



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

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

E-mail:oag@telema.bi Site [Web:www.oag.bi](http://www.oag.bi)

BURUNDI : Annonce de chantiers délicats pour 2012 sous un bilan mitigé

**Rapport d'observation de la gouvernance
durant le mois de décembre 2011**

Bujumbura, mars 2012

Remerciements.

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

Cette analyse contribue à la promotion d'une gouvernance démocratique fondée sur des pratiques de transparence et de respect des normes et d'éthique dans la gestion des affaires publiques.

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

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

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

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

Table des matières

n°	Matière	Page
	Remerciements.....	3
	Table des matières.....	5
	Liste des abréviations.....	9
	Résumé exécutif.....	11
	Introduction générale.....	21
0.1.	Contexte et justification de l'analyse.....	21
0.2.	Objectifs de l'analyse.....	22
0.3.	Méthodologie.....	23
	Chapitre 1 : Le bilan de l'année 2011....	24
1.0.	Introduction.....	24
1.1.	Le domaine politique.....	26
1.1.1.	De la paix et de la sécurité.....	26
1.1.2.	Le dialogue politique : un double langage.....	31
1.1.3.	Les droits et libertés toujours menacés.....	35
1.1.4.	Le traitement des acteurs sociopolitiques.....	39
1.1.5.	Les activités du Parlement.....	42
1.1.6.	Le pouvoir judiciaire malaisé à l'heure des bilans.....	46
1.2.	Le secteur social.....	48
1.2.1.	Le secteur de l'éducation.....	48
1.2.2.	Nécessité urgente d'une politique de l'emploi.....	52
1.2.3.	Le domaine de la santé publique : un travail méthodique.....	52

1.3.	Le secteur économique et financier.....	54
1.3.1.	L'agriculture et l'élevage.....	54
1.3.2.	OBR : Davantage des performances en 2011 sous les grogues persistantes des contribuables.....	55

Chapitre 2 : Les chantiers principaux pour 2012.....

2.0.	Introduction.....	58
2.1.	Le secteur politique.....	58
2.1.1.	La célébration du cinquantième anniversaire dans la pauvreté.....	58
2.1.2.	La mise en place de la CVR : le risque d'une instrumentalisation du processus.....	61
2.1.3.	Le dialogue politique : Foncer vers les élections de 2015 ?.....	64
2.2.	Le secteur social.....	66
2.2.1.	La réintroduction de la CAM : opportunité mais défi pour 67% de la population.....	66
2.2.2.	Le système LMD : Le BURUNDI se jette à l'eau.....	68
2.2.3.	Le défi de la qualité et la mise en place de l'enseignement primaire fondamental.....	71
2.2.4.	Les disparités salariales : un défi pour le Comité de Dialogue Social Permanent.....	72
2.3.	Le secteur économique et financier.....	74
2.3.1.	Le budget 2012 : Accroissement du déficit....	74
2.3.2.	Une réduction très sensible des appuis budgétaires pour 2012.....	75
2.3.3.	Les causes possibles de ce virement.....	78

2.3.4. Les stratégies de recouvrements du budget 2012 : Comment financer le déficit ?.....	81
Conclusions et recommandations.....	85
Conclusion.....	85
Recommandations.....	87
Quelques documents de référence.....	90
Annexe : Lois promulguées en décembre 2011.....	92

Liste des abréviations

BNUB	: Bureau des Nations Unies pour le Burundi
CAM	: Carte d'Assistance Médicale
CEA	: Communauté Est Africaine
CECAB	: Conférence des Evêques Catholiques du Burundi
CNDD-FDD	: Conseil National pour la Défense de la Démocratie-Forces de Défense de la Démocratie
FBU	: Franc Burundais
FMI	: Fonds Monétaire International
FNL	: Front National de Libération
FPP	: Forum des Partis Politiques
IPR	: Impôt Professionnel sur Rémunération
LMD	: Licence Master Doctorat
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 Economiques
PARCEM	: Parole pour le Réveil des Consciences et le Changement des Mentalités
RTNB	: Radio Télévision Nationale du Burundi
TR	: Télé-Renaissance
TVA	: Taxe sur Valeur Ajoutée
UPD-	: Union pour la Paix et la Démocratie
ZIGAMIBANGA	
UPRONA	: Union pour le Progrès National

Résumé exécutif

Le mois de décembre 2011, un mois de communication gouvernementale innovante et soutenue pour quel bilan annuel et pour quelles perspectives?

Le bilan

Le Président de la République, dans son discours d'investiture pour son 2^{ème} mandat a garanti aux citoyens de la transparence dans l'action gouvernementale, et le devoir de rendre compte : *« Que chacun sache qu'il a des comptes à rendre et que les performances soient évaluées »*

Le devoir de rendre compte suppose la transparence. Mais des problèmes de transparence justement, de disponibilité et d'accessibilité aux bilans ministériels se posent avec acuité alors que les citoyens ont droit d'être informés sur les performances de leurs élus ainsi que sur les projets qui leur sont réservés.

Quelques éléments de bilans pour 2011 et des chantiers pour 2012 ont néanmoins été communiqués au public à travers les activités de communication gouvernementale du mois de décembre 2011.

Pour ce qui concerne le bilan de 2011, ces éléments éparses permettent de tirer les conclusions suivantes :

Au niveau politique

A l'Exécutif, un bilan teinté d'auto satisfaction en matière de paix et de sécurité dressé par le Gouvernement au mois

de décembre 2011, présente quelques zones d'ombre qui cachent difficilement la réalité vécue dans le Burundi profond.

Si le Gouvernement a pu empêcher les rébellions à se développer, des violations des droits de la personne humaine incluant des exécutions extrajudiciaires ont été enregistrées en 2011.

Des relations tendues entre les acteurs sociaux-politiques burundais ont également marqué cette année 2011. Des espoirs de dialogue entre partenaires politiques burundais, nourris par un plaidoyer soutenu de la société civile, des confessions religieuses et des partenaires du Burundi se sont continuellement amenuisés. Un double langage entretenu au sommet de l'Etat ne permet pas de croire réellement à un dialogue sincère et les chances de sérénité dans la préparation des élections de 2015 s'éloignent.

Concernant le pouvoir législatif, la complicité entre le Parlement et l'Exécutif, complicité entretenue par la proximité politique de la majorité des membres des deux institutions, handicape inexorablement le contrôle de l'action gouvernementale.

Au niveau judiciaire, l'indépendance de la magistrature proclamée par la constitution de la République est loin d'être vécue dans la magistrature assise et debout.

Toujours phagocyté par l'Exécutif, le système judiciaire burundais a encore manifesté son manque d'indépendance cette année 2011. Aucune lumière n'a été jetée sur les mobiles et les auteurs des exécutions extrajudiciaires qui

ont suivi les élections de 2010 et qui ont été décriées par le Conseil de sécurité des Nations Unies. Une commission judiciaire avait pourtant été mise en place par le Président de la République en 2011, mais aucun rapport n'a été publié jusque-là.

Le manque d'indépendance s'est encore crument manifesté à travers le traitement simplifié des cas d'assassinat des expatriés bénévoles à Kiremba en décembre 2011 et du massacre des citoyens à Gatumba en septembre 2011. Malgré la proclamation de la « Tolérance zéro » contre la corruption et les malversations économiques, aucune avancée n'a été enregistrée dans l'affaire du détournement de la dette ougandaise envers le Burundi, malgré les révélations des témoins oculaires au cours de l'année 2011.

Ces dossiers traités en dehors de tout professionnalisme s'ajoutent à d'autres crimes de sang et crimes économiques dont le traitement instrumentalisé n'ont connu aucune avancée ces dernières années. Une réelle crise d'impunité est en train de gangréner la gouvernance burundaise, aujourd'hui plus qu'hier.

Au niveau social

La construction des infrastructures tant scolaires que sanitaires a continué en 2011 et les progrès sont observables à ce niveau. Aujourd'hui, 94% d'écoliers burundais font moins de 5 km pour arriver à l'école et le taux de scolarisation atteint plus de 90%.

Dans tous les paliers de l'éducation et au niveau des effectifs, on assiste à un débordement total puisque les

normes d'occupation des locaux dépassent parfois les 300%. Et le manque de ressources humaines et matérielles proportionnelles à ces effectifs constitue un handicap majeur à l'accès à une formation de qualité. A l'école primaire par exemple, on enregistre un taux de redoublement de 35% et un taux d'abandon de 7%.

Au supérieur des mécanismes d'amélioration de la qualité ont été mis en place comme la promulgation de la loi sur l'enseignement supérieur et la mise en place de la Commission Nationale pour l'Enseignement Supérieur. Néanmoins, le problème de ressources tant humaines que matérielles risque là aussi de limiter leur efficacité.

En ce qui concerne l'emploi, le bilan gouvernemental de fin d'année a annoncé 7000 emplois créés en 2011. Mais en l'absence de toute statistique y relatif, rien ne permet de connaître le niveau du chômage au Burundi avec exactitude. Les estimations montrent néanmoins que l'emploi se raréfie, le Gouvernement qui est le principal employeur n'a plus les moyens d'embauche. La nécessité d'élaboration d'une politique de l'emploi pour prévenir et limiter les conséquences de ce chômage s'impose.

Au niveau de la santé, les mesures de gratuité et le financement basé sur les performances ont amélioré les performances en matière d'accès aux soins de santé. Néanmoins, la rareté des ressources tant humaines que matérielles contrarie les demandes croissantes de la population dont le taux d'accroissement annuel s'élève à 2,4%.

Dans le domaine économique et financier.

Une importante diminution de la production a été enregistrée pour l'année 2011, suite à la baisse de la production du café et des produits vivriers et l'inflation s'élève à 9,6%. La hausse des prix des denrées alimentaires qui s'en est suivie, a entraîné un ralentissement de la demande intérieure. Ce qui a freiné la croissance qui ne s'est limitée qu'à 4,2% sur les 6,4% qui étaient attendus.

L'on note néanmoins une révision en hausse du budget de l'agriculture jusqu'à plus de 11%. Des initiatives pour améliorer la production sont prises notamment la subvention de l'engrais chimique, la distribution des semences de bonne qualité et des bovins d'élevage aux familles pauvres. Ces initiatives restent malheureusement insuffisantes par rapport aux besoins.

Au niveau des finances, le Gouvernement n'a pas pu mobiliser tout le budget qu'il avait prévu pour 2011. Un déficit de 98.813.000.000 FBU n'a pas été comblé malgré les performances annoncées par l'OBR dans la collecte des recettes intérieures. Ce déficit a été aggravé par la lenteur dans le décaissement des fonds promis par les donateurs. Seulement 30,6% de fonds attendus des donateurs avaient été mobilisé jusqu'en novembre 2011.

Ce déficit budgétaire a certainement eu un impact sérieux sur la réalisation du plan d'action que s'était fixé le Gouvernement sur l'année 2011.

Les chantiers

Le mois de décembre 2011 a constitué également une période d'annonce de perspectives pour l'année 2012. Des chantiers importants ont été annoncés par le Chef de l'Etat dans son message à la Nation du 31 décembre 2011.

Au niveau politique

La préparation des élections de 2015, la révision de la constitution, la révision du code électoral et la mise en place de la CVR sont des chantiers annoncés par le Chef de l'Etat. Ces chantiers s'avèrent particulièrement délicats et demandent assez de sagesse afin de pouvoir prendre en compte les contributions des autres acteurs sociopolitiques et des partenaires du Burundi.

Au niveau social

On retient la réintroduction de la carte d'assistance médicale, la CAM. Celle-ci constitue une opportunité mais en même temps un défi pour les 67% de la population. En effet, elle trouve difficilement 424 Fbu par jour pour vivre et trouvera difficilement 3000 Fbu de cotisation obligatoire annuelle pour accéder aux services de la dite « Caisse d'Assistance médicale » qui sera constituée à cet effet.

A l'enseignement supérieur, le Gouvernement s'est décidé à lancer le système LMD malgré le manque de ressources nécessaires pour son fonctionnement. Ce système comporte des exigences qui s'avèrent extrêmement difficiles à honorer et les enseignants ne pourront que travailler dans la frustration totale pour des résultats estimés à l'avance non satisfaisants.

Dans le monde du travail, l'on note une volonté d'assainir le climat entre le Gouvernement, employeur et le monde du travail par la mise en place du comité permanent pour le dialogue social. Mais La réduction des disparités salariales réclamée depuis six ans est un autre chantier qui va donner du fil à retordre au Gouvernement et qui ne permettra pas d'assainir rapidement ce climat.

Au niveau économique et financière

En 2012, des mesures visant à accroître la compétitivité globale de l'économie et le renforcement de l'appareil national de production doivent être mises en œuvre. Un tel investissement n'est possible que si un budget suffisant est disponible. Il se trouve malheureusement que le budget 2012 est extrêmement serré et plus déficitaire que celui de 2011. Des mesures doivent être prises pour maximiser les chances de mobilisation des fonds attendus en interne et à l'extérieur. L'Etat s'est déjà tourné vers l'autorité des recettes, l'OBR, qui est engagé à appliquer le code fiscal avec toute la rigueur qui s'impose, afin d'élargir l'assiette fiscale.

