableau n° 4 : Budget de l'Etat: Institutions, ministères et services dont les crédits connaissent une diminution de 2013 à 2014.

1	Institutions, Ministères, services	Budget 2013	Budget 2014	Différence
2	Ministère des transports, des travaux publics et de l'équipement	111 085 049 396	63 895 070 264	-47 189 979 132
3	Ministère du développement communal	45 852 516 636	12 015 078 502	-33 837 438 134
4	Ministère de l'eau, de l'environnement et de l'aménagement du territoire	49 137 002 051	17 576 373 496	-31 560 628 555
5	Ministère de l'énergie et des mines	110 819 348 727	88 519 157 800	-22 300 190 927
6	Ministère de la télécommunication, de l'information, de la communication et des relations avec le parlement	25 696 320 980	7 652 251 379	-18 044 069 601
7	Présidence de la République	28 878 092 939	20 557 136 292	-8 320 956 647
8	Ministère de l'intérieur	14 532 768 967	6 233 862 961	-8 298 906 006
9	Ministère de la justice et garde des sceaux	28 195 325 120	21 998 502 260	-6 196 822 860
10	Ministère du commerce, de l'industrie, des postes et du tourisme	6 903 904 623	4 113 551 751	-2 790 352 872
11	Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique	48 591 693 378	47 173 992 020	-1 417 701 358
12	Deuxième vice-présidence	2 349 247 895	1 635 033 523	-714 214 372
13	Ministère de la solidarité nationale, des droits de la personne humaine et du genre	20 063 173 646	19 931 103 511	-132 070 135
14	Institution ombudsman	854 318 513	794 432 387	-59 886 126
15	Première vice-présidence	1 646 024 300	1 599 483 410	-46 540 890

2.4. Un budget toujours largement dépendant de ressources extérieures

Le budget 2014 est financé à 56,53% par des ressources intérieures, les ressources extérieures intervenant pour les 43,47% restants (tableau n°5).

Ces proportions paraissent positives puisqu'elles refléteraient une implication soutenue des moyens intérieurs dans le financement du budget de l'Etat. Certes, les recettes recueillies au niveau de l'OBR ont connu, au cours de l'année 2013, une augmentation de plus de 10% par rapport à 2012. En 2014, il est prévu que les recettes que récoltera l'OBR augmenteront de 13%. Les ressources extérieures diminuent depuis 2011 ; cela ne s'expliquant pas substantiellement par la croissance des ressources intérieures mais plutôt par une diminution des ressources extérieures suite à la morosité de l'économie internationale depuis 2008 mais aussi à cause des hésitations des partenaires extérieurs du Burundi sur la gouvernance du pays. Ils critiquent, notamment, des lois jugées « liberticides » ainsi que la persistance des phénomènes de corruption et de malversations économiques.

Tableau n°5 : Budget 2014 selon l'origine (intérieure ou extérieure) des ressources

Institutions, ministères ou autres services de l'Etat		Crédits votés		
		Ressources intérieures	Ressources extérieures	Total
1.	Présidence de la République	20 557 136 292		20 557 136 292
2.	Première vice présidence	1 599 483 410		1 599 483 410
3.	Deuxième vice présidence	1 517 961 741	117 071 782	1 635 033 523
4.	Secrétariat général du gouvernement	1 145 189 279		1 145 189 279
5.	Assemblée nationale	9 290 654 282		9 290 654 282
6.	Sénat	5 341 545 456		5 341 545 456
7.	Cour des comptes	1 072 038 316		1 072 038 316
8.	Commission nationale électorale indépendante	2 000 000 000		2 000 000 000
9.	Ministère de l'intérieur	3 386 034 506	2 847 828 455	6 233 862 961
10.	Ministère du développement communal	9 603 911 069	2 411 167 433	12 015 078 502
11.	Ministère de la sécurité publique	60 500 426 820	9 120 018 220	69 620 445 040
12.	Ministère des relations extérieures et de la coopération internationale	37 634 786 235		37 634 786 235
13.	Ministère de la défense nationale et des anciens combattants	96 169 089 390	21 437 783 483	117 606 872 873
14.	Ministère des finances et de la planification du développement économique	130 701 144 634	93 043 183 039	223 744 327 673
15.	Ministère de la justice et garde des sceaux	18 122 260 023	3 876 242 237	21 998 502 260
16.	Ministère a la présidence charge de la bonne gouvernance et de la privatisation	3 108 740 093	9 993 787 220	13 102 527 313
17.	Ministère de la télécommunication, de l'information, de la communication et des relations avec le parlement	6 164 938 338	1 487 313 041	7 652 251 379

18.	Ministère de la fonction publique, du travail et de la sécurité sociale	4 035 173 249		4 035 173 249
19.	Ministère des affaires de la communauté est africaine	1 168 204 961	7 822 106 321	8 990 311 282
20.	Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique	47 173 992 020		47 173 992 020
21.	Ministère de l'enseignement de base et secondaire, de l'enseignement des métiers, de la formation professionnelle et de l'alphabétisation	184 412 873 163	82 973 564 551	267 386 437 714
22.	Ministère de la santé publique et de la lutte contre le sida	80 993 838 307	106 827 667 657	187 821 505 964
23.	Ministère de la solidarité nationale, des droits de la personne humaine et du genre	9 604 465 215	9 326 638 296	19 931 103 511
24.	Ministère de la jeunesse, des sports et de la culture	2 573 329 910	1 012 730 370	3 586 060 280
25.	Ministère de l'agriculture et de l'élevage	32 991 785 839	140 057 472 665	173 049 258 504
26.	Ministère du commerce, de l'industrie, des postes et du tourisme	2 573 206 611	1 540 345 140	4 113 551 751
27.	Ministère de l'énergie et des mines	22 458 890 017	66 060 267 783	88 519 157 800
28.	Ministère de l'eau, de l'environnement et de l'aménagement du territoire	5 456 322 526	12 120 550 970	17 576 373 496
29.	Ministère des transports, des travaux publics et de l'équipement	10 925 879 944	52 969 190 320	63 895 070 264
30.	Institution Ombudsman	794 432 387		794 432 387
Total général		813 077 734 033	625 044 928 983	1 438 122 663 016

Dix-neufs ministères et autres services de l'État attendent des ressources extérieures pour leur équipement ou/et surtout pour la réalisation de leurs projets. Ils se succèdent comme suit :

Tableau n°6 : Budget 2014: Etat de dépendance, dans l'ordre croissant, des institutions, ministères et autres services de l'État bénéficiant des ressources extérieures

n°	Institutions, ministères ou autres services de l'État	Total des crédits alloués	Ressources			
			intérieures		extérieures	
			Brutes	%	Brutes	%
1.	Deuxième vice présidence	1 635 033 523	1 517 961 741	92.84	117 071 782	7.16
2.	Ministère de la sécurité publique	69 620 445 040	60 500 426 820	86.91	9 120 018 220	13.09
3.	Ministère de la justice et garde des sceaux	21 998 502 260	18 122 260 023	82.38	3 876 242 237	17.62
4.	Ministère de la défense nationale et des anciens combattants	117 606 872 873	96 169 089 390	81.78	21 437 783 483	18.22
5.	Ministère de la télécommunication, de l'information, de la communication et des relations avec le parlement	7 652 251 379	6 164 938 338	80.57	1 487 313 041	19.43
6.	Ministère du développement communal	12 015 078 502	9 603 911 069	79.94	2 411 167 433	20.06
7.	Ministère de la jeunesse, des sports et de la culture	3 586 060 280	2 573 329 910	71.76	1 012 730 370	28.24
8.	Ministère de l'enseignement de base et secondaire, de l'enseignement des métiers, de la formation professionnelle et de l'alphabétisation	267 386 437 714	184 412 873 163	68.97	82 973 564 551	31.03
9.	Ministère du commerce, de l'industrie, des postes et du tourisme	4 113 551 751	2 573 206 611	62.56	1 540 345 140	37.44

10.	Ministère des finances et de la planification du développement économique	223 744 327 673	130 701 144 634	58.42	93 043 183 039	41.58
11.	Ministère de l'intérieur	6 233 862 961	3 386 034 506	54.32	2 847 828 455	45.68
12.	Ministère de la solidarité nationale, des droits de la personne humaine et du genre	19 931 103 511	9 604 465 215	49.86	9 326 638 296	50.14
13.	Ministère de la santé publique et de la lutte contre le sida	187 821 505 964	80 993 838 307	43.13	106 827 667 657	56.87
14.	Ministère de l'eau, de l'environnement et de l'aménagement du territoire	17 576 373 496	5 456 322 526	31.05	12 120 550 970	68.95
15.	Ministère de l'énergie et des mines	88 519 157 800	22 458 890 017	25.38	66 060 267 783	74.62
16.	Ministère a la présidence charge de la bonne gouvernance et de la privatisation	13 102 527 313	3 108 740 093	23.73	9 993 787 220	76.27
17.	Ministère de l'agriculture et de l'élevage	173 049 258 504	32 991 785 839	19.07	140 057 472 665	80.93
18.	Ministère des transports, des travaux publics et de l'équipement	63 895 070 264	10 925 879 944	17.10	52 969 190 320	82.90
19.	Ministère des affaires de la communauté est africaine	8 990 311 282	1 168 204 961	13.00	7 822 106 321	87.00

Source : Budget Général de la République du Burundi, exercice 2014

La dépendance de l'extérieur est de plus de 40% pour les ministères suivants:

- Finances et planification du développement économique,
- Intérieur,
- Solidarité nationale, droits de la personne humaine et genre,
- Santé publique et lutte contre le sida,
- Eau, environnement et aménagement du territoire,
- Energie et mines
- Bonne gouvernance et privatisation
- Agriculture et élevage
- Transports, travaux publics et équipement
- Affaires de la communauté est-africaine.
-

Les dons budgétaires prévus s'élèvent à 100,751 milliards.

Tableau n°7: Budget 2014 : Dons budgétaires

	Contributeur	Montant (FBU)
1	Banque Mondiale (BM)	40 775 000 000
2	Union Européenne (UE)	30 534 000 000
3	Banque Africaine de Développement (BAD)	22 899 240 000
4	France	6 543 000 000

Source : Budget Général de la République du Burundi, exercice 2014

Par rapport au budget de 2013, la Belgique et le Japon qui avaient contribué pour 7,360 milliards (dont 7 milliards du Japon) ne fourniront pas de don budgétaire en 2014. Par rapport à 2013, les versements de la Banque Africaine de Développement et de la Banque Mondiale connaîtront respectivement une augmentation de 90,35% et de 5,97% alors que ceux de la de l'Union Européenne diminueront de 11%.

Les dons en capital prévus viendront d'administrations publiques (bilatérales) et des organisations internationales.

Au niveau bilatéral, trois pays vont contribuer chacun à raison de plus de 10 milliards de Francs burundais : l'Inde, la Belgique et les Pays-Bas. Les interventions combinées des pays Bas et de l'Allemagne d'une part et de la Belgique et la Norvège d'autre part, sont également substantielles et dépassent les 10 milliards de francs burundais.

Tableau n°8: Budget 2014 : Dons en capital reçus des administrations publiques (bilatérales)

	Pays	Montant (FBU)
1.	Belgique-Norvège (afp/gpe)	66 218 916 744
2.	Pays bas	65 638 952 382
3.	Belgique	49 888 565 671
4.	Inde	14 700 000 000
5.	Pays bas-allemande	12 000 000 000
6.	Royaume uni	8 377 508 112
7.	France	3 399 667 503
8.	Suisse	2 341 435 780
9.	Canada	692 283 760
10.	Allemagne	160 000 000

Source : Budget Général de la République du Burundi, exercice 2014

Au niveau des organisations internationales, l'Union Européenne, la Banque Mondiale et les Nations vont intervenir chacune à raison de plus de 40 milliards de francs burundais.

Tableau n° 9: Budget 2014 : Dons en capital reçus des organisations Internationales

	Organisation	Montant (FBU)
1	Union européenne	87 992 706 307
2	Banque mondiale ³⁵	86 852 989 084
3	Nations unies	44 296 767 030
4	Fida ³⁶	37 961 285 437
5	Usaid	18 387 342 708
6	Fmi	10 167 294 672
7	Kfw	6 000 000 000
8	Afd	1 069 769 474
9	Acbf	1 042 764 215

Source : Budget Général de la République du Burundi, exercice 2014

2.5. Un climat des affaires terni par la persistance des phénomènes de corruption et de malversations économiques

Au cours du mois de décembre 2013, le Burundi a continué à franchir des pas importants dans l'amélioration de son climat des affaires. En cette matière, il a connu une progression de plus de 10 places dans le classement mondial et est reconnu aujourd'hui comme un des pays qui connaissent de profondes réformes pour l'amélioration du climat des affaires. Dans son message du 31 décembre 2013, le Président de la République s'en est félicité en soulignant que « nous sommes parmi les 10 meilleurs pays réformateurs au monde³⁷ ». Toutefois, cette embellie est ternie par la persistance de la corruption et des malversations économiques qui sont régulièrement dénoncées par des associations de la société civile comme l'OLUCOME.

L'année 2013 s'est terminée alors que revenait à la surface une question qui avait retenu en haleine les opinions intéressées par les questions

³⁵ Il s'agit du Groupe Banque Mondiale comprenant l'IDA

³⁶ En y ajoutant les crédits Union Européenne/FIDA

³⁷ République du Burundi, Présidence de la République, Cabinet du Président., Message du Chef de l'Etat à la Nation à l'occasion du nouvel an 2014, Bujumbura, 31 décembre 2013 (site de la Présidence du Burundi)

économiques et la bonne gouvernance : la concession du port de Bujumbura. Après la fuite de son directeur général, il s'avère aujourd'hui que l'apport en capital promis par une société sud africaine au sein de la nouvelle autorité du port de Bujumbura ne s'est pas jusqu'aujourd'hui réalisé. Par ailleurs, les droits des travailleurs n'ayant pas été respectés, ces derniers menacent de déclencher une grève. D'aucuns se demandent comment se conclura cette question qui ne cesse de défrayer la chronique.