Au terme de cette analyse, l'OAG formule les recommandations suivantes :

Recommandations

1) Au Gouvernement

- Préparer et communiquer le bilan de l'année écoulée ;

- Créer les sites web pour tous les ministères et y poster les programmes et les bilans de l'année ;
- Evaluer les réformes menées dans le secteur de l'enseignement primaire et initier des politiques d'amélioration de la qualité d'apprentissage ;
- Privilégier le dialogue avec les partenaires dans la mise en place de la CVR et du tribunal spécial ;
- Privilégier le dialogue avec tous les partenaires sociaux et politiques dans la révision des textes de lois liés aux élections ;
- Plaider pour la décentralisation de l'octroi du certificat d'origine dans les pays de l'EAC en faveur des commerçants burundais.

2) Parlement

- Evaluer la mise en application des recommandations formulées à l'endroit des membres du Gouvernement ;
- Exploiter les rapports de la Cour des Comptes avant l'analyse des projets de lois des finances ;
- Analyser scrupuleusement les bilans et les rapports d'utilisation des budgets des ministères ;
- Assurer réellement le contrôle de l'action gouvernementale.

3) Au Conseil Supérieur de la Magistrature

- Produire des rapports sur l'état de la justice tel que cela est recommandé par la constitution et l'adresser aux instances habilitées.

4) Au Ministère Public

- Poursuivre les enquêtes sur les crimes non élucidés jusqu'aujourd'hui notamment l'affaire de l'assassinat d'E. Manirumva, le massacre de Gatumba et le double assassinat de Kiremba ainsi que les massacres qui ont suivi les élections de 2010.

5) A la société civile et aux médias

- Poursuivre le plaidoyer en faveur de la bonne gouvernance et du dialogue.

6) Aux partis politiques de l'opposition

- Répondre aux appels au dialogue en participant aux rencontres organisées par le Gouvernement.

7) Aux partenaires techniques et financiers

- Continuer à soutenir le Burundi et à l'accompagner vers la voie de la bonne gouvernance.

Introduction générale

0.1. Contexte et justification de l'analyse

Au cours de l'année 2011, l'OAG a publié deux rapports d'observation de la Gouvernance au Burundi¹. Ces deux rapports mettent en exergue les faits qui marquent la gouvernance burundaise au cours de cette première année qui a suivi les élections controversées de 2010.

A l'issue des élections communales, certains partis politiques ont dénoncé ce qu'ils ont appelé un « hold-up » électoral, alors que le parti présidentiel proclamait sa victoire, s'appuyant sur les rapports de la quasi-totalité des observateurs tant nationaux qu'internationaux.

Les partis de l'opposition se sont alors retirés de tous les autres scrutins qui restaient, laissant tout le boulevard libre au parti CNDD-FDD. Naturellement, ce dernier a remporté haut la main tous les scrutins suivants. Cette situation lui permet de dominer toutes les institutions de la République, et le risque du retour au monolithisme guette le Burundi.

Ainsi, au lieu que le processus électoral soit une opportunité politique pour la consolidation de la démocratie, ces élections de 2010 sont plutôt devenues le point de départ d'un nouveau conflit qui continue à marquer la gouvernance burundaise aujourd'hui.

En effet, aussitôt après les élections communales, quelques membres du parti au pouvoir ont été pris pour cibles par

¹ OAG, Verrouillage de l'espace démocratique et insécurité grandissante, Bujumbura, août 2011.

OAG, Burundi : Crise de confiance entre le Gouvernement et les autres acteurs sociopolitiques. Rapport d'observation de la gouvernance au Burundi juillet-novembre 2011, décembre 2011.

des groupes armés, qualifiés parfois de bandits par le pouvoir. Il s'en est suivi une chasse à l'homme qui, principalement, ciblait les membres des partis de l'opposition, spécialement ceux du FNL, et dans des proportions moins importantes, ceux du MSD. Les leaders de ces partis politiques se sont déjà exilés.

Dans cette analyse, l'OAG veut revenir sur certains faits qui ont marqué cette année, en partant sur des éléments de bilan présentés au cours du mois de décembre 2011, dans les secteurs de la vie nationale.

L'OAG essaie également de comprendre les contours des principaux chantiers pour 2012 tels que présentés par le Chef de l'Etat dans son message à la nation du 31 décembre 2011.

0.2. Objectifs de l'analyse

0.2.1. Objectif global

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

0.2.2. Objectifs spécifiques

Les objectifs spécifiques visés par ce travail sont les suivants :

- Faire une analyse approfondie des aspects de la gouvernance politique, économique, administrative, sécuritaire et sociale qui ont caractérisé le mois de décembre 2011 ;

- Faire une analyse du niveau de l'aide publique au développement et le niveau de financement du budget de l'année 2011 avec un bref aperçu de la charpente du budget national pour l'exercice 2012 ;
- Analyser le message à la nation par le Président de la République du Burundi prononcé au 31 décembre à l'occasion de la fin de l'année 2011 ;
- Faire une analyse des bilans des différents ministères ;
- Formuler des propositions d'amélioration de la gouvernance politique, économique et sociale au Burundi.

0.3. Méthodologie

La méthodologie exploitée dans ce travail a combiné deux démarches :

- L'enquête bibliographique qui a permis de rassembler le maximum des documents pertinents dont l'analyse est susceptible de permettre d'atteindre les objectifs susmentionnés. Il s'agit entre autre de la loi budgétaire 2012, les documents d'analyse de budgets, le message à la nation du Chef de l'Etat au 31 décembre 2011, les rapports sur la gouvernance, ainsi que d'autres rapports permettant de mieux cerner le contexte politique, social et économique du mois de décembre de 2011.
- Des entretiens semi-structurés ont été organisés auprès de différentes personnalités qui, d'après les positions qu'elles occupent dans la gouvernance actuelle, disposent des informations nécessaires à l'analyse des données récoltées autour du mois de décembre 2011.

Chapitre 1: Le bilan de l'année 2011

1.0. Introduction

A l'investiture du Président de la République pour son second mandat, un accent particulier a été mis sur la promotion de la culture de redevabilité, tout détenteur d'une parcelle de responsabilité a été averti : « *Que chacun sache qu'il a des comptes à rendre et que les performances soient évaluées afin que la rigueur soit faite dans l'optique de l'amour du travail bien fait*² ».

Dans ce devoir de rendre compte, la plupart des ministères ont organisé des conférences de presse au cours de l'année 2011, en vue de communiquer au public les quelques résultats obtenus dans leurs secteurs respectifs³.

Au cours de l'année 2011, les membres du Gouvernement sont également passés devant l'Assemblée Nationale pour répondre aux questions orales. Ils ont fait cet exercice également et suivant un programme assez serré dans la deuxième moitié du mois de décembre 2011 où, dans moins de deux semaines, plus de la moitié des membres du Gouvernement ont répondu aux questions orales des parlementaires.

Il convient de noter également, dans ce même sens, les rapports présentés par les deux Vice-présidents de la République en octobre 2011 au congrès du Parlement sur les réalisations du premier semestre 2011.

² Discours d'investiture du Président de la République pour son second mandat, Bujumbura 26 août 2010

³ Voir les rapports d'observation de la gouvernance au Burundi réalisés par l'OAG pour le premier semestre 2011 et pour la période de juillet à novembre 2011.

Vers la fin de l'année, d'autres activités médiatiques que l'on peut inscrire dans le sens du devoir de rendre compte ont été organisées.

Une activité médiatique interactive de grande envergure a été organisée par les porte-paroles de la superstructure gouvernementale (Présidence et Vice-présidences) et ceux des services centraux. L'on peut également ajouter dans ce cadre, le message à la nation que le chef de l'Etat a adressé au public en date du 31 décembre 2011.

Une sorte de dynamisme en matière de redevabilité est en train d'être impulsé. Malheureusement, cette prise de conscience du devoir de rendre compte reste extrêmement limitée, puisqu'elle ne va pas au-delà des communications médiatiques. Les documents écrits restent inaccessibles malgré que l'administration. Les quelques documents écrits sont adressés au chef de l'Exécutif, l'autorité qui nomme ces ministres. L'on se limite donc à la redevabilité ascendante mais on oublie qu'à un autre niveau descendant, ils ont des comptes à rendre aux autres acteurs de la société, notamment la société civile, les partenaires techniques et financiers et que pour plus de transparence, des documents écrits devraient être disponibles.

L'analyse du bilan gouvernemental pour l'année 2011, ne saurait donc que s'en tenir aux « annonces » faites lors de ces activités médiatiques. Il sera question précisément de se référer au bilan présenté par le Chef de l'Etat dans son message à la Nation du 31 décembre 2011 et à la conférence en multiplex des porte-paroles du 28 décembre 2011. Un coup d'œil sera également jeté sur les bribes

d'informations de bilan contenues dans les documents fournis par quelques rares ministères qui ont déjà apprêté des documents écrits.

Trois secteurs seront passés en revue : le politique, le social et celui de l'économie et des finances.

1.1. Le domaine politique

1.1.1. De la paix et la sécurité.

1.1.1.1. L'autosatisfaction du Gouvernement

Dans le secteur de la paix et de la sécurité, le bilan dressé par le gouvernement a été présenté comme largement satisfaisant. Les forces de l'ordre ont été félicitées pour avoir su maîtriser « quelques inciviques » qui essayaient de perturber l'ordre et la sécurité.

Dans son message à la Nation, le Chef de l'Etat a remercié toute la trilogie administration-population-forces de l'ordre pour la réussite de la collaboration entre ces entités. *« Nous voudrions saisir cette occasion pour adresser nos remerciements à toute la population ; l'administration et aux Forces de Défense et de sécurité de toutes les provinces du pays qui se sont données corps et âmes, et ont collaboré efficacement pour mettre l'ennemi hors d'état de nuire⁴ ».*

Mais quelques jours avant, dans un cadre de l'établissement de bilans, le Secrétaire Général du Gouvernement, assumant en même temps les fonctions de porte-parole du Gouvernement, avait quand même reconnu que *« le problème de sécurité avait constitué un handicap à*

⁴ Message à la Nation du Président Nkurunziza le 31 décembre 2011, p2

*la mise en application de certains projets du Gouvernement, notamment le renforcement de la paix*⁵ ».

Il s'est également inquiété de ce que les malfaiteurs guettent l'action du Gouvernement : « *le Gouvernement est conscient que même s'il est en train de construire, ceux qui viennent par après détruire ce qui a été construit existent*⁶ ».

Même si l'autosatisfaction du Président de la République est sans réserve, le porte-parole de son Gouvernement reste nuancé et cela montre que le bilan tel qu'il est présenté n'est pas tout à fait positif.

Dans l'hypothèse où la sécurité a été satisfaisante au cours de l'année 2011, il serait tout à fait légitime de s'interroger sur le sens du remaniement du 7 novembre 2011.

Tel que le porte parole du Président de la République⁷ l'a motivé, ce remaniement s'inscrivait dans le cadre de l'évaluation annoncé par le Chef de l'Etat lui-même : « *une appréciation juste et équitable pour reconduire ou remplacer les gens dans leurs fonctions sans tarder, les remplacer par les plus capables*⁸ ».

Ce remaniement qui a, entre autre, emporté le Ministre A. Guillaume BUNYONI qui avait en charge la sécurité, montre probablement que les paroles de bilan contredisent la réalité qui s'observe sur terrain.

⁵ Secrétaire Général du gouvernement, Conférence bilan des porte-paroles du 28 décembre 2011

⁶ idem

⁷ RTNB, journal du soir le 7 novembre 2011.

⁸ Discours d'investiture du Président Nkurunziza Pierre à son deuxième mandat le 28 août 2010.

En effet, si dans certains cas, les attaques menées par les groupes armés ont pu être rapidement maîtrisées par les forces de l'ordre, l'on a noté cependant des dérapages assez importants. Sous prétexte de « *démanteler les malfaiteurs munis d'armes à feu* », des arrestations arbitraires, parfois sur des critères politiques ont été décriés, tant par l'opposition que par les organisations engagées dans la défense des droits de la personne⁹.

Ce bilan sécuritaire de fin d'année aurait dû mentionner également les exécutions extrajudiciaires dont la plupart ont été recensés par les organisations de la société civile et les médias engagés dans la défense des droits de la personne. Dans son rapport d'observation de la gouvernance au Burundi, l'OAG avait identifié par exemple trois cents soixante dix cas d'assassinat¹⁰ dont certains étaient imputés aux éléments des forces de l'ordre, congratulés dans ce bilan gouvernemental.

Le Conseil de Sécurité des Nations Unies s'est lui-même saisi de ce cas. En présentant le rapport sur les activités du Bureau des Nations Unies au Burundi (BNUB), le Représentant du Secrétaire Général des Nations Unies au Burundi, Mme Karin LANDGREN a indiqué que 57 cas d'exécutions extrajudiciaires lui avaient été signalés au cours de cette année 2011. Ce qui a poussé d'ailleurs le Conseil de sécurité des Nations unies à exhorter « *le gouvernement burundais à prendre des mesures*

⁹ Voir émissions « Uterera iki »/RPA et Mosaïque/Radio Isanganiro.

¹⁰ OAG, Burundi : Crise de confiance entre le Gouvernement et les autres acteurs sociopolitiques. Rapport d'observation de la gouvernance au Burundi juillet-novembre, Bujumbura, décembre 2011, p.52.

immédiates pour punir les agents gouvernementaux coupables de tels actes »¹¹.

Ce rapport signale également que «*les arrestations et les assassinats des membres de certains partis extraparlimentaires assombrissaient les perspectives de normalisation des relations entre le gouvernement et l'opposition extraparlimentaire*»¹².

Le Secrétaire Général des Nations Unies, à travers ce rapport au conseil de sécurité, a fait remarquer également que «*la scène politique au Burundi est restée dominée par les tensions entre le gouvernement du Burundi et l'Alliance des démocrates pour le changement ADC-Ikibiri*»¹³.

1.1.1.2. La persistance du spectre de la violence armée

Au cours du mois de décembre 2011, la situation sécuritaire s'est relativement améliorée. C'est le mois où les défenseurs des droits de la personne humaine ont signalé moins d'assassinats¹⁴, contrairement aux mois précédents.

Cependant, le spectre de la violence armée est resté perceptible. En effet, le Burundi a passé une fin d'année sous le choc d'un double assassinat sauvage, le 27 novembre 2011, de deux volontaires d'origine européenne. Il s'agit d'une sœur croate du nom de LUKRECIJA Mamic et d'un médecin italien du nom de Francesco BAZANI. Ce double assassinat a été commis par Dieudonné NIYONGABO

¹¹ Conseil de Sécurité. Département de l'information. Service des informations et des accréditations.

¹² Idem

¹³ Idem.

¹⁴ Le Président de l'APRODH dans l'émission « Gira ico ushikirije » sur la RPA, le 18 décembre 2011.

et Joseph NZOBARINDA, dans le couvent des sœurs de Kiremba. Ces deux jeunes lycéens ont plaidé coupables sans hésitations devant le Tribunal de Grande Instance de Ngozi et ont affirmé qu'ils ont bien accompli une « noble mission » qui leur avait été confiée.

D'après les informations récoltées par les médias locaux¹⁵, ces deux jeunes hommes « *n'étaient pas seuls au moment de l'attaque : des coups de feu venaient de partout* ». Les témoins ont déclaré que « *c'était une sorte de couverture pour empêcher toute intervention* ¹⁶».

Selon les mêmes enquêtes et les informations développées dans les radios privées indépendantes¹⁷, ces jeunes ont révélé pendant l'audience publique du 2 décembre 2011, avec des indications spatiotemporelles à l'appui, le nom d'un député qui aurait commandité cet assassinat. Le magistrat qui a donné l'occasion à ces accusés pour apporter ces informations sur le commanditaire a été jeté lui-même en prison, visiblement dans des circonstances proches d'un montage savamment orchestré.

L'assassinat ignoble de ces deux bienfaiteurs a rappelé le cauchemar vécu par les habitants de la zone Gatumba, dans la commune de Mutimbuzi dans la province de Bujumbura au mois de septembre 2011. Pendant la nuit du 18-19 septembre 2011, 39 personnes ont péri dans un carnage savamment orchestré, selon les hypothèses en

¹⁵ Journal I Wacu, n°144 du 09 décembre 2011, p.3

¹⁶ Idem

¹⁷ Radio Publique Africaine, éditions du 02 décembre 2011

vigueur, par des responsables policiers et/ou des responsables d'un groupe rebelle.

L'on peut dire que le bilan présenté par le Gouvernement comme positif n'est donc pas totalement conforme à la réalité.

1.1.2. Le dialogue politique : un double langage

Au cours de l'année 2011, un plaidoyer soutenu en faveur du dialogue a été mené par la plupart des acteurs sociopolitiques burundais, ainsi que par les partenaires du Burundi. Ce plaidoyer se basait sur des faits sur terrain, des tensions et des violations des droits de la personne humaine. Il cherchait à prévenir la guerre par le dialogue entre le Gouvernement et l'opposition extraparlamentaire.

A l'intérieur du Burundi, le plaidoyer qui a le plus marqué les Burundais dans le sens du dialogue est celui de la Conférence des Evêques Catholiques du Burundi (CECAB) du 08 décembre 2011. Les Evêques catholiques ont publié un message qui a été lu au cours de la messe du dimanche le 11/12 2011 dans toutes les églises du pays. Dans l'ensemble, les Evêques catholiques exprimaient leurs *« préoccupations sur la situation sécuritaire qui prévaut dans le pays, marquée par des arrestations, des assassinats ici et là pour des raisons diverses, ainsi que les problèmes entre les politiciens¹⁸ »*.

Les Evêques catholiques lançaient *« un appel vibrant à tous les partenaires qui ont un rôle à jouer à se mettre ensemble*

¹⁸ Message de la Conférence des Evêques catholiques du 11 décembre 2011.

pour trouver une solution qui évite au pays de retourner dans la guerre¹⁹ ».

L'appel des Evêques demandait également avec insistance aux politiciens burundais de « *mettre en avant l'intérêt général plutôt que de se préoccuper principalement de leurs intérêts individuels* ²⁰».

Tout au long de l'année, les acteurs de la société civile, certains partis politiques et même les partenaires techniques et financiers ont plaidé dans ce sens mais leur plaidoyer a souvent été minimisé et parfois dénigré publiquement.

Par contre, le message des Evêques a reçu un écho favorable de la part de l'Exécutif. Dans un communiqué du 12 décembre 2011, le porte-parole du Gouvernement, Monsieur NZOBONIBARA Philippe, a annoncé avoir *très bien accueilli ce message qui, a-t-il précisé, se retrouve parmi ses préoccupations* ²¹. Par la même occasion, le Gouvernement a réitéré son discours habituel d'ouverture au dialogue : « *les portes restent ouvertes à tous les partis politiques reconnus par la loi* »²². Il faisait référence aux rencontres organisées à l'intention des partis politiques par le Forum Permanent des Partis Politiques (FPP) qui n'est malheureusement plus consensuel. Il faisait également référence aux rencontres qu'organisaient le premier Vice-président de la République mais qui étaient boycottées par les partis de la Coalition ADC-Ikibiri, ainsi qu'aux « *incessants appels lancés à l'endroit des leaders*

¹⁹ Idem

²⁰ Idem

²¹ Lire le communiqué du Gouvernement sur www.presidence.bi

²² Idem

politiques qui se trouvent à l'étranger de rentrer et de donner leur contribution à l'édification du pays»²³.

Il convient de rappeler que le Gouvernement s'est toujours déclaré favorable depuis le projet de mise en place des « Cadres de dialogue » au Burundi de 2009²⁴, mais que ce dialogue n'a pas encore pris racine.

Des questions se posent sur la franchise du Gouvernement par rapport à cette ouverture au dialogue, tantôt affirmée, tantôt rejetée. Certains faits concrets, tendent plutôt à montrer que les portes de ce dialogue sont verrouillées et témoignent d'un double langage entretenu au sommet du pouvoir²⁵.

En effet, le pouvoir a continué à inquiéter les responsables de l'opposition, principaux bénéficiaires de ce dialogue recherché. Le président du FRODEBU et Président en exercice de l'ADC-Ikibiri a été placé en garde à vue pendant deux jours, pour faire objet de perquisition au lendemain des massacres de Gatumba le 18/09/2011. Au bout de deux journées de fouille à son domicile, il s'est avéré qu'il n'était nullement impliqué dans ce massacre. Le Secrétaire général du CNDD, un ancien sénateur, Monsieur William Munyembabazi a été arrêté et détenu dans les services de renseignement pour détention illégale d'armes au cours du

²³ Idem

²⁴ Ce projet PBF engageait tous les acteurs sociopolitiques burundais à privilégier le dialogue à travers les cadres mises en place grâce à ce projet financé dans le cadre de la consolidation de la paix au Burundi.

²⁵ Au moment où cette analyse est en train d'être réalisée, le Président du MSD, Monsieur Alexis SINDUHIJE est arrêté en Tanzanie et le Gouvernement burundais cherche à l'extrader alors qu'il était concerné par l'appel du Gouvernement à la participation au dialogue.

mois d'octobre 2011. Au bout de 30 jours de détention, il a été relâché sans être inculpé.

Le Secrétaire Général des Nations Unies, dans son rapport au Conseil de Sécurité sur le Burundi, a signalé «*les arrestations et les assassinats des membres de certains partis extraparlimentaires*²⁶».

Ces faits témoignent d'une faible considération des partenaires pour lesquels ce dialogue est envisagé.

Ce manque de volonté se laisse apercevoir et un double langage s'affiche régulièrement sur la question à travers les discours des autorités. Au cours de la conférence de presse du 28 décembre 2011, le porte parole du Président de la République a fustigé sur un ton singulièrement menaçant l'ADC-Ikibiri en affirmant avec force qu' « *Il n'y aura jamais de négociations avec un groupuscule devenu ingérable qui passe dans tous les médias et partout*²⁷,... ».

Il rejoint en quelque sorte le discours antérieur du Chef de l'Etat qui avait lui-même déclaré qu' « *il n'y aura jamais de négociations avec l'opposition*²⁸».

Du fait que le dialogue et la négociation sont des pratiques déjà connues au Burundi et dans d'autres sociétés, ils devraient s'enraciner dans les démocraties qui se

²⁶ Conseil de Sécurité. Département de l'information. Service des informations et des accréditations.

²⁷ Conférence de presse du 28 décembre 2011

²⁸ Journaux télévisés sur Télé-Renaissance et sur la RTNB le 13 juin 2011, éditions de la soirée.

recherchent. L'histoire récente montre que le pouvoir en place est lui-même issu du dialogue et de la négociation.

Les leçons à tirer de l'histoire récente du Burundi l'y obligent : plus le pouvoir en place a minimisé et dénigré l'opposant²⁹, plus la violence s'est développée³⁰. Ce qui, dans le passé, a conduit à la guerre qui a endeuillé le pays et dont il souffre encore des séquelles aujourd'hui. En vue de prévenir la violence, le dialogue et la négociation devraient s'imposer comme principe de gouvernance. Le Président de la République, dans son discours de lancement du projet de mise en place des cadres de dialogue à Kigobe l'avait bien dit : *«Il n'y a pas d'alternative, en dehors du dialogue, il y a tension et suspicion³¹»*. *L'acte devrait être joint à ces paroles.*

1.1.3. Les droits et libertés toujours menacés

1.1.3.1. Les libertés d'information et d'expression restent menacées

Au cours du mois de décembre 2011, l'accès à l'information a été frappé par l'autocensure que les médias privés indépendants se sont imposés depuis l'emprisonnement de leur collègue Hassan RUVAKUKI, journaliste à la Radio Bonesha et correspondant de la RFI (section swahili). D'après les informations régulièrement diffusées sur l'emprisonnement de ce journaliste, il est accusé d'avoir

²⁹ Voir la gestion discriminatoire des pouvoirs monopartites

³⁰ Se reporter aux différentes crises qui ponctuent l'histoire du Burundi du 20^{ème} siècle.

³¹ Discours du Président de la République, Kigobe le 17 avril 2009

effectué un reportage auprès d'un groupe rebelle du nom de « FRD-Abanyagihugu ».

D'après les entretiens de responsables de ces médias privés, leurs stations hésitent longuement avant de faire passer certaines personnalités politiques dans leurs émissions.

Par ailleurs, au cours de l'année 2011, des journalistes des radios privées indépendants du pouvoir ont été à plusieurs reprises convoqués au parquet pour s'expliquer sur les paroles d'opposants diffusés sur leurs antennes³².

Le rédacteur en chef de la Radio Publique Africaine (RPA), Monsieur Bob Rugurika été convoqué au parquet à de nombreuses reprises et interrogé sur les émissions de la RPA. D'après les reportages effectués sur ce cas, il a été accusé de diffuser des informations qui « *incitent la population à la désobéissance civile et à la haine ethnique* », suite à des programmes de radio qui appelaient au dialogue avec l'opposition. Bob Rugurika a également été questionné au sujet de programmes qui traitaient de la composition d'un comité mis en place par le gouvernement pour préparer une Commission Vérité et Réconciliation.

Le rédacteur en chef de la Radio Isanganiro, Monsieur Patrick Mitabaro a également été convoqué après que sa station ait diffusé une interview avec Pancrace Cimpaye, l'ancien porte-parole du parti FRODEBU en exil.. Il a été accusé, entre autres, de diffuser des informations qui pourraient « *affecter la sécurité de l'État* ». Aucun des deux journalistes n'a été inculpé.

Aussi, certains hommes politiques du parti au pouvoir exigeraient, avant de participer au débat, de ne pas

³² Convocation de Patrick MITABARO et Patrick Ndikumana au mois de mai 2011.

rencontrer au plateau telle autre personnalité de la société civile au franc parlé³³. Ce qui montre que certaines autorités politiques ne reconnaissent plus la valeur du débat contradictoire en démocratie.

Le Secrétaire général des Nations Unies dans le rapport que Madame Karin LANDGREN a présenté au Conseil de sécurité le 7 décembre 2011 a aussi exprimé sa préoccupation devant « *les restrictions imposées aux médias indépendants comme au secteur judiciaire et à la société civile*³⁴ ».