En outre, l'OLUCOME a dénoncé au cours du mois de décembre 2013 des soupçons de corruption autour de la passation d'un marché entre le ministère des finances et de la planification du développement économique et la société ASSYST dont le siège social se trouverait à L'île Maurice. Il s'agit d'une affaire en rapport avec la dotation du ministère des finances d'un logiciel de gestion.

Conclusion

Le vote du budget 2014 révèle la persistance des faiblesses de l'économie burundaise. Ce budget ne laisse pas transparaître les fonds affectés au Service National des Renseignements. Le budget de l'État compte toujours en grande partie sur des appuis budgétaires autant au niveau des dons budgétaires que des dons en capital.

Chapitre 3. La gouvernance sociale: Prolongation du mandat et nouvelles missions confiées à la Commission Nationale Terres et Autres Biens

3.1. Un « péché originel » ?

Depuis sa mise en place³⁸ et son entrée en fonctions, mais surtout depuis qu'elle est dirigée par Monseigneur Sérapion Bambonerane, la Commission Nationale Terres et Autres Biens (CNTB) suscite beaucoup de controverses dans le débat politique burundais. Ce débat s'est cristallisé au cours du mois de décembre 2013, particulièrement lors du vote d'une nouvelle loi portant organisation et missions de cette Commission et l'instauration d'une Cour Spéciale des Terres et Autres Biens.

Le Conseil des ministres des 09 et 10 octobre 2013 a trouvé que « la Commission Nationale des Terres et Autres Biens connaît des difficultés qui entravent son fonctionnement dues à certaines lacunes que contient la loi qui la régit, d'où la nécessité de la réviser »³⁹. La préoccupation du Gouvernement concernait notamment la problématique de restitution des logements et des autres biens aux réfugiés et aux autres personnes déplacées par les différents conflits que le Burundi a connus depuis son indépendance, le 1^{er} juillet 1962.

Pour le Gouvernement, « les décisions prises et contestées par l'une des parties » lors des actions de la Commission Nationale des Terres et Autres Biens « restent inefficaces et même tombent en annulation suite aux recours systématiques et procédures interminables devant les juridictions ordinaires existantes⁴⁰ ». D'autre part, des « procédures longues, fatigantes et coûteuses⁴¹ » étaient dénoncées par le Gouvernement. S'appuyant sur l'action de la justice transitionnelle qui doit être « réparatrice et réconciliatrice », le Gouvernement préconisait ainsi que la Commission

³⁸ Loi n°1/01 du 04 janvier 2011 portant mission, composition, organisation et fonctionnement de la Commission Nationale des Terres et Autres Biens.

³⁹ Compte-rendu du Secrétaire général et porte-parole du Gouvernement du 09-10 octobre 2013.

⁴⁰ Ibidem

⁴¹ Ibidem

Nationale des Terres et Autres Biens devrait « suivre une procédure expéditive et moins coûteuse⁴² ». Le Conseil des ministres étudiait alors deux projets de loi : celui portant révision de la loi n°1/01 du 04 janvier 2011 portant missions, composition, organisation et fonctionnement de la Commission Nationale des Terres et Autres Biens et celui portant création, organisation, fonctionnement et compétence de la Cour Spéciale des Terres et Autres Biens ainsi que la procédure suivie devant elle.

Le projet de loi portant révision de la loi n°1/01 du 04 janvier 2011 portant missions, composition, organisation et fonctionnement de la Commission Nationale des Terres et Autres Biens a été adopté. Quant à celui relatif à la création, organisation, fonctionnement et compétence de la Cour Spéciale des Terres et Autres Biens ainsi que la procédure suivie devant elle, le Gouvernement avait trouvé qu'il nécessitait des compléments. Il avait été confié à un comité ministériel d'intégrer les recommandations et considérations relevées par le Conseil des ministres avant que le projet ne soit définitivement adopté au niveau du Gouvernement et envoyé au Parlement.

3.1.1. Un mandat prolongé de cinq ans et de nouvelles missions pour la CNTB

Un mois après ce Conseil des Ministres, le 13 novembre 2013, le Président de la République avait procédé à la nomination des membres de la Commission Nationale des Terres et Autres Biens. La Commission est toujours composée de 50 membres et reste sous la présidence de Monseigneur Sérapion Bambonanire. Son nouveau vice-président est Martin Mbazumutima. Ce dernier est un ancien chef de cabinet civil du Président de la République. Il était tombé en disgrâce à la suite de la crise de 2007 au sein du CNDD-FDD qui avait abouti à l'éviction d'Hussein Radjabu de la présidence de ce parti et à son emprisonnement. Martin Mbazumutima avait été aussi beaucoup cité dans les rapports sur la vente « illégale » du Falcon 50 présidentiel au début de la Législature 2005-2010.

⁴² Ibidem

La nomination des membres de la CNTB a été faite de manière anticipative avant la promulgation de la loi n°1/31 du 31 décembre 2013 portant révision de la loi n°1/01 du 04 janvier 2011 portant missions, composition, organisation et fonctionnement de la Commission Nationale des Terres et Autres Biens. Selon l'article 8 de la nouvelle loi, la composition de cette Commission doit être faite dans le respect des «équilibres constitutionnels». D'autre part, les membres doivent être caractérisés par une moralité, une intégrité, une impartialité et une compétence irréprochables.

Il est inévitable que l'environnement dans lequel la Commission mène sa mission inspire des questions. Personne ne peut contester que les burundais sinistrés dont les biens ont été spoliés à la faveur des « événements tragiques » qu'a connus le Burundi depuis son indépendance, les reprennent. Mais une question reste sans réponse: les burundais font-ils une lecture commune de ces « événements tragiques » autant en ce qui concerne leurs origines, leurs expressions, leurs conséquences et les différents acteurs qui y ont été impliqués, les victimes et, en voie de conséquence, les responsabilités des uns et des autres ? Avoir mis en mouvement cette politique nécessaire sans le travail préalable de la Commission Vérité-Réconciliation en complique la réalisation.

Beaucoup de spéculations, nourries plus par des calculs politiques que par le souci d'une juste réhabilitation des sinistrés du conflit burundais auraient pu être évitées. Pour cela, les missions de la Commission Nationale des Terres et Autres Biens auraient dû être inscrites dans la mise en application des conclusions et recommandations de la commission Vérité-Réconciliation comme le préconise l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi⁴³. Dans sa mission d' « arbitrer et réconcilier », la Commission était appelée à arrêter ou proposer aux institutions compétentes « des mesures susceptibles de promouvoir la réconciliation et le pardon ». C'est cette commission qui était également appelée à décider « la restitution aux ayants droit des biens dont ils avaient été dépossédés » ou arrêter « des indemnisations conséquentes⁴⁴».

⁴³ Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi, chapitre I, article 8b).