1.1.3.1. La liberté d'association soumise à la volonté du pouvoir

Sous le chapitre des libertés, le mois de décembre 2011 a été marqué par le refus d'enregistrement d'une organisation syndicale des professeurs de l'Université du Burundi. Alors que la loi accorde uniquement 30 jours à l'autorité ayant en charge l'enregistrement des organisations syndicales, aucune suite n'était encore réservée à leur demande au bout de 90 jours. D'après les informations récoltées dans les services techniques qui ont traité ce dossier dans ce ministère ayant en charge l'enregistrement des organisations professionnelles, une ordonnance d'enregistrement est prêt à signer depuis le 28 décembre 2011, mais jusqu'à la publication de rapport, ce syndicat, les travailleurs attendaient d'une décision reconnaissant leur syndicat de la Ministre Annonciate Sendazirasa, qui avait même refusé une audience aux intéressés.

³³ Entretien, Bujumbura février 2011.

³⁴ Le lecteur pourra se reporter aux rapports d'observation de la gouvernance de l'OAG au sujet du harcèlement judiciaire, des intimidations dont les membres des médias privés indépendants ont fait l'objet.

La fragmentation des partis politiques opérée avec la complicité active du pouvoir a également continué au cours de l'année 2011. Au cours du mois de décembre 2011, la permanence du parti UPD-Zigamibanga a été vidée de tout son équipement sous la supervision des forces de l'ordre, à l'insu du Secrétaire Général, Monsieur Chevneau Murwengezo, qui avait en charge la gestion de cette permanence. Un conflit de leadership l'opposait depuis des mois au Représentant légal de ce parti, Monsieur ZEDI Feruzi. Pour le résoudre, le pouvoir a décidé de chasser le Secrétaire général, probablement pour son esprit et attitude souvent critique envers le parti au pouvoir et son appartenance à la coalition ADC-Ikibiri.

Le parti UPRONA n'a pas été épargné par ce phénomène de fragmentation. Des problèmes qui opposent les dirigeants de ce parti depuis le lendemain des élections de 2010, seraient amplifiés avec la complicité du Ministère de l'intérieur, qui a en charge la gestion des partis politiques.

Ces divisions se sont manifestées notamment à travers l'organisation visiblement illégale des congrès communaux qui ont été tenus jusqu'au mois de décembre 2011. Selon les tenants de la tendance dite de « Réhabilitation du parti Uprona »³⁵, les statuts stipulent que ces congrès communaux devraient être préparés par les comités provinciaux du parti. Mais comme ils l'indiquent, ces congrès l'ont été plutôt par des délégués du Président actuel du Parti, Monsieur Bonaventure Niyoyankana, en connivence avec le Premier Vice-président de la République et ses services, eux-mêmes membres de ce parti. La

³⁵ Entretien, Bujumbura février 2012

tendance dite de « Réhabilitation du parti Uprona » a saisi le Ministre de l'intérieur à travers des correspondances écrites, pour lui demander d'assurer l'arbitrage dans cette violation des textes, mais ce dernier a brillé par son silence absolu.

L'on peut même aller jusqu'à se demander si réellement le parti Uprona, dans ces problèmes, parvient à jouer son rôle dans la gouvernance du CNDD-FDD où il occupe théoriquement la deuxième place.

L'affaiblissement des partis de l'opposition est un problème qui se pose avec acuité et qui bloque le débat démocratique sur les questions de fond qui intéressent la société.

1.1.4. Le traitement des acteurs sociaux et politiques

1.1.4.1. L'opposition extraparlamentaire défié et responsabilisé

Dans ce bilan gouvernemental, l'opposition extraparlamentaire a été pointée du doigt, accusée de ne pas savoir ce qu'elle cherche. Alors que le Gouvernement affirme avoir mis en place des cadres de dialogue, il accuse l'opposition de pratiquer la politique de la chaise vide : *« Que ce soit dans le Forum des partis politiques, que ce soit chez le Premier Vice-président, les responsables de l'ADC-Ikibiri ne répondent jamais à aucune invitation, mais, est-ce qu'ils ratent une seule invitation des médias ? Quand vous l'invitez, avez-vous jamais vu Léonce[le président de l'ADC-Ikibiri] s'absenter ? »*³⁶

A la préoccupation liée à la sécurité physique soulevée parfois par l'opposition, le Gouvernement s'est déjà déclaré disposé à prendre *« des mesures pour mettre à la*

³⁶ Porte-parole du Président de la République, conférence de presse du 28 décembre 2011

disposition des responsables politiques qui le veulent, des éléments de l'ordre pour veiller à leur sécurité³⁷».

Dans ce bilan, le porte-parole du Président de la République, comme le chef de l'Etat lui-même n'a pas mâché ses mots, il a semblé même défier l'opposition.

Que veulent-ils, des négociations ou le dialogue ? Jamais de négociation ont-ils bien souligné, avec un petit groupe qui n'a rien de spécial, ce serait un très mauvais précédent dans la gouvernance burundaise et le Burundi deviendrait ingouvernable. Et s'ils veulent le dialogue, il est déjà en cours chez le Premier Vice-président et le Président est prêt à rencontrer quiconque demande une audience³⁸.

Dans ce bilan, le gouvernement trouve que ces opposants n'ont pas de motif politique et qu'ils seront donc traités chacun au nom du crime qu'il a commis. Le Gouvernement se réjouit d'ailleurs que même ceux qui avaient annoncé la naissance de leur groupe rebelle et leurs ambitions se soient tus.

Dans un pays en voie de démocratie l'absence d'une opposition rime avec dictature. L'opposition doit également être constructive et privilégier le dialogue plutôt que la chaise vise. Dans tous les pays avancés en démocratie, c'est le débat qui éclaire les décisions.

³⁷ Idem

³⁸ Idem

1.1.4.2. La société civile calomniée après les « Etats Généraux »

Comme pour l'année 2010, les relations entre le Gouvernement et la société civile ainsi que d'autres défenseurs des droits de la personne sont restées tendues. Trois avocats ont connu la prison au cours de l'année 2011. Il s'agit du bâtonnier Maître Isidore Rufyikiri et des avocats François Nyamoya et l'avocat Suzanne Bukuru.

Des dirigeants de la société civile ont été harcelés par les autorités et accusés de pactiser avec l'opposition. Le président de l'organisation de défense des droits humains APRODH, Monsieur Pierre-Claver Mbonimpa, et celui de l'OLUCOME, Monsieur Gabriel Rufyiri, ont été maintes fois convoqués par le parquet à des fins d'interrogatoires, mais n'ont été inculpés d'aucune infraction.

D'autres défenseurs des droits de la personne humaine, membres de la Campagne « Justice pour Ernest Manirumva », les anciens Présidents de la ligue Iteka Messieurs Jean Marie Vianney Kavumbagu et David Nahimana, la Vice-présidente de l'OAG, Madame Gertrude Kazoviyo, le Secrétaire Exécutif du Parcem, le Président de l'Olucome, le Président de l'Aprodh, ont été convoqués soi-disant pour donner des informations sur la mort d'E. Manirumva,

Le Ministère de l'intérieur a préparé, avec l'appui du PNUD ce qu'il a appelé « les Etats généraux de la société civile » en octobre 2011 à Gitega. D'après les cadres de ce ministère, cette rencontre visait l'amélioration de la collaboration entre le gouvernement et les organisations de la société civile, ainsi que la mise en place d'un cadre permanent de collaboration. A part que le cadre de

concertation attendu n'a pas été mis en place, les prises de position de certains responsables étatiques montrent que les résultats attendus n'ont pas été atteints.

Le 21 novembre 2011, à l'occasion de la présentation d'un rapport sur « *la situation sécuritaire avant, pendant et après les élections de 2010* », le Secrétaire Général du Gouvernement a tenu un discours, pour le moins calomnieux, en disant que des organisations de la société civile « *exploitent les tueries pour demander les financements* ». Cette déclaration a soulevé un tollé général dans les milieux de la société civile, des médias ainsi que de certains partis politiques.

Au lieu de s'attaquer aux auteurs de ces tueries, le gouvernement, à travers son porte-parole s'est plutôt attaqué aux dénonciateurs de ces forfaits. Ce qui cache mal le manque de volonté du Gouvernement à lutter contre l'impunité qui gangrène l'Etat burundais.

1.1.5. Les activités du Parlement

1.1.5.1. L'adoption des lois importantes

Au cours de l'année 2011, plusieurs lois ont été adoptées par le parlement burundais. On peut noter notamment :

- la loi portant organisation et fonctionnement des partis politiques ;
- le code foncier ;
- La loi portant réorganisation des régimes des pensions et risques professionnelles des fonctionnaires, des magistrats et des agents de l'ordre judiciaire ;

- La loi portant organisation de la privatisation des entreprises à participation publique, des services et ouvrages publics.
- Etc.

D'autres lois ont été adoptées au cours du mois de décembre 2011. Il s'agit notamment de la loi sur la réorganisation de l'enseignement supérieur et la loi des finances.

L'adoption de la loi réorganisant l'enseignement supérieur dans la polémique

Cette loi promulguée le 30 décembre 2011 est venue à point nommé. A la veille du lancement du système LMD au Burundi, il fallait doter du ministère ayant en charge la gestion de ce secteur, d'un outil juridique de suivi des établissements publics et privés d'enseignement supérieur qui sont en train de se multiplier, surtout dans le privé. Le Burundi, en adoptant cette loi, a voulu aussi s'aligner et harmoniser ses programmes d'enseignement supérieur à ceux de la CEA.

Une grande polémique s'est versée dans le débat sur cette loi au sujet des critères d'accès à l'enseignement supérieur, particulièrement en ce qui concerne l'obtention du diplôme d'Etat qui donne accès à ce palier de l'éducation.

En effet, pour les uns, le seul examen d'Etat doit constituer l'étalon pour délivrer ce diplôme d'Etat. Il permet d'évaluer objectivement les performances des élèves quant au programme suivi au niveau national.

Pour les autres, il n'est pas question de tenir compte uniquement des résultats de l'examen d'Etat dans la

mesure où les élèves n'apprennent pas dans les mêmes conditions. Cette tendance se base sur les difficultés qu'ont certaines écoles à terminer les programmes suite au manque d'enseignants, et aux difficultés d'accéder aux manuels scolaires pour les professeurs et les élèves.

La proposition de cette dernière tendance était donc de prendre en compte des résultats obtenus au cours de l'année dans l'octroi du diplôme d'Etat.

Ce débat suscite une question de fond qui n'a jamais été ouvertement posée au sein du système éducatif burundais : Celle de l'accès à la qualité de l'enseignement. La conclusion après un débat très animé a été de confier la question au Président de la République puisque c'est *un décret qui va déterminer les conditions d'obtention du diplôme d'Etat*³⁹.

L'adoption de la loi des finances 2012.

A sept jours de la fin de l'année 2011, le parlement a analysé le projet de loi de budget pour l'exercice 2012 reçu deux semaines avant. Et pourtant, dans son plan d'action 2011, le Ministère des Finances s'était engagé à « *soumettre au parlement le projet de budget au plus 60 jours avant le début de l'exercice*⁴⁰ ». Cette prévision répondait très positivement au plaidoyer des organisations de la société civile intéressées dans la gestion des finances publiques⁴¹. Ces organisations s'inquiétaient de ce que le budget arrive très tardivement au parlement et que les parlementaires ne disposaient pas de temps

³⁹ Art.7 de la loi n° 1/22 du 30 décembre 2011 portant réorganisation de l'enseignement supérieur au Burundi

⁴⁰ Plan d'action du Gouvernement 2011, Bujumbura, mars 2011.

⁴¹ C'est notamment, OAG, Olucome, Parcem.

matériel suffisant pour l'analyser et apporter des amendements utiles avant la fin de la session. Cette demande de la société civile, conforme au prescrit de la loi, n'a pas jusqu'à présent été exaucée.

Aussi, l'analyse d'une nouvelle loi des finances devrait commencer préalablement par l'analyse des rapports de la Cour des Comptes, qui contiennent des observations utiles et des recommandations pouvant bien aider le parlement à assurer efficacement le contrôle de la gestion du budget. Ce qui n'est pas fait jusqu'aujourd'hui.

L'analyse d'une nouvelle loi des finances devrait aussi vérifier au moins préalablement si les recommandations antérieures ont été suivies par le Gouvernement. Or, le nouveau projet de loi arrive sans qu'un rapport de mise en application de ses recommandations ait été produit. L'analyse et l'adoption de la loi budgétaire semble alors jusqu'ici comme être à une formalité.

1.1.5.2. Les questions orales à quelle fin ?

Au cours du mois de décembre 2011, plusieurs Ministres sont passés devant le parlement pour répondre aux questions orales des parlementaires. Les organisations ayant le plaidoyer pour la bonne gouvernance dans leurs objectifs ont toujours demandé que ces séances ne soient pas considérées comme un passetemps mais qu'elles doivent être prises comme de sérieuses occasions de contrôle de l'action gouvernementale pour le compte de la population.

Ce qu'on a remarqué de nouveau au cours des sessions qui ont clôturé l'année, précisément au mois de décembre, et

qui montre que le contrôle de l'action gouvernementale semble bouger les questions orales portaient sur les budgets sectoriels.