⁴⁴ Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi, chapitre I, article 8b).

En lisant les dispositions pertinentes de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi, on se rend compte que la Commission Nationale des Terres et Autres Biens mène des missions qui revenaient à la Commission Vérité Réconciliation avant même que cette Commission n'ait fait la lumière et établi la vérité « sur les actes de violence graves commis au cours des conflits cycliques qui ont endeuillé le Burundi⁴⁵ ».

Une autre question concerne ces « événements tragiques » dont parle la loi n°1/31 du 31 décembre 2013. Ils ne sont pas définis dans cette loi. Ils s'étendent sur toute la deuxième moitié du 20^{ème} siècle : 1965-1966, 1972-1973, 1988, 1991, 1992 et 1993-2003. Dans l'exercice de sa mission, la Commission Nationale des Terres et Autres Biens est souvent accusée de n'être préoccupée que par les rapatriés victimes des « événements tragiques » de 1972-1973 qui ont été spoliés de leurs biens meubles et immeubles, de leurs matériels roulants, de leurs comptes bancaires, de leurs assurances sociales.... Pourtant, des citoyens burundais ont été également victimes des autres événements dont le traitement des conséquences doit apparaître dans les missions et actions de la Commission Nationale des Terres et Autres Biens, avec le même engagement et les mêmes vigueurs. Y a-t-il aujourd'hui des actions qui sont menées par la CNTB, par exemple en ce qui concerne la restitution du cheptel ou la remise en l'état des biens détruits au cours de la crise de 1993-2003 ? Un redressement rapide est nécessaire pour ne pas compromettre l'objectif national de justice et d'une large et complète réconciliation dans lequel doivent s'inscrire les missions de la Commission Nationale des Terres et Autres Biens.

Comme le prévoit l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi, et comme la loi révisée sur la CNTB elle-même l'envisage, des « modalités d'indemnisation et de compensation » s'imposent pour satisfaire aux revendications justes et fondées des rapatriés et autres sinistrés dont les biens ne peuvent pas être restitués, du fait, par exemple, qu'ils ont été utilisés à des fins publiques. La loi fixe ainsi à la Commission la mission d' « étudier les possibilités et modalités de compensation pour les sinistrés

⁴⁵ Ibidem, article 8a)

qui n'ont pas recouvré leurs terres et/ou autres biens, ou pour d'autres victimes dont les biens ont été détruits, y compris les requérants qui s'estiment insatisfaits par les décisions des commissions antérieures⁴⁶ ».

S'agit-il là d'une fenêtre ouverte pour la mise en place du « fonds d'indemnisation » pour ces cas et d'autres similaires ou assimilables ? Le ministre de la justice a laissé comprendre que le Gouvernement ne s'oppose pas à la mise en place de ce fonds⁴⁷. Pour lui, il devrait plutôt couvrir un champ plus vaste. Ce fonds pourra-t-il également s'intéresser aux occupants des terres et autres biens des rapatriés et autres sinistrés qui, après les avoir restitués, se trouveraient totalement dépouillés, sans aucune perspective d'avenir ? La question est souvent posée et son règlement doit être pensé dans le souci de la paix, de la justice et de la réconciliation.

3.1.2. Les nouvelles missions de la Commission Nationale Terres et Autres Biens face au défi de consolidation de la paix, la sécurité et la concorde nationale

La Commission est également chargée de la mission de « mettre à jour, en concertation avec les services compétents, l'inventaire des terres et autres biens de l'État, identifier et proposer la récupération de ceux qui ont été irrégulièrement acquis⁴⁸ ». Cette mission pose problème. D'abord, ses rapports avec les « événements tragiques » que le Burundi a connus depuis l'indépendance ne sont pas clairs. Ensuite, l'acquisition irrégulière peut concerner autant l'attribution illégale -en fait un vol- que l'acquisition à un vil prix. De tels cas peuvent concerner les propriétés foncières mais aussi des immeubles de l'État. Ce dernier aspect peut renvoyer aux immeubles cédés

⁴⁶ Loi n°1/31 du 31 décembre 2013 portant révision de la loi n°1/01 du 04 janvier 2011 portant missions, composition, organisation et fonctionnement de la Commission Nationale des Terres et Autres Biens, article 7

⁴⁷ La déclaration a été faite pendant le débat général qui avait précédé le vote de la Loi n°1/31 portant révision de la loi n°1/01 du 04 janvier 2011 portant missions, composition, organisation et fonctionnement de la Commission Nationale des Terres et Autres Biens. Il y est revenu lors de sa présentation devant la presse des réalisations de son ministère au cours de l'année 2013

⁴⁸ Loi n°1/31 du 31 décembre 2013 portant révision de la loi n°1/01 du 04 janvier 2011 portant missions, composition, organisation et fonctionnement de la Commission Nationale des Terres et Autres Biens, article 7

à des particuliers à la faveur de la politique de location-vente pratiquée sous la deuxième République.

Personne ne peut s'opposer à ce que les biens originaires de l'Etat acquis « de manière irrégulière » lui reviennent. Dans la démarche pour y parvenir, l'on doit ou l'on devra éviter des abus auxquels pourrait ouvrir le manque de clarté et de précisions dans la façon dont cette disposition est libellée. Des voix redoutent là les possibilités d'abus. De telles inquiétudes sont confortées par le contenu d'une autre disposition de cette loi qui précise que « l'introduction d'une plainte contre les décisions de la Commission devant la Cour Spéciale des Terres et Autres Biens n'est pas suspensif d'exécution⁴⁹ » même s'il est dit en même temps que « les biens faisant objet de litige ne peuvent ni être aliénés, ni dénaturés, ni transformés, ni grevés d'autres droits ou faire objet de saisie judiciaire avant la décision définitive de la Cour Spéciale des Terres et Autres Biens⁵⁰ ».

Parmi les autres missions de la Commission, il y a celle d'aider les rapatriés à l'accès aux soins médicaux, le soutien psycho-social, la sécurité sociale et la retraite. Concernant les droits des ayants droits des victimes de la crise de 1972, le ministère de la fonction publique, du travail et de la sécurité sociale a déjà prévu des droits qui seront perçus au cours de cette année par des ayants droits de 700 fonctionnaires assassinés au cours de la crise de 1972-1973. La mesure est saluée mais devrait être entourée de garanties qu'elle concerne tous les fonctionnaires victimes de cette crise de 1972, sans soupçons de démarches et objectifs dictés par des intérêts à caractère ethnique.