Malheureusement, ces séances de questions orales sont comme une formalité, même si elles ont le mérite de constituer un nouveau paradigme dans la série de questions orales. Dans ses rapports d'analyse de budgets⁴² l'OAG avait recommandé aux parlementaires d'évaluer les budgets précédents sur base des rapports des réalisations. Cela n'est pas encore compris par les parlementaires et la question de l'efficacité de ces questions orales reste posée.

Quelle efficacité attendre de ces questions sur l'exécution du budget si le parlementaire ne le fait pas parallèlement au plan d'action pour lequel ce budget a été dépensé ? Quelle efficacité attendre des questions sur le budget sans analyse préalable du rapport d'exécution des projets et des budgets précédents.

1.1.6. Le pouvoir judiciaire malaisé à l'heure des bilans

En vertu de l'article 216 de la Constitution de la République, le Conseil Supérieur de la Magistrature, comme d'autres conseils constitutionnels⁴³, doit produire une fois par an, un rapport sur l'état de la justice adressé au gouvernement, à

⁴² Analyse de l'état d'exécution de la loi des finances, exercice 2010, au 30 juin 2010, Bujumbura, octobre 2010.

Analyse de l'état d'exécution du budget général de l'Etat, exercice 2011, au 30 juin 2011, Bujumbura, août 2011.

⁴³ Le Conseil National de la Communication (art.287), le Conseil Economique et Social (art.282), le Conseil Nationale de sécurité (art.277), le Conseil National de l'Unité et la Réconciliation (art. 269), l'Observatoire National pour la Prévention et l'Eradication du Génocide, des crimes de Guerre et des Crimes contre l'Humanité (art. 275)

l'Assemblée Nationale et au Sénat. Ceci n'a pas encore été réalisé.

Dans son bilan de fin d'année, le chef de l'Etat n'a pas fait allusion aux réalisations du Conseil Supérieur de la Magistrature, ni aux réalisations du ministère de la justice comme il l'a fait pour tous les autres ministères⁴⁴. Et pourtant, d'après la même Constitution, le Président de la République est en même temps Président de ce conseil «*garant de l'indépendance des magistrats du siège dans l'exercice de leurs fonctions*⁴⁵».

Plusieurs questions relatives à la problématique de l'Indépendance de la magistrature, à la corruption, au traitement injuste de certains dossiers, à la problématique de liberté des magistrats, etc. ont été posées au cours de l'année 2011. Le public a particulièrement demandé de savoir l'état du traitement des dossiers symboliques comme celui de l'assassinat d'Ernest Manirumva, de l'affaire interpetrol, de l'affaire des cahiers ougandais, etc.

Le porte-parole de la Cours Suprême qui avait été convié à l'activité médiatique bilan organisé par les porte-paroles qui relèvent de l'Exécutif, s'est évertué à répondre aux questions des médias. La question qui revenait sur toutes les lèvres des journalistes était de savoir pourquoi les autorités présumées coupables des différents crimes économiques ou de sang ne sont pas traduites devant la justice comme les autres citoyens. La réponse habituelle

⁴⁴ Le porte-parole du Président de la République est néanmoins intervenu pour donner l'état d'avancement judiciaire de l'affaire des cahiers ougandais dans la conférence des porte-paroles du 28 décembre 2011.

⁴⁵ Idem

selon laquelle « *nul n'est au dessus de la loi* » est en passe de devenir un pur slogan.

Il faut dire que la question de l'Indépendance de la magistrature se pose avec acuité. La Constitution du Burundi garantit l'indépendance du pouvoir judiciaire dans son article 209. Mais c'est la même Constitution qui précise que le Conseil Supérieur de la Magistrature, garant de l'indépendance des magistrats (article 210) est présidé par le Chef de l'Exécutif secondé par un membre de ce même Exécutif. D'autres dispositions de la même constitution limitent cette indépendance de la magistrature vis-à-vis de l'Exécutif. Il est clair que cette constitution devra être révisée pour redresser ces contradictions. Mais, d'ores et déjà, il faut dire que l'indépendance des magistrats, debout ou assis, commence par la prise de conscience de cet impératif par les magistrats eux-mêmes. Ne sont-ils pas appelés à dire et lire le droit et rien que la loi comme ils le disent quand ils prêtent serment !

1.2. Le secteur social

1.2.1. Le secteur de l'éducation

1.2.1.1. Le redéploiement des enseignants et la problématique de l'horaire au primaire

La construction des écoles à grande échelle et l'engouement vers l'école, toutes catégories confondues, est un indicateur d'une avancée significative dans ce domaine. Il est évident qu'en matière de statistiques, les écoles et la population scolaire ont augmenté même exponentiellement depuis la mesure de gratuité des frais

scolaires prise par le gouvernement en 2006. Elles se compteraient dans les milliers.

Les effectifs des élèves sont en accroissement constant de 78,9%, le personnel enseignant de 50,7% et les salles de classe connaissent aussi un accroissement de 70,6%⁴⁶.

Il convient de remarquer que suite à ces progrès, l'école devient de plus en plus accessible aux enfants dans la mesure où 94% parmi eux font moins de 5 km par jour⁴⁷.

Cependant, le problème qui subsiste et qui s'amplifie à la suite de ces mesures est celui relatif à la qualité. Malgré que le gouvernement ait donné toute la priorité à l'enseignement de base dans son budget 2011, avec à lui seul plus de 20% du budget national, des indicateurs montrent que les besoins restent immenses et que la qualité en pâtit. En effet, alors que selon les normes, le seuil maximum d'enfant par classe et par enseignant est de 36 élèves, certaines classes comptent jusqu'à plus de 100 élèves. Ce qui cause un impact indiscutable sur la qualité de l'enseignement. Comme le montre une étude réalisée par l'OAG, les performances pédagogiques sont très faibles. Les taux de promotion tournent autour de 60% depuis 2004-2005 jusqu'en 2009-2010. Les taux de redoublement sont à la hauteur de 35% et les taux d'abandons approchent 5% sur la même période⁴⁸.

Aussi, le nombre de manuels scolaires est resté insuffisant. Le bilan 2011 de ce ministère mentionne la formation de

⁴⁶ OAG, Document de plaidoyer sur la qualité de l'éducation dans le cadre de la suppression des frais scolaires, Bujumbura, juillet 2011, p.19

⁴⁷ idem

⁴⁸ OAG, Document de plaidoyer sur la qualité de l'éducation dans le cadre de la suppression des frais scolaires, Bujumbura juillet 2011.

réparateurs de manuels scolaires⁴⁹ est en cours avec un soutien de l'Unicef s'élevant à 22 millions de francs burundais pour la réparation de trente mille livres en 2012. Une autre grande réalisation dans ce ministère a concerné le redéploiement des enseignants surtout du primaire qui a permis à certaines écoles éloignées des centres urbains d'être servies en enseignants .

Néanmoins, ce redéploiement a soulevé des problèmes importants. C'est notamment la gestion de l'horaire et l'éloignement des enseignants de leurs domiciles avec les conséquences sur la cohésion des familles.

Pour le premier problème, il est devenu presque difficile de gérer l'emploi du temps des enseignants. D'après les textes, la fixation du calendrier scolaire et l'horaire hebdomadaire des enseignements est du ressort du ministre qui signe une ordonnance y relative. Mais jusqu'au deuxième trimestre, cette ordonnance n'était pas encore signée, les établissements primaires ne connaissent ni le même rythme de travail ni le même régime.

Dans certaines écoles, la vacation des classes est simple, un même enseignant occupe la classe du début à la fin de la journée, avec une pause de 11h30 à 14H00. Dans d'autres écoles, un même enseignant est responsable de la formation des deux groupes, il travaille toute la journée et ne connaît de pause qu'entre 11h30 et 13H. Dans d'autres classes encore, la double vacation des maîtres et des classes continue.

⁴⁹Données transmis au cabinet du Président de la République par la Lettre N.Réf. : 620/cab.min./N.S./5573/2011

Il s'ensuit une fatigue chez les enseignants de cette dernière catégorie qui, à coup sûr, comporte un impact important sur la qualité de l'éducation qui reste évidemment à évaluer. D'après les témoignages, certains enseignants ont menacé d'abandonner, mais la réponse de l'autorité scolaire a été que « *c'est à prendre ou à laisser* ». Dans ce pays où le chômage grimpe, les concernés sont contraints d'accepter de travailler dans ces conditions sans autre forme de procès.

Ces disparités ont d'ailleurs entretenu un mauvais climat au sein du monde des enseignants du primaire, et des correspondances en direction du ministre de tutelle ont été rédigées par les syndicats d'enseignants. Au moment de la rédaction de cette analyse, la question est sur la table du gouvernement.

1.2.1.2. Enseignement supérieur : légiférer pour harmoniser

Les établissements d'enseignement supérieurs, surtout privés, se sont également multipliés, à des proportions évidemment moindres par rapport au primaire et au secondaire. Des nouvelles filières sont ouvertes comme celles relatives à la bonne gouvernance et l'hôtellerie et tourisme par des établissements privés. D'autres ouvrent dans les filières traditionnelles. Dans le discours des autorités, la crainte de la mise en avant du souci du gain et non de la qualité de la formation dans l'ouverture des établissements d'enseignement supérieur est perceptible. Le bilan du ministère ayant l'enseignement supérieur dans ses attributions indique qu'une commission nationale chargée d'organiser l'Assurance-Qualité au sein des établissements d'enseignement supérieur publics et privés a

été mise en place pour veiller justement à ce que la qualité ne se détériore comme à l'enseignement de base.

Aussi, pour assurer le contrôle des entrées dans ces établissements d'enseignement supérieur qui se multiplient, d'autres mesures ont été prises notamment la fixation des conditions d'accès à l'enseignement supérieur privé pour l'année académique 2011-2012. Par la suite, une loi portant réorganisation de l'enseignement supérieur au Burundi a été adoptée et promulguée le 30 décembre 2011 et consacre l'adoption du système LMD au Burundi. Le défi qui reste est relatif à la création de l'emploi dans la mesure où les tendances actuelles montrent que la plupart des lauréats de ces établissements n'obtiennent pas d'emploi.

1.2.2. Nécessité urgente d'une politique de l'emploi

Dans son bilan, le gouvernement se montre de plus en plus attentif au chômage qui frappe la frange la plus jeune de la population. Il a été indiqué qu'au cours de cette année 2011, 7.000 emplois ont été créés grâce aux entrepreneurs qui investissent de plus en plus au Burundi. Néanmoins, afin de mener un combat efficace contre le chômage, faudrait-il disposer des statistiques y relatifs. Sinon, il est tout à fait difficile de vérifier ces déclarations et de saisir l'impact d'un si important nombre d'emplois créés. Ces statistiques relatives au chômage ne sont connues ni dans les services statistiques du gouvernement ni dans les autres services existants en place. Ce qui signifie que la réflexion sur la lutte contre le chômage n'a pas encore commencé ou en tout cas est mal parti.

1.2.3. Le domaine de la santé : des progrès et des défis

Le Ministère de la santé publique et de lutte contre le Sida est un ministère où les autorités ont été régulièrement

présentes sur terrain à l'écoute des intervenants pour de meilleures performances. C'est aussi l'un des rares ministères qui ont régulièrement organisé un atelier d'évaluation des réalisations en vue de l'établissement de bilan.

Au cours de l'année 2011, le bilan de ce ministère⁵⁰ affiche que le redéploiement du personnel a été réalisé à 90%, le budget exécuté à 94% et le plan de passation des marchés réalisé également à 90%. Le diagnostic et le traitement du paludisme a été évalué comme satisfaisant à 85% par le patient d'après ce rapport d'atelier d'évaluation du 27 décembre 2011.

Malgré les performances enregistrées, des défis qui portent préjudice à la qualité des soins restent à relever. Il s'agit notamment de la répression de la vente illicite des médicaments qui n'est pas suffisamment réglementée. Il s'agit aussi de l'instabilité et de l'insuffisance du personnel dans les différentes structures de soins ., même si *l'introduction du système du financement basé sur les performances a permis la réalisation des progrès considérables*⁵¹.

A la base de tous ces défis, il y a un problème de budget qui, pour la ministre de la santé⁵², reste insuffisant, même si, en 2011, il a connu un accroissement de plus de 6,5 milliards de Fbu par rapport à celui de 2010.

⁵⁰ Rapport de l'atelier d'évaluation des activités du MSPLS, Gitega 27-29 décembre 2011, p7

⁵¹ Cadre Stratégique de croissance et de lutte contre la Pauvreté, 2^{ème} génération, janvier 2012.

⁵² Questions orales, décembre 2011.

Le Chef de l'Etat, dans son message à la Nation, a néanmoins exprimé son « *indignation face au comportement de certains responsables des hôpitaux qui font des surfacturations des services rendus* » dans le cadre des mesures de gratuité des soins. Le Ministère se dit lui-même engagé dans la lutte contre ces malversations.

A côté de ce problème de budget, une répartition inégale des appuis des partenaires dans les différentes provinces sanitaires se pose aussi, et devrait être régulé pour plus d'équité et d'efficacité.