D'autres interrogations sont perceptibles autour de cette loi :

- L'exercice de la tutelle au niveau de la Présidence de la République alors que, dans la logique de la Constitution de l'Etat burundais, le Président de la République « assure par son arbitrage la continuité de l'Etat et le fonctionnement régulier des institutions⁵¹ ». La tutelle

⁴⁹ Ibidem, article 25

⁵⁰ Ibidem

⁵¹ République du Burundi., Constitution de la république du Burundi du 18 mars 2005, article 95

devrait revenir au Gouvernement. De cette façon, le Président de la République jouirait de la liberté nécessaire dans l'exercice de son arbitrage sur une question qui touche directement à une responsabilité fondamentale pour laquelle le Président de la République a prêté serment : « assurer l'unité nationale ⁵² », une unité qu'il doit également « incarner⁵³ » ;

- La mission de la Commission d'aider les enfants des rapatriés pour l'obtention de l'équivalence des diplômes obtenus à l'extérieur que certaines opinions tendent à transformer en faisant croire que c'est la Commission elle-même qui va décider alors que sa mission n'est que celle d'« aider » les rapatriés qui le souhaiteraient à accéder aux services compétents pour cette matière⁵⁴;
- La prérogative de connaître des litiges relatifs aux décisions prises par les Commissions antérieures qui n'auraient pas été réglées. Elle fait redouter une remise en cause des décisions prises sous la présidence et la vice-présidence de feu l'Abbé Astère Kana et de Monsieur Pontien Niyongabo.

Le projet de loi portant création, organisation, fonctionnement et compétence de la Cour Spéciale des Terres et Autres Biens adopté au niveau du Conseil des ministres le 29/10/2013 amplifie les inquiétudes au sein des groupes inquiétés par la politique en cours sur la question des terres et autres biens. Le projet n'a pas encore été adopté par le Parlement.

Toutefois, au cours du mois de décembre 2013, il y a des interrogations qui ont été soulevées sur ce projet de loi :

- La première interrogation porte sur le pourquoi d'une cour spéciale. Une chambre spéciale aux mêmes missions, aurait pu être créée au sein de l'appareil judiciaire existant avec obligation, dans la procédure applicable devant elle, du souci de rapidité dans le traitement des dossiers. En effet, la cour spéciale, telle que conçue dans le projet

⁵² Ibidem, article 106

⁵³ Ibidem, article 95

⁵⁴ Le porte-parole de la Commission y est revenu dans une intervention faite dans une des radios du pays.

sera dépendante de la Commission Nationale Terres et Autres Biens et, en conséquence, de la Présidence de la République, qui assure la tutelle sur la CNTB. Ce qui serait anticonstitutionnel.

- La deuxième interrogation porte sur une possibilité d'inféodation des magistrats de cette cour à des calculs politiques et électoralistes. La réplique que les magistrats qui serviront dans cette Cour seront recrutés au sein des membres de l'appareil judiciaire existant et que leur composition respectera les équilibres constitutionnels exigés, notamment sous l'aspect ethnique, n'est pas convaincante.
- La troisième interrogation porte sur les décisions de cette cour qui seraient définitivement applicables, sans aucun autre moyen de recours. Telle qu'envisagée par le Gouvernement, cette cour statuera au premier et dernier niveau ; donc ses arrêts seront sans appel. Une telle disposition violerait le principe du double niveau de juridiction qui est consacré dans la Constitution du Burundi. Cela réduira en conséquence la confiance de ceux qui redoutent que la Commission Nationale des Terres et Autres Biens et la Cour Spéciale des Terres et Autres Biens ne soient que des instruments au service de causes ethnico-politiques partisans et non du droit, de la justice et de la réconciliation.

A la fin de l'année 2013, la nouvelle loi sur la CNTB et l'imminence de la mise en place d'une Cour Spéciale des Terres et Autres Biens suscitaient ainsi des divergences et des oppositions au sein des forces vives de la nation.

Au parti UPRONA, l'on redoute que la stratégie gouvernementale en cours ne « ravive les tensions ethniques » et on reproche au parti CNDD-FDD d'« exploiter le filtre ethnique pour des visées électoralistes avec des retombées qui peuvent être catastrophiques pour le pays⁵⁵». La critique est reprise par l'ADC-IKIBIRI dont le président, Léonce Ngendakumana, trouve que la nouvelle loi sur la Commission Nationale des Terres et Autres Biens et la perspective de création d'une Cour Spéciale sur les Terres et Autres Biens ne s'inscrivent pas « dans le processus de réconciliation du pays ⁵⁶».

⁵⁵ Le député Bonaventure Niyoyankana.

⁵⁶ Site Iwacu

Face à toutes ces contradictions, Agathon Rwasa qui se réclame leader du parti FNL, plaide pour l'organisation d'une « conférence nationale » pour arrondir les angles sur cette question oh combien fondamentale pour le pays.

Le parti UPRONA, le deuxième parti dans les institutions et qui est suffisamment présente au sein de la Commission Nationale des Terres et Autres Biens, se trouve aujourd'hui dans une situation inconfortable. Ses partenaires institutionnels du CNDD-FDD lui reprochent de ne pas être solidaire dans la défense de l'action gouvernementale. Que fera alors le parti UPRONA ? Le politologue Julien Nimubona⁵⁷ trouve que le parti est tellement faible au sein des institutions qu'il ne voit pas comment, du sein de ces dernières, l'UPRONA pourrait redresser la situation ⁵⁸. Certaines opinions proches de la cause de l'UPRONA tendent à inviter le parti à se retirer totalement du Gouvernement pour ne pas cautionner une politique qui porte préjudice aux intérêts de ce parti. Charles Nditije, le président de ce parti, que le CNDD-FDD a cherché à réduire au silence en ravivant un procès lui intenté par ses « frères rivaux » du « courant de la réhabilitation », a-t-il une marge de manœuvre suffisante pour sortir l'UPRONA de cette situation intenable ? La saisine de la Cour Constitutionnelle qu'il annonce pour attaquer des dispositions des deux lois qualifiées d'anticonstitutionnelles pourra-t-elle dégager le parti UPRONA de la situation « intenable » ?

L'avenir ne s'annonce pas facile pour le parti UPRONA. Le Président de la République, qui assure la tutelle directe de la Commission Nationale Terres et Autres Biens, s'est déclaré, à travers son porte-parole adjoint, « prêt à assumer toutes les conséquences que provoquerait la mise en application des deux lois ». Comme il l'a toujours fait, il vient de nouveau d'adresser ses félicitations à la Commission Nationale des Terres et Autres Biens qu'il encourage à « poursuivre sans crainte la mission lui confiée ⁵⁹ ».

⁵⁷ Encore une fois, il est cité comme scientifique.

⁵⁸ Émission « Ku nama » de la radio Isanganiro du 16 janvier 2014 (rediffusion).

⁵⁹ Message de Son Excellence Monsieur le Président de la République à l'occasion du nouvel an 2014.

Enfin, sur le plan politico-diplomatique, le mois de décembre 2013 a été marqué par les discussions entre le Gouvernement du Burundi et les Nations Unies sur l'avenir du BNUB. Le Gouvernement du Burundi, convaincu et soutenant que le pays a déjà passé la phase d'un pays post-conflit, voudrait que désormais la présence des Nations Unies se fasse sous la forme d' « Equipe-pays des Nations Unies au Burundi » et que ses activités soient prioritairement orientées vers le développement économique et social. Des partis politiques de l'opposition et des organisations de la société civile plaident, quant à eux, pour le maintien du BNUB. La prolongation de son mandat serait rendue nécessaire par les élections de 2015 ainsi que le suivi et l'appui pour la mise en place et le fonctionnement des mécanismes de la justice transitionnelle. Une équipe envoyée par le Secrétaire Général des Nations Unies était au Burundi en décembre 2013.