1.3. Le secteur économique et financier

1.3.1. L'agriculture et l'élevage

La lutte contre la pauvreté est inscrite parmi les priorités du Gouvernement depuis 2006⁵³. Le Ministère de l'agriculture et de l'élevage a adopté un plan d'action pour l'exercice 2011, qui tient compte des programmes inscrits dans la Stratégie Agricole Nationale (SAN) adoptée par le gouvernement du Burundi le 15 octobre 2008, le programme national de sécurité alimentaire (PNSA) disponible depuis 2009, le Programme Détaillé de Développement de l'Agriculture en Afrique (PDDAA) validé le 24 août 2009. En vue de l'atteinte des objectifs inscrits dans ce plan, le gouvernement a pris l'option d'accroître le budget de ce ministère qui est passé de 3% à environ 7% en 2011, puis à 11% dans le budget de 2012 si on tient compte des financements hors budget.

Les bribes d'information de bilan de ce ministère données dans le message bilan du 31 décembre 2011 indiquent qu'il

⁵³ Voir le contexte d'élaboration du CSLP I

Il y a eu multiplication et vulgarisation des semences sélectionnées, les boutures et les rejets qui résistent aux maladies. Le Gouvernement a également affirmé avoir soutenu ce secteur en subventionnant l'engrais chimique à hauteur de 34% de 2009 à 2011. Seulement, les bénéficiaires se plaignent au quotidien du détournement qui caractérise la distribution des engrais qu'on retrouve au marché à un prix extrêmement élevé, alors qu'il est subventionné par l'Etat. Certaines directions provinciales de l'agriculture et de l'élevage ont été pointées du doigt et la Ministre en charge de ce ministère a promis de châtier les coupables.

1.3.2. OBR : Davantage des performances en 2011 sous les grogues persistantes des contribuables

Mise en place en 2009, opérationnel depuis 2010, l'OBR continue à enregistrer davantage des performances. D'après les rapports de cette autorité fiscale nationale, les résultats des recettes collectées au cours de l'année 2011 sont de 471,71 milliards de FBU contre 362,76 milliards de FBU perçus au cours de l'année 2010. Une augmentation de recettes de 30% pour seulement sa deuxième année de travail⁵⁴.

D'après son rapport du troisième trimestre⁵⁵, l'OBR, plusieurs activités réalisées pendant l'année 2011 ont permis d'atteindre ces performances. Il s'agit entre autre de la sensibilisation des contribuables qui doivent s'imprégner de la loi fiscale, chacun dans les dispositions

⁵⁴ Rapport Trimestriel Octobre – Décembre 2011.

⁵⁵ Idem

qui le concerne. Le recouvrement des arriérés chez les grands et les moyens/petits contribuables a permis de récupérer respectivement 32.419.255.362 FBU et 10.039.787.330 FBU.

Il faut remarquer que ces performances sont réalisées sur fond de grogne des contribuables de toutes sortes : petits et grands commerçants, salariés et les entrepreneurs. Des pénalités et/ou amendes, ont été établies pour des contribuables ayant tardivement ou mal déclaré leurs impôts ou taxes.

En vue d'accompagner les contribuables dans l'accomplissement de leurs devoirs civiques, des conventions de paiements échelonnés avec les contribuables ont été signées. L'OBR va même jusqu'à opérer des saisies des comptes pour les récalcitrants.

Dans la réalisation de ces performances, l'OBR est pointé du doigt par des contribuables qui l'accusent de violer les lois ou de les appliquer avec maladresse. Si ces accusations ne peuvent pas être toutes accréditées, il ne serait pas non plus réaliste de les réfuter toutes à la fois. Certaines d'entre elles méritent une réflexion.

En effet, d'aucuns se demandent pourquoi un demandeur de service qui sollicite l'OBR doit absolument payer un numéro d'identification fiscale sans qu'il soit commerçant. Les commerçants burundais s'inquiètent de ce que l'OBR perçoit des taxes sur les vivres alors que dans les autres pays de l'EAC ces taxes ne sont plus perçues. Pour exonérer les vivres, l'OBR demande le certificat d'origine pour vérifier si ces vivres proviennent de l'EAC.

Mais le plus souvent, ces vivres sont achetés sur des marchés locaux frontaliers du Burundi alors que l'administration qui délivre les certificats d'origine est encore centralisée.

Chapitre 2 : Les principaux chantiers pour 2012

2.0. Introduction

Dans son message à la Nation, le Chef de l'Etat a annoncé quelques chantiers pour 2012. Mais il faut mentionner que ces chantiers s'inscrivent dans la ligne tracée par les textes de référence qui viennent d'être adoptés par les instances politiques habilitées. Il s'agit de la Stratégie Nationale de Bonne Gouvernance et de Lutte contre la Corruption 2011-2015⁵⁶ qui a été adoptée par le Conseil des Ministres. Il s'agit aussi du CSLPII qui a été adopté en janvier 2012 et présenté aux différents partenaires au cours du même mois. Tous ces deux outils de programmation à moyen terme s'ajoutent à un autre à long terme : « Vision Burundi 2025 », lui-même adopté par le parlement en octobre 2010.

Cette analyse passe en revue les chantiers évoqués dans le message du chef de l'Etat. L'analyse sera articulée en trois volets : le volet politique, le volet social et le volet économique et financier.

2.1. Le secteur politique

2.1.1. La célébration du 50ème anniversaire dans la pauvreté

C'est au cours de l'année 2012 que le Burundi va célébrer le cinquantenaire de son accession à l'indépendance acquise en 1962. La machine est déjà en marche depuis l'annonce

⁵⁶ Ministère à la présidence chargé de la bonne gouvernance et de la privatisation, Stratégie Nationale de Bonne Gouvernance et de Lutte contre la Corruption 2011-2015, juin 2011.

de ce chantier par le président de la République dans son message à la Nation du 31 décembre 2011. Les préparatifs vont bon train, le dispositif est déjà mis en place puisqu'un comité a été nommé et un budget de 2 milliards a déjà été fixé dans la loi des finances.

Le Président de la République a appelé tous les Burundais à préparer des œuvres à présenter le 1^{er} juillet 2012, le jour « J » de la célébration de la cinquantenaire. Dans le discours de mobilisation, chaque commune, chaque province, le gouvernement lui-même, *« chacun devra avoir des œuvres visibles à présenter »*, ne cesse de dire le chef de l'Etat.

Si on observe les travaux en cours, on constate que les œuvres qui semblent être privilégiées sont notamment les stades de jeux, les bureaux de provinces, les bureaux communaux, les villages, les écoles et d'autres bâtiments divers.

Pour les stades modernes, le Chef de l'Etat a déjà annoncé que sept stades ont déjà été construits dans les provinces de Cibitoke, Muramvya, Bururi, Kayanza, Muyinga et Ngozi. Il a pris l'engagement de poursuivre ce projet dans les autres provinces.

Pour ce qui est des villages, le Chef de l'Etat s'est engagé à *construire 25 villages chaque année et un chantier de 16 villages est déjà en cours. Ces villages comprendront au total 7.500 maisons.*

Dans ce travail de construction, la population rurale est mobilisée deux à plus de trois jours par semaine. Ce programme est très louable, mais ne devra pas mettre de

côté les besoins prioritaires de la population, à savoir : la lutte contre la faim et la pauvreté. Le Chef de l'Etat a déjà appelé tous les citoyens burundais à « *tout mettre en œuvre pour baisser sensiblement la proportion des pauvres de 67% à 47% en 2015*⁵⁷... ». C'était lors du lancement du Cadre stratégique de croissance et de lutte contre la pauvreté de deuxième génération (CSLP-II) ; cette lutte devrait commencer par la prévention de la crise alimentaire.

Dans le cadre de la célébration de ce cinquantenaire, une attention particulière devrait être accordée aussi au secteur agricole, peut-être beaucoup plus que celui du bâtiment. La pénurie des denrées alimentaires demeure une préoccupation persistante au sein des populations. La mobilisation de la population autour de la production devrait occuper une place importante. Comme le montre le rapport du PNUD, au bout du CSLP I, la croissance s'est établie à 3, 8%, contre une moyenne de 6, 8% qui était attendue. Si l'on intègre l'accroissance démographique de 3.7 %, on constate que « ce taux de croissance est très bas et ne peut pas réduire le taux de pauvreté à l'état actuel ». Selon le PNUD, seule l'intensification de l'agriculture, peut permettre de doubler la croissance économique et réduire la pauvreté comme cela a été le cas au Rwanda et au Ghana⁵⁸.

⁵⁷ Discours de lancement du CSLPII, Bujumbura, février 2012

⁵⁸ <http://www.bi.undp.org>

2.1.2. La mise en place de la CVR : Le risque d'une instrumentalisation du processus

Dans son message à la Nation, le chef de l'Etat a annoncé la mise en place de la Commission Vérité Réconciliation(CVR). Un projet de loi a déjà été transmis au Président de la République pour analyse avant acheminement au parlement pour adoption. Dans les prévisions du Gouvernement, cette commission devait commencer son travail avec le mois de janvier 2012.

La mise en place de cette commission comporte des défis à relever : sa crédibilité, la durée, son budget.

2.1.2.1. De la crédibilité de la CVR.

Tel que le projet de loi le prévoit, cette Commission comprendrait 11 membres *de nationalité burundaise* »⁵⁹ avec un Conseil consultatif international composé de cinq hautes personnalités pour l'assister⁶⁰.

Les acteurs sociopolitiques burundais (certaines organisations de la société civile qui se sont impliquées dans la question, l'Uprona, les partis réunies au sein de l'ADC-Ikibiri, etc.) qui se sont déjà prononcés sur cette commission ont montré que la principale base de crédibilité se trouve dans sa composition mixte. (Les Nations Unies⁶¹ ont déjà annoncé que « *les conclusions tirées des consultations nationales seront prises en compte et reflétées dans les actes fondateurs des mécanismes de*

⁵⁹ Article 12 du Projet de loi sur la CVR.

⁶⁰ Article 23 du même projet.

⁶¹ Voir la lettre du Haut Commissariat des Droits de l'Homme au Ministres des relations extérieures, Genève, le 19 décembre 2011.

justice transitionnels y compris le processus de sélection des membres ». Or, dans le rapport des consultations nationales, la population s'est explicitement exprimée sur la mixité de la commission pour plus de crédibilité⁶². Cela s'est d'ailleurs accordé avec les conclusions du rapport des Nations Unies connu sous l'appellation de « Rapport Kalomoh et le résultat des négociations entre le Gouvernement burundais et l'ONU qui proposaient une CVR à composition mixte internationale et nationale.

Le Comité Technique lui-même qui a élaboré ce projet de loi est convaincu qu' « *une CVR mixte composée de Burundais et d'étrangers pourrait avoir un avantage de crédibilité aux yeux de la population et de la communauté internationale*⁶³ ». Curieusement, ces mêmes membres du Comité Technique se sont contredits et ont proposé que la CVR soit composée de 11 Burundais uniquement⁶⁴. Une crainte de manipulation lors de sa mise en place et l'instrumentalisation de ses membres est pressentie chez certains acteurs sociopolitiques. Le comité consultatif composé de personnalités étrangères ne saurait pallier à ce défaut de crédibilité causé par une composition exclusivement nationale.

2.1.2.2. De la durée de la CVR.

Des débats déjà organisés au cours du mois de décembre 2011, il s'est dégagé des inquiétudes liées au délai trop

⁶² Rapport sur les Consultations Nationales sur les Mécanismes de justice transitionnelle

⁶³ Rapport du Comité Technique chargé de la préparation de la mise en place des mécanismes de justice transitionnelle, Bujumbura, novembre 2011.

⁶⁴ Article 11 de l'avant projet de loi sur la CVR.

court pour un travail aussi fastidieux et exigeant⁶⁵. Même si une prorogation de six mois est prévue, elle est tout aussi courte que la durée de travail proposée de deux ans et demi. La société civile s'inquiète de ce que la durée de cette commission risque de coïncider avec la préparation des élections de 2015 et que les résultats ne puissent pas être exploités utilement.

2.1.2.3. Le défi lié au budget

Le projet de loi indique dans son article 41 qu' « *avant l'installation de la Commission, le gouvernement veille à ce qu'elle dispose des moyens matériels et financiers nécessaires à son fonctionnement* ». Dans ses prévisions 2012, le Gouvernement a déjà prévu 1 milliard de francs burundais pour le travail de cette commission mais cela ne représente que le cinquième de ce que recommande le Comité technique.

L'instrumentalisation du processus c'est aussi la volonté visible du Gouvernement de reléguer au second plan ou d'ignorer carrément la mise en place du tribunal spécial, un autre mécanisme judiciaire qui était recommandé par l'Accord d'Arusha pour la paix et la Réconciliation au Burundi. Alors que les autres partenaires sur ce processus persistent à demander à ce que la mise en place de la CVR soit accompagnée de la mise en place du tribunal, le Gouvernement semble fermer les yeux et les oreilles aux propositions concrètes des autres intervenants. Des inquiétudes de manipulation de ce processus sont donc perceptibles dans l'opinion tant nationale qu'internationale.

⁶⁵ Le projet de loi transmis au Président de la république propose un délai de deux ans et demi. (Article 4)

2.1.3. Le dialogue politique : Foncer vers les élections de 2015 ?

Dans son message à la Nation, le Chef de l'Etat a annoncé « *consultations sur la révision de la Constitution et les autres lois, en particulier celles relatives aux élections et à la bonne Gouvernance* ». Le Chef de l'Etat a, par la même occasion, appelé quiconque veut apporter sa contribution à le faire.