Son rapport servira d'outil de travail au Conseil de Sécurité dans ses débats sur la résolution à prendre quant à l'avenir du BNUB.

3.2. Des remous à l'Université du Burundi

3.2.1. Une association des étudiants de l'Université du Burundi en mal de se doter de sa structure dirigeante

Au départ, un étudiant qui brigait la présidence de cette association a connu des mésaventures visant à le bloquer dans ses ambitions. Il a été accusé par ses rivaux d'avoir des responsabilités dans la dilapidation des ressources de l'association. De cette façon, il se trouvait empêché de briguer un quelconque mandat dans la structure représentative des étudiants. Des odeurs de clivages politico-ethniques ont été reportées. Les partisans de l'émergence d'une nouvelle direction de l'association des étudiants se recruteraient dans la génération des étudiants hutu désormais majoritaires à l'Université du Burundi. Les clivages politiques auraient ainsi cédé momentanément la place à une coalition ethnique des étudiants hutu peu importent leurs appartenances politiques. L'année 2013 s'est terminée sans que cette question ait trouvé une issue. Elle demeure donc suspendue sur la vie de l'Université du Burundi au cours de l'année 2014.

3.2.2. Des recrutements controversés d'enseignants (assistants) à l'Université du Burundi

L'autre problème qui a marqué la vie de l'Université du Burundi au cours du mois de décembre 2013 concerne le recrutement contesté par le syndicat des professeurs de cette université de nouveaux assistants. Le Conseil d'administration et le rectorat de l'institution ont procédé à des recrutements avec la préoccupation de favoriser des équilibres ethniques à la faveur de l'ethnie hutu sous-représentée dans le corps professoral. Sans remettre officiellement en cause le besoin de présence de toutes les ethnies au sein du corps professoral de l'Université du Burundi, la procédure est dénoncée, accusée de porter des risques de rabattre au plus bas la qualité de ces recrutements qui n'auraient pas respecté les exigences académiques.

Les doyens des facultés de droit et d'économie sont allés jusqu'à démissionner pour marquer leur opposition à cette procédure. En réaction, ils ont été provisoirement remplacés par des professeurs sans aucune relation académique (au niveau des disciplines dans lesquelles ils ont leurs diplômes) avec les facultés concernées. Beaucoup d'opinions ont crié au scandale. D'autre part, plusieurs autres doyens de facultés et instituts menacent d'engager des actions pour faire barrage à ces recrutements soutenus par le rectorat, le conseil d'administration et le ministère de tutelle⁶⁰.

Si personne ne peut contester qu'il y a un besoin de redressements de déséquilibres ethniques dans le corps professoral de l'Université du Burundi, cela doit se faire en recherchant, de manière transparente, des candidats répondant aux exigences académiques.

L'année 2014 pourrait ainsi continuer à connaître les effets de ces remous puisque l'année 2013 s'est terminée sans qu'aucune perspective de solution à ces deux problèmes ne pointe à l'horizon.

⁶⁰ Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique.

3.2.3. Une perspective de suppression [progressive] de la bourse dans l'enseignement supérieur qui inquiète les parents et les étudiants

Les deux questions annoncées dans les lignes qui précèdent peuvent être compliquées par une autre : l'annonce de la suppression progressive de la bourse d'études dont bénéficiaient jusqu'à présent les étudiants des universités. L'annonce a été faite par le porte-parole du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique au cours de la conférence [de presse ?] animée par les porte-paroles de la Présidence de la République, du Gouvernement et des différents ministères à la fin de l'année 2013. Sans doute inquiété par les conséquences politiquement désastreuses d'une telle perspective dans les opinions estudiantines, le secrétaire permanent au ministère a ensuite rectifié le tir en déclarant que cela n'avait jamais été évoquée.

3.3. Des menaces de grèves autour de la problématique « d'harmonisation des salaires »

Sur le plan social, le vote de la loi budgétaire pour l'année 2014 n'a pas répondu aux attentes de certaines catégories des travailleurs sur une question en débat depuis plusieurs années : « l'harmonisation des salaires ». Les syndicats de l'enseignement : le CONAPES, le STEB, le SLEB et le SYNAPPEP ont ainsi accusé le Gouvernement de ne pas avoir honoré ses promesses. Les moyens calculés pour enclencher la mise en application de cette politique d'harmonisation des salaires ne se retrouvent pas dans la loi budgétaire 2014. Des mouvements de grève sont déjà annoncés par les syndicats concernés pour forcer le Gouvernement à honorer ses engagements. L'année 2014 risque d'en être fortement marquée.

Conclusion

Pendant le mois de décembre 2013, la récupération des biens spoliés par l'Etat et/ou les privés au cours de la crise de 1972-1973 a continué à tenir en haleine les opinions nationales et internationales. Le débat relatif à cette question a été relancé par les nouvelles missions confiées à la CNTB et la perspective de création d'une Cour Spéciale des Terres et Autres Biens.

Pour le besoin d'une réconciliation pleine, il est indispensable que la réalisation des missions confiées à la CNTB s'étendent également à d'autres crises, particulièrement celle de 1993 à 2003. Sur ce plan social, il apparaît aussi que les remous à l'Université du Burundi soient davantage suivis pour qu'ils ne se cristallisent pas en conflits aux relents ethniques.

Conclusions et recommandations

La gouvernance du Burundi au cours du mois de décembre 2013 a continué à être marquée par des faits nouveaux par rapport aux décennies précédentes :

- La paix et la sécurité qui règnent sur l'ensemble du territoire national ;
- Des institutions nationales stables et fonctionnelles ;
- La présence du pays dans des opérations africaines de maintien de la paix.

D'autre part, la démocratie burundaise, dont l'édification doit se poursuivre sans désespérer, continue à être nourrie par une presse diversifiée et libre ainsi que par une société civile exceptionnellement dynamique. Ce sont des piliers importants de la démocratie qu'il faut que tous les partenaires préservent et consolident.

La gouvernance du Burundi doit veiller à ce que les phénomènes de corruption et de malversations économiques ainsi que les tendances à restreindre les libertés publiques perdent du terrain. Sinon, elles peuvent compromettre les acquis déjà obtenus en matière d'amélioration du climat des affaires.

Au mois de décembre 2013, la vie politique burundaise a été dominée par les débats sur la révision de la Constitution de la République du Burundi. En effet, l'atelier sur les conditions pour garantir des élections transparentes, justes et équitables organisé par le Bureau Intégré des Nations Unies au Burundi au mois de mars 2013 s'était achevé sur un souhait des participants quant à la révision plusieurs fois annoncée de la Constitution de la République du Burundi. Il était souhaité qu'avant la fin de l'année 2013, le Président de la République ait précisé les dispositions de cette Constitution dont des amendements ou une révision étaient envisagés. Plus tard, la pertinence et l'urgence de ce souhait étaient consolidées par les conclusions de l'atelier de Kayanza tenu du 22 au 24 mai 2013.

Les partenaires politiques, moraux et sociaux qui y étaient présents s'étaient convenus sur les dispositions nouvelles ou à modifier dans le code électoral.

Alors que le Conseil des Ministres adoptait ces propositions de modifications, la légalité et l'applicabilité de certaines d'entre elles exigeaient des amendements de la Constitution. Tout cela devait être achevé avant la fin de l'année 2013 pour permettre à la Commission Electorale Nationale Indépendante de s'atteler à la préparation des élections de 2015 ayant à sa disposition un outil juridique adapté aux exigences d'une démocratie apaisée, parce que convenues entre les différents partenaires.

Cela n'a pas pu être fait. L'année 2013 s'est achevée plutôt sur fonds de polémiques sur des questions fondamentales en rapport avec l'avenir de la paix, de la sécurité, de la réconciliation et la concorde nationales ainsi que de la démocratie au Burundi.

Le point central de ces débats a été la révision de certaines dispositions de la Constitution de la République du Burundi du 18 mars 2005. Le Gouvernement en a achevé l'analyse au cours du mois de novembre 2013 et, depuis, le projet se trouve sur les bureaux des deux chambres du Parlement. Il était prévu qu'il soit adopté au cours de la dernière semaine du mois de décembre 2013. Depuis le 20 décembre 2013, il est nanti de contributions de plusieurs segments de la société burundaise qu'il a réunis dans un atelier tenu à Bujumbura du 19 au 20 décembre 2013.

L'adoption de cette loi était inscrite à l'ordre du jour des séances de l'Assemblée nationale et du Sénat des deux derniers jours du mois de décembre 2013. Elle a été reportée in extremis. Des divergences sont perceptibles entre les sphères du pouvoir et les autres pans de la société burundaise dont notamment les partis politiques, ceux présents dans les institutions comme que ceux qui s'inscrivent dans l'opposition. D'autres, et peut-être les plus dangereuses, se lisent au sein du pouvoir CNDD-FDD lui-même.

Le débat sur la révision de la Constitution est accompagné de plusieurs interrogations. Il y a d'abord celles en rapport avec une éventuelle

candidature du Président Pierre Nkurunziza aux élections présidentielles de 2015. Il y a ensuite le débat à l'intérieur du parti CNDD-FDD sur le partage du pouvoir entre les différents courants qui s'y affrontent et qui ne sont pas, loin de là, unanimes sur la candidature de Pierre Nkurunziza à l'élection présidentielle de 2015⁶¹. Il y a enfin la garantie de la poursuite du contrôle total du pouvoir politico-institutionnel par le CNDD-FDD dans un environnement qui pourrait connaître des modifications dans le rapport des forces au sein des institutions. En 2015, le rapport des forces pourrait connaître des modifications au Parlement suite à la participation déjà annoncée de l'ADC-*IKIBIRI*, sous forme d'une coalition, aux élections présidentielles et législatives de 2015.

Les divergences sur la révision de la Constitution se manifestent également autour d'aspects qui garantissent jusqu'aujourd'hui la participation de la minorité ethnique tutsi ainsi que les minorités politiques parlementaires, à la prise de décision. La perspective de suppression de la 2^{ème} vice-présidence de la République pour ne garder qu'un vice-président de la République aux pouvoirs imperceptibles face à un super premier ministre que le Président de la République ne contrôlerait pas, la réduction de la majorité qualifiée des 2/3 pour le vote des lois et la prise d'autres résolutions à l'Assemblée nationale et au Sénat ainsi que le dépouillement du Sénat de ses prérogatives d'approbation des nominations du Président de la République aux postes responsabilités stratégiques portent les germes d'une crise institutionnelle et un risque de renvoi aux calendes grecques des différents équilibres exigés par la Constitution.

Depuis qu'il est question de la révision de la Constitution sur ces différents aspects, le parti UPRONA est monté au créneau. Il se trouve momentanément en synergie avec le groupe des députés du parti Sahwanya-FRODEBU NYAKURI IRAGI RYA NDADAYE et celui des Batwa pour s'opposer à cette perspective de révision de la Constitution. Plusieurs opinions, dont celle de l'influente Église Catholique, ne perçoivent pas d'urgence pour la modification des dispositions de la Constitution touchant

⁶¹ Même si elles ne sont pas encore publiquement exprimées, une source autorisée fait état de plusieurs positions au sein de ce parti sur cette question.

particulièrement à des dispositions fondamentales dont la source se trouve dans l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi.

Les débats sur la révision de la Constitution ont lieu au moment où persistent et se cristallisent des opinions inquiétées par les nouvelles orientations de la loi sur l'organisation et le fonctionnement de la « Commission Nationale des Terres et Autres Biens » (CNTB). Son mandat vient d'être prolongé de cinq ans. Le parti UPRONA, l'ADC-IKIBIRI et la société civile, celle s'exprimant particulièrement au sein et à travers le FORSC, haussent le ton. Ces organisations reprochent au pouvoir CNDD-FDD et aux autres partis et organisations de la société civile qui comprennent et soutiennent ses positions de diviser un pays blessé au lieu de tout mettre en œuvre pour une politique de sincère et profonde réconciliation. Leurs inquiétudes touchent surtout la gestion de la question des terres et autres biens spoliés à la faveur des crises connues par le Burundi, particulièrement celle de 1972. Des inquiétudes sont perçues sur un possible retour aux sentiments et émotions ethniques qui perdaient du terrain depuis la mise en application de l'Accord d'Arusha pour la paix la réconciliation au Burundi.

Ces inquiétudes auraient pu être évitées si la « Commission Nationale des Terres et Autres Biens » menait sa mission dans le cadre de la mise en œuvre d'orientations et décisions prises suite aux travaux de la « Commission Vérité et Réconciliation ». Annoncée depuis 2011, cette Commission n'aura pas non plus été mise en place au cours de l'année 2013. Des divergences persistent sur la nécessité d'un binôme « Commission Vérité-Réconciliation »-« Tribunal spécial pour le Burundi » pour s'assurer de mécanismes de la justice transitionnelle « efficaces » pour la réconciliation. Les deux principales composantes de l'Assemblée nationale -le CNDD-FDD et l'UPRONA- ne parviennent pas jusqu'aujourd'hui à harmoniser leurs positions sur la composition de la Commission Vérité-Réconciliation. Comme aucune dotation n'est prévue dans la loi budgétaire 2014 pour cette Commission, il est plus que probable que cette commission ne voit pas le jour au cours de cette année.