Il a même appelé l'opposition extraparlamentaire de se ressaisir sur ce qui concerne le dialogue : « *Nous lançons un appel à certains politiciens qui semblent demander ce qu'ils ne veulent pas avoir afin qu'ils se ressaisissent. En effet, ils demandent le dialogue et refusent de s'asseoir avec les autres politiciens ou frères burundais*».

Ce message a été diversement accueilli par les autres acteurs sociopolitiques burundais, mais il a relancé la question du dialogue politique et de la préparation des élections.

Le débat sur les textes annoncés plus haut est directement lié aux élections. Le Chef de l'Etat a d'ailleurs fait un clin d'œil à l'opposition extraparlamentaire : « *Au lieu de s'éterniser dans cette illusion [les négociations], qu'ils se lancent plutôt dans les préparatifs des élections de 2015, et c'est le moment favorable* ». Dans la logique de la préparation des élections, le Chef de l'Etat a même lancé une « *campagne nationale de la promotion et de renforcement de la culture démocratique* » à Ruyigi au mois de janvier 2012. Cette campagne sera menée dans tout le pays par la Commission Nationale Electorale Indépendante.

Le dialogue en vue de la préparation des élections de 2015 fait donc partie des chantiers du gouvernement en 2012.

Le défi de ce dialogue est de pouvoir convier le maximum d'acteurs à cet exercice, y compris les acteurs politiques les plus difficiles à dompter comme ceux de l'ADC-Ikibiri. C'est aussi au pouvoir en place le défi de prêter attention aux propositions des autres partenaires.

Pour le premier défi, il serait clairvoyant de convier le maximum de groupes sociopolitiques à ce dialogue, y compris les plus exigeants, notamment de l'opposition extraparlimentaires et ceux qui revendiquent l'usage des armes. Ceci permettrait d'embarquer tout le monde dans le même bateau, et par la même occasion, prévenir d'éventuelles perturbations et/ou contestations des élections.

Le deuxième défi est celui de prêter attention aux apports des autres acteurs et le traitement qui leur est réservé. L'on a déjà remarqué que le gouvernement finit par accorder le dialogue quand il y a des sollicitations dans ce sens. Il a déjà consulté les acteurs sociopolitiques burundais sur la loi sur la CNIDH. Il est en train de consulter les burundais sur la mise en place des mécanismes de justice transitionnelle. Aussi, le Parlement a consulté les acteurs sociopolitiques sur la loi régissant le fonctionnement des partis politiques, sur la vision Burundi 2025, ainsi que sur le CSLP II. Il est tout à fait remarquable que le pouvoir a déjà accepté le principe du dialogue.

Le problème qui se pose souvent réside dans la volonté de traiter objectivement les propositions des autres intervenants. Comme cela est le cas dans les consultations antérieures, même les propositions les plus pertinentes n'ont pas nécessairement été tenues en considération. Le plus souvent, c'est la loi du nombre qui a le plus souvent prévalu en lieu et place de la loi de la raison.

Dans ce dialogue offert sur des textes relatifs à l'organisation des élections, ce défi va à coup sûr rester, la logique des élections étant généralement pour les gouvernants d'éloigner, par tous les moyens possibles, y compris les moins démocratiques, tout ce qui peut occasionner la perte du pouvoir.

2.2. Le secteur social

2.2.1. La réintroduction de la CAM : opportunité mais défi pour 67% de la population

C'est en 1984, dans une économie en croissance, que le gouvernement de la deuxième République a décidé d'instaurer le système de Carte d'Assistance Médicale dont l'objectif principal était la couverture des soins de santé pour la population du secteur informel. L'objectif était aussi de donner les dividendes de cette croissance économique à la population laborieuse.

Chaque ménage était appelé à payer une somme modique de 500F. Mais suite au dysfonctionnement des structures sociales causé dû à la crise qui a secoué le Burundi depuis 1993, cette politique n'a pas pu continuer, la coordination faisant défaut, son application est devenue très disparate.

Avec la politique de décentralisation et l'autonomie de gestion accordée à toutes les communes, la plupart des communes avaient supprimé cette ligne budgétaire suite au problème de budget. Très peu de communes faisaient encore soigner sa population. Et pourtant cette dernière continue à réclamer que cette assistance soit redynamisée et systématisée à toutes les communes du pays.

Dans son Conseil du 22 décembre 2011, le Gouvernement a alors adopté un projet d'arrêté portant réorganisation du système d'assistance médicale au Burundi.

Dans son message à la nation du 31 décembre 2011, le Chef de l'Etat a d'ailleurs annoncé l'avènement de cette carte : « *le gouvernement a examiné comment la carte d'assistance médicale (CAM) va être de nouveau fonctionnelle dès 2012* ». Il a annoncé que la population devra préalablement être sensibilisée en vue de lui faire comprendre le bien fondé du montant requis aux bénéficiaires, ainsi que l'effort du gouvernement dans ce programme⁶⁶.

Un arrêté⁶⁷ du Deuxième Vice-président de la République contresigné par le Ministre des Finances, celui de la Santé Publique et de la Lutte contre le SIDA et celui ayant en charge la solidarité Nationale a donc institué ce système d'Assistance médicale au Burundi.

⁶⁶ **Message** à la Nation de S.E. Pierre Nkurunziza, Président de la République à l'occasion du Nouvel An 2012 à Ngozi.

⁶⁷ Arrêté n°100/VP2 du 25/1/2012

Tel qu'il conçu dans son innovation, ce système d'assistance responsabilise et implique davantage des membres de la communauté. Alors qu'avec l'ancien système d'assurance maladie, l'Etat supportait 100% des services dits «essentiels», dans la nouvelle version de la CAM, les bénéficiaires devront contribuer à hauteur de 20%. Ils devront payer un montant annuel de 3000Fbu (soit 2,2 dollars américains) et un compte sera ouvert pour constituer un fonds de solidarité santé Les 80% qui restent seront supportés par une caisse d'entraide constituée grâce au fonds provenant de la vente de cette carte. Un fonds de roulement de plus d'un milliard et demi⁶⁸ pour commencer a été injecté dans la caisse par le Gouvernement.

Le défi qui reste posé à la population est de savoir où elle va trouver cette contribution de 2,2dollars quand on sait que les ménages burundais majoritairement pauvres ne vivent que de 424Fbu par jour.

2.2.2. Le système LMD : le Burundi se jette à l'eau

Pendant plus de près de trois ans, les établissements d'enseignement supérieur se sont préparés à entrer dans un nouveau système d'enseignement issu de la Réforme de Bologne dit « Système LMD » (c'est-à-dire Licence, Master, Doctorat). C'est un système où le diplôme de licence est octroyé au bout de 3ans de formation, de 2 ans de formation pour celui de Master et de 3ans de recherche pour le diplôme de doctorat. C'est un système assez exigeant sous plusieurs aspects : des exigences d'ordre académique, pédagogique, financier, institutionnel, etc.

⁶⁸ Le Budget Général de l'Etat, exercice 2012 a prévu: 1.600.000 francs burundais

Après plusieurs hésitations, le Gouvernement a décidé de lancer cette réforme et les établissements d'enseignements supérieurs publics ont passé le mois de décembre à s'y préparer. Mais il va s'en dire que la qualité de la formation qui se portait déjà mal va s'empirer pour plusieurs raisons notamment l'accroissement des effectifs et le manque de ressources humaines.

2.2.2.1. Le défi lié aux effectifs

Au cours de l'année 2011-2012, début de la réforme de Bologne à l'Université du Burundi, cette dernière attend un nombre jamais atteint d'étudiants dans les premières années. Au total, 5.300 étudiants sont attendus dans les classes de 1^{ères} années (Licence 1 ou Bac 1) dans la seule université publique. Plusieurs classes ont des effectifs qui dépassent leur capacité d'accueil. Voici quelques exemples.
Tableau 1 : Effectifs de nouveaux étudiants de 1^{ères} années, AA 2011-2012

Faculté/Instituts/Département	Effectif en 1 ^{ère} année
Droit	328 étudiants
Psychologie et des sciences de l'éducation	278
ISA	395
Sciences économiques	355
ITS	395
IEPS	124
Médecine	159

Source : Tableau constitué à l'aide des données fournies par la direction académique

Dans différents campus universitaires de cette université, aucune salle ne peut contenir autant d'étudiants en même

temps. Le plus grand amphithéâtre accueille au maximum un effectif ne dépassant pas 250 étudiants. La direction académique qui a dans ses attributions la gestion des enseignements annonce que si besoin il y a on recourra à la location des salles⁶⁹. Mais il semble que le budget alloué à cette institution est tellement serré que la location des salles adaptées à l'enseignement magistral de tels groupes est difficilement envisageable.

2.2.2.2. Des exigences impossibles à honorer

A part que l'Université du Burundi n'a pas de locaux capables de contenir autant d'effectif⁷⁰, l'enseignement dans ce systèmes est pourtant très exigeant. L'enseignement dans ce système LMD demande de consentir des efforts pour des étudiants faibles. Dans une classe de trois cents étudiants, est-il permis de penser de « *consentir des efforts pour des étudiants faibles* » quand l'enseignant lui-même n'est pas en mesure de les identifier. Est-il possible de « *promouvoir la culture de la réussite* » dans une classe aussi nombreuse? Le système exige ensuite d'« *accorder une place prépondérante au suivi personnalisé de l'étudiant* ».

Mais dans une situation de surpeuplement pareil, il est tout simplement impossible d'assurer un enseignement individualisé avec des effectifs aussi pléthoriques. Dans une situation de classe pléthorique, un enseignement individualisé peut être tenté s'il y a un personnel suffisant pour assurer l'encadrement nécessaire.

Malheureusement, faute de budget, l'université n'a prévu de recruter que vingt assistants pendant cette année. Ce qui est largement insuffisant. Les professeurs sont

⁶⁹ I wacu n° 157 du 9 mars 2012

⁷⁰ Le plus grand amphithéâtre dispose de 250 places au maximum.

unanimes à reconnaître que le niveau de formation va tout simplement chuter⁷¹.

L'enseignement dans le système LMD se base sur l'usage des TIC pour entraîner les étudiants à compléter leur apprentissage par la recherche. Mais cette exigence ne saurait être observée dans les conditions d'équipement actuel où un ordinateur partage plus de trois cents étudiants et où la connexion sur internet est aussi lente si pas rare. Comment organiser les travaux de laboratoire avec des effectifs pareils et dans une carence de personnel ? C'est tout simplement une gageure et lancer la réforme LMD c'est tout simplement se jeter à l'eau.

2.2.3. Le défi de la qualité et la mise en place de l'enseignement primaire fondamental

Parmi les grands chantiers du ministère de l'enseignement de base et secondaire, de l'enseignement des métiers, de la formation professionnelle et de l'alphabétisation, le gouvernement a inscrit la mise en place de l'enseignement primaire fondamental. Ce chantier qui prévoit l'organisation de l'enseignement primaire sur 9ans est en cours depuis 2011 ; une commission de réflexion a été mise en place au premier trimestre 2011. D'après les entretiens, ce chantier serait porteur d'espoir sur plusieurs aspects mais le public attend d'être informé davantage sur ce chantier.

Le problème qui subsiste est celui de la qualité. Il constitue une entrave sérieuse pour la réalisation de l'objectif de l'achèvement universel de l'enseignement primaire. Une évaluation des initiatives prises et des politiques menées

⁷¹ Entretien, Bujumbura, janvier 2012

par rapport à la qualité devrait être menée en vue de capitaliser les leçons du passé.

2.2.4. Les disparités salariales : un défi pour le Comité de Dialogue Social Permanent

En date du 22 décembre 2011, le Conseil des Ministres a analysé et adopté un projet de décret portant création du Comité national de dialogue social. Il s'agit par ailleurs d'un organe recommandé par l'OIT et dont la mise en place pourrait permettre une meilleure gestion des crises sociales trop fréquentes dans le pays.

D'après la définition que le gouvernement donne à cet organe, le Comité de dialogue social sera un organe de concertation entre les acteurs du monde du travail au niveau national. Il vient stabiliser le monde du travail, renforcer la paix sociale et promouvoir le dialogue dans le monde du travail et sur les lieux de travail.

Ses missions se concentreront sur l'instauration effective d'un dialogue permanent entre les partenaires sociaux, la prévention et la gestion des conflits collectifs ainsi que sur la facilitation dans le règlement des conflits sociaux.

Cet organe social possède un outil de travail : la charte nationale de dialogue social à laquelle peut adhérer tout syndicat, groupement ou association légalement reconnu qui le souhaite.

Sa création constitue une étape importante dans la mesure où, par le passé, le manque de dialogue, ou un dialogue

tardif a été à l'origine de plusieurs mouvements de grève qui ont paralysé le travail dans le secteur public.

Les secteurs sociaux par ailleurs les plus sensibles ont été particulièrement touchés par ce déficit de dialogue, en l'occurrence la santé et l'éducation.

Même si la mise en place de cet organe constitue une étape importante dans la collaboration entre l'employé et l'employeur, elle risque de se heurter au défi assez important des disparités salariales dans le secteur public et parapublic, dont la solution tarde à venir.