L'ambiance politique de la fin de l'année 2013, marquée d'enjeux majeurs par rapport aux élections de 2015, a été vécue également dans un environnement économique et financier loin d'être reluisant. Le budget de l'Etat pour l'année 2014 est qualifié par le Gouvernement lui-même de « budget d'austérité » (gutubika uwavubi). Les apports extérieurs à ce budget ne sont pas garantis suite à plusieurs facteurs, dont la morosité de l'économie mondiale depuis 2008. Mais la mauvaise gouvernance, souvent dénoncée par des organisations de la société civile, spécialement en ce qui concerne le vote de lois dites « liberticides », ainsi que la corruption et les malversations économiques, est également évoquée comme un facteur qui influence la prise des décisions des partenaires du Burundi en cette matière.

Le Gouvernement du Burundi pourra-t-il aisément trouver des substituts ? Rien n'est moins sûr. Si l'OBR se dit être capable d'améliorer ses performances et que les signaux relatifs à l'amélioration du « Doing Business » sont perceptibles chaque année, le taux de croissance de l'économie burundaise ne parvient pas encore à passer le cap des 5% alors que pour se mettre au même niveau que les autres pays de la Communauté Est Africaine, il devrait osciller autour des 8%.

Dans le domaine social, l'année 2013 s'est achevée sur fonds d'une crise aux facettes multiples à l'Université du Burundi ainsi que sur la persistance de l'incompréhension entre le Gouvernement et le monde du travail, particulièrement les syndicats de l'enseignement, sur la question d'harmonisation des salaires.

Enfin, le mois de décembre 2013 a été marqué par les discussions entre le Gouvernement du Burundi et les Nations Unies sur l'avenir du BNUB dont le Gouvernement peine à accepter la prolongation du mandat.

L'année 2014 constitue une véritable charnière ou, mieux, la dernière étape de la course vers les élections de 2015.

Au terme de cette analyse sur l'état de la gouvernance au Burundi au cours du mois de décembre 2013, les recommandations suivantes sont adressées aux différents partenaires de la vie burundaise :

Au Gouvernement

- Privilégier le dialogue entre les différents partenaires lors de la prise de grandes décisions ayant des répercussions sur les valeurs fondamentales du pays : la paix, la sécurité, la démocratie et la concorde nationale ;
- Engager un dialogue entre les acteurs politiques ayant joué un rôle crucial depuis l'indépendance afin de garantir un processus pour la vérité et la réconciliation nationale efficace, sûr et rassurant pour l'ensemble du peuple burundais ;
- Mener une communication efficace auprès du peuple burundais en général et des principaux acteurs politiques, moraux, de la société civile et des médias en particulier, sur les missions de la CNTB et de la Cour Spéciale des Terres et Autres Biens ;
- Assainir rapidement le climat à l'Université du Burundi et décourager tout dérapage ethniste dans l'organisation et le fonctionnement de cette institution académique ;
- Gérer la question de l'harmonisation des salaires dans un cadre de dialogue ouvert.

Au Parlement

- Poursuivre et renforcer la méthode de consultation des grands acteurs nationaux lors du vote de lois ayant des répercussions sur les valeurs fondamentales du pays ;
- Voter des modifications de la Constitution qui ne remettent pas en cause les équilibres politico-institutionnels fondamentaux prescrits par l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi ;
- Mettre en place une commission d'enquête parlementaire sur l'appréciation par les burundais des missions de la CNTB et publier le rapport y relatif.

Aux partis politiques

- S'engager pour la protection et le respect des dispositions de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi qui garantissent les

équilibres ethniques et politiques dans l'organisation et le fonctionnement des institutions ;

- Privilégier dans leurs actions des voies et méthodes qui rassurent sur leur engagement pour une démocratie apaisée et apaisante.

A la société civile et aux médias

- Poursuivre leurs actions pour une Constitution qui continue à garantir les équilibres politico-institutionnels garants de la paix, de la concorde nationale, de la stabilité et du fonctionnement régulier des institutions ;
- Continuer à œuvrer pour des missions de la CNTB et de la Cour Spéciale des Terres et Autres Biens qui confortent la paix et la réconciliation des burundais.

Aux partenaires extérieurs du Burundi

- Continuer à appuyer le Gouvernement dans la réalisation de programmes qui répondent aux besoins des populations ;
- Encourager le Gouvernement du Burundi et les différents autres acteurs nationaux à œuvrer pour un apaisement continu du climat politique et social ;
- Poursuivre son soutien aux actions de la société civile et des médias privés ;
- Apporter aux différents acteurs, notamment la CENI, l'expertise et les autres appuis nécessaires pour évoluer vers des élections de 2015 pluralistes, libres et transparentes.

Bibliographie

1. ADC-IKIBIRI, Vœux du président de l'ADC-IKIBIRI pour l'année 2014
2. Cabinet SEGATWA Fabien., Memo sur le dossier Bamvuginyumvira Frédéric RMP 14.462/HA et RMPGAC 2107/BF, Bujumbura le 14/01/2014
3. Conférence des Evêques Catholiques du Burundi, Secrétariat Général., Communiqué de presse de la Conférence des Evêques Catholiques du Burundi sur quelques questions d'actualité au Burundi, Bujumbura, le 06 décembre 2013
4. Gouvernement du Burundi, projet de loi portant révision de certaines dispositions de la loi n°1/010 du 18 mars 2005 portant promulgation de la Constitution de la République du Burundi (exposé des motifs et dispositif du texte révisé)
5. Loi n°1/010 du 18 mars 2005 portant promulgation de la Constitution de la République du Burundi
6. Loi n°1/35 du 31 décembre 2012 portant fixation du budget général de la République du Burundi pour l'exercice 2013
7. Loi n°1/32 du 31 décembre 2013 portant fixation du budget général de la République du Burundi pour l'exercice 2014
8. OAG, Avis et considérations de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale sur le projet de loi portant révision de la Constitution du Burundi du 18 mars 2005, Bujumbura, 12 décembre 2013
9. République du Burundi, Présidence de la République, Cabinet du Président, Message du Chef de l'État à la Nation à l'occasion du nouvel an 2014, Bujumbura, 31 décembre 2013 (site de la Présidence du Burundi)

10. République du Burundi, Assemblée Nationale, Cabinet du Président, Discours prononcé par le Président de l'Assemblée Nationale, Son Excellence l'Honorable Pie Ntavyohanyuma, à l'occasion de l'ouverture d'un atelier d'échanges sur le projet de loi portant révision de certaines dispositions de la Constitution de la République du Burundi, Bujumbura, le 19 décembre 2013
11. République du Burundi, Ministère de l'Intérieur, Cabinet du Ministre, Rapport général sur le séminaire-atelier sur les propositions d'amendements du code électoral de 2009 organisé par le Ministère de l'Intérieur à l'intention des présidents des partis politiques agréés et autres acteurs politiques burundais, Kayanza, Hôtel Le Paradis, du 22 au 24 mai 2013.
12. République du Burundi, Sénat, Cabinet du Président, Discours prononcé par le Président du Sénat , Son Excellence l'Honorable Gabriel Ntizezerana, à l'occasion de la clôture d'un atelier d'échanges sur le projet de loi portant révision de certaines dispositions de la Constitution de la République du Burundi, Bujumbura, le 19 décembre 2013
13. République du Burundi., Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi, Arusha (République Unie de Tanzanie)