Il faut rappeler que le Président de la République a mis en place une commission ad hoc au mois de mai 2009 pour proposer des solutions à cette problématique. Celle-ci a travaillé et a rendu son rapport dans les délais de 40 jours qui lui étaient impartis. Plus de deux ans après, aucune suite n'a encore été réservée à ce rapport.

Le Président de la République a néanmoins annoncé dans son discours du 26/08/2010 qu'il allait y avoir un débat sur les salaires. Outre que cette annonce tarder à se matérialiser, un simple débat risque de ne pas répondre aux attentes, et le Comité de dialogue social qui ne s'attaquera pas à cette question n'aura plus de raison d'être.

2.3. Le secteur économique et financier

2.3.1. Le budget 2012 : accroissement du déficit

Dans son analyse de la loi des finances 2011⁷², l'OAG avait fait remarquer que le budget de l'Etat accusait un déficit important qui n'a jamais été comblé jusqu'à la fin de l'année. Celui de l'année 2012, élaboré dans le même contexte, accuse lui-même un déficit plus important qu'en 2011 comme le montre le tableau suivant :

Tableau 2 : Le niveau du déficit sur le budget 2011 et celui de 2012

Libellé	Budget 2012	Budget 2011	Ecart
Total des charges du budget général de l'Etat :	1.211.741.630.296	1.026.352.503.774	+185.389.126.522
Total des ressources du budget général de l'Etat :	1.096.442.405.043	927.539.503.774	+168.902.901.269
Déficit	-115.299.225.253	-98.813.000.000	+16 486 225 253

Source : tableau reconstitué à l'aide des données des lois budgétaires

Les données qu'affiche ce tableau indiquent que pour l'année 2012, les charges ont augmenté de 185 389 126 522 Fbi, les ressources attendues ont également augmentés de 168 902 901 269 Fbi. Le déficit a connu également et par ricochet, une augmentation de 16 486 225 253 Fbi.

⁷² OAG, Analyse de la loi des finances 2011, Bujumbura, juin 2011

Pour l'année 2011, les ressources attendues réservaient une part importante à l'appui budgétaire qui s'élevait à 50,6% du budget global qui était seulement de 49% du budget global de 2010.

2.3.2. Une réduction très sensible des appuis budgétaires pour 2012

Avant d'analyser le niveau de réduction des appuis budgétaires, un passage en revue des dons promis pour 2012 s'avère important. Ces fonds attendus de partenaires extérieurs pour 2012 sont répartis en dons courants ou appuis budgétaires et en dons en capital.

Tableau 4 : Les dons courants ou dons budgétaires:

Bailleur	Période de décaissement prévue en 2012	Montant en Fbu
Norvège	1 ^{er} trimestre ⁷³	12 123 000 000
BAD	2 ^{ème} trimestre	13 470 000 000
Banque Mondiale	4 ^{ème}	33 675 000 000
UE	4 ^{ème}	26 600 000 000
France	2 ^{ème}	1 638 003 908
Total		87 506 003 908

⁷³ Il s'agit don budgétaire pour 2011 mais dont le décaissement était programmé en 2012

Tableau 5 : Les dons en capital

Secteur de concentration	Donateur	Montant	Total
Fonds commun pour l'Education	Don de la Belgique	4 620 000 000	23 700000 000
	Don de la France	8 580 000 000	
	Don de la Norvège	10 500 000 000	
S /Total			
Tirages sur dons de développement	Partenaires bilatéraux	411 935 563 873	473 371 830 666
Tirages sur prêts de développement	Partenaires multilatéraux	61 436 266 793	
S/total			
Total			497 071 830 666

Au cours de l'année budgétaire 2012, le Burundi attend de ses partenaires extérieurs un total de 584 577 834 574 Fbu réparti en dons courants et en dons en capital, soit 48,24% du budget national.

De 2011 à 2012, les appuis budgétaires diminuent sensiblement mais l'enveloppe dédiée au développement augmente tel que l'on peut le lire dans ce tableau :

Tableau 6 : Les dons budgétaires et les dons en capital

Libellés	Prévisions 2011	Prévisions 2012	Ecart	Variation en %
Dons budgétaires	186.900.000.000	87.506.003.908	-99.393.996.092	-51,6%
Dons sur projet avec financement extérieur	282.205.415.264	411.935.563.873	129.730.148.609	45, 2%
Total	469.105.415.264	499.441.567.781	30.336.152.517	6,4 %

Source : Tableau constitué à partir des données des lois budgétaires 2011 et 2012.

Il se dégage de ce tableau que d'importantes modifications ont été apportées au niveau de l'aide accordée au Burundi pour l'année 2012.

Il s'agit de la majoration de plus de 45% des dons en capital ou dons sur projets, et d'une réduction très sensible, ou pourrait-on dire même une chute des appuis budgétaires de plus de 50% par rapport à ce qui avait été prévu en 2011.

Ces appuis budgétaires avaient été par ailleurs difficilement accordés si on analyse les taux d'exécution de l'année 2011 comparativement aux années antérieures :

Tableau 7 les taux d'exécution des dons au 30 juin.

Libellés	Appuis budgétaires	Dons en capital
2009	22,6%	4,67%
2010	45,10%	24,16%
2011	23,1%	17,5%

Source : OAG, Analyse de l'état d'exécution du budget général de l'Etat, Exercice 2011 au 30 juin 2011.

A part le cas de l'année 2010, année des élections où le taux d'exécution a atteint le niveau le plus élevé, il se dégage que pour les autres années, la mobilisation de l'appui budgétaire a été très difficile.

L'approche des bailleurs de fonds du Burundi semble donc avoir changé en 2012. Les Bailleurs de fonds se tournent visiblement vers le renforcement du développement par l'augmentation des fonds alloués aux projets, tout en réduisant très sensiblement les appuis au budget.

2.3.3. Les causes possibles de ce virement

Ces dernières années, le Burundi n'a pas amélioré son image de marque dans la lutte contre la corruption et les malversations économiques malgré sa politique de « tolérance zéro ». Dans le classement international comme régional, le Burundi occupe des places non enviables et son classement n'a cessé de régresser.

Il existe une situation politique structurelle qui empêche le Burundi de s'améliorer. Elle est liée au manque d'indépendance du pouvoir législatif, qui assure le contrôle de l'action gouvernementale. Elle est aussi liée au manque d'indépendance du pouvoir judiciaire, qui devrait réprimer les crimes liés aux malversations économiques et à la corruption.

D'un côté, ce manque d'indépendance empêche le système judiciaire à exercer son pouvoir et à lutter contre l'impunité de tous ordres, à commencer par la lutte contre l'impunité des crimes économiques qui gangrène l'Etat burundais.

D'un autre côté, la proximité de l'Exécutif avec le Parlement empêche ce dernier d'exercer réellement ses prérogatives de contrôle de l'action gouvernementale. De ce fait, le Gouvernement n'est plus tenu de rendre compte quant à l'utilisation des fonds alloués octroyés par les partenaires.

Cette situation, renforcée par la persistance des violations des droits de l'homme et le risque de retourner dans la violence, décourage les bailleurs à fournir des appuis budgétaires de toute part, par ce fait que les institutions n'assurent pas leurs rôles respectifs et qu'elles sont surtout défaillantes dans la promotion de la bonne gouvernance politique et économique.

Cette défaillance peut être analysée sous trois principaux aspects concrets : Le manque de rigueur dans l'analyse du budget, le manque de transparence dans la mobilisation des ressources internes, le problème de contrôle budgétaire.

2.3.3.1. Le manque de rigueur dans l'analyse des budgets

Le premier indicateur de manque de rigueur dans l'analyse des budgets s'observe dans le temps mis par les parlementaires à cet exercice. D'après la loi, « *l'Assemblée Nationale est saisie du projet de loi de finances dès l'ouverture de sa session d'octobre*⁷⁴ ». Or, jusqu'ici, le parlement n'a jamais analysé le projet de budget avant la deuxième quinzaine de décembre. Il est même arrivé que le budget soit analysé trois jours avant la fin de l'année.

⁷⁴ République du Burundi, Constitution, 18 mars 2005, article 176

Dans ces conditions, on ne peut pas croire que ce temps suffit pour scruter minutieusement une loi aussi importante pour la vie nationale.

2.3.3.2. Le problème de contrôle budgétaire

Dans ses analyses de l'exécution du budget, la société civile⁷⁵ a toujours insisté pour que l'adoption du budget national soit préalablement précédée par l'analyse des rapports de la Cours des Comptes. Jusqu'aujourd'hui ce plaidoyer n'a pas encore abouti.

Un effort dans l'évaluation de l'action gouvernementale a été observé au mois de décembre 2011. Des ministres ont été appelés pour répondre aux questions orales relatives à l'exécution de leurs budgets sectoriels respectifs.

Malheureusement, ces séances ressemblaient à une simple de formalité. Les questions posées ne se basaient sur aucun rapport d'exécution de programme/projets pour évaluer l'efficacité et l'efficience de ces budgets dans la réalisation des indicateurs de résultats attendus.

2.3.3.3. Le manque de transparence et d'équité dans la gestion des ressources internes.

Jusqu'en juin 2011, les analystes de budgets avaient identifié d'autres comptes gouvernementaux qui continuaient à recevoir des taxes sur certains produits comme le carburant, les produits Brarudi et le sucre⁷⁶. Et pourtant, il existe une instruction du FMI convenue avec le Gouvernement de créer un compte unique. Les autorités du ministère ayant en charge les finances publiques ne

⁷⁵ Voir les rapports de l'OAG et ceux de la PARCEM.

⁷⁶ OAG, Analyse de la loi des finances 2011, Bujumbura 2011, p.40

cessent pourtant d'affirmer qu'il n'existe qu'un compte unique.

Ce manque de transparence, avec une volonté affichée de masquage de la vérité, est de nature à décourager les partenaires financiers d'appuyer budgétairement un pays qui continue à cacher certaines de ses ressources internes. Aussi, les appuis budgétaires sont souvent affectés à des postes qui échappent même au contrôle des structures étatiques habilitées à exercer le contrôle des dépenses publiques. Par ailleurs, même les rapports produits sur les finances publiques ne sont pas exploités par les parlementaires pour le vote du budget suivant.

C'est vraisemblablement l'ensemble de ces facteurs qui a conduit les bailleurs, à se tourner vers le financement des projets plutôt que de continuer à donner des appuis budgétaires dont la gestion n'était pas transparente. Au moins dans les projets, les donateurs sont en mesure d'assurer le suivi à travers les comités de pilotage, par des missions de suivi-évaluation, etc.

2.3.4. Les stratégies de mobilisation du budget de 2012 : comment financer le déficit ?

Par rapport au budget de 2011, celui de 2012 a connu une augmentation de 18%.

Au déficit de 98.813.000.000 Fbi qui n'a jamais été comblé en 2011, s'est ajouté celui de 2012 s'élevant à 115.299.225.253 Fbi, soit un déficit total de 17,6%.

Le Gouvernement semble conscient de cette situation si on regarde les résultats et les recommandations de la 4^{ème} retraite gouvernementale tenue à Bujumbura en décembre

2011. Il a pris même l'option de recourir aux solutions internes,

C'est dans ce cadre qu'il faut placer l'organisation de la quatrième retraite gouvernementale qui s'est tenue à Bujumbura en dates des 19-20 décembre 2011 sur un thème évocateur : les *Perspectives d'amélioration du cadre de gouvernance et du climat des affaires au Burundi*.

2.3.4.1. Des mesures de bonne gestion pour minimiser les dépenses quotidiennes.

Plusieurs mesures ont été arrêtées par les membres du Gouvernement et autres hauts Cadres de l'administration au cours de cette retraite. Elles concernent essentiellement la gestion rigoureuse de l'eau, de l'électricité, du carburant, du téléphone, etc. Au cours de cette retraite, certains ministères ont annoncé des performances réalisées en matière de gestion de l'eau et de l'électricité. Les gains réalisés quoiqu'insignifiants sur le plan de l'allègement du déficit, ils instaurent des réflexes qui pourront servir dans des cadres plus importants sur le plan budgétaire.

2.3.4.2. La lutte contre la corruption et l'amélioration croissante du climat des affaires

D'après les rapports du Doing Business, le Burundi a amélioré son classement pour 2012 en gagnant huit places par rapport à la position qu'il occupait l'année précédente⁷⁷. Cela signifie, d'après les critères de cette institution d'évaluation, que le climat pour investir s'assainit de plus en plus au Burundi. Cette performance ne se remarque pas encore sur terrain, la valeur ajoutée de ce classement n'est

⁷⁷ www.doingbusiness.org : le Burundi est passé de la 177^{ème} place à la 168^{ème}.

pas encore perceptible puisqu'il n'y a pas encore de résultats conséquents.

Néanmoins, le classement du Burundi en matière de corruption, s'il ne s'améliore pas et si des mesures ne sont pas prises pour juguler et sévir contre la corruption, ce climat des affaires sera toujours pollué et bloquera les investisseurs.

La lutte contre la corruption et les malversations économiques comporte un avantage double.

D'un côté, il contribue à l'amélioration du climat des affaires et à mettre les investisseurs en confiance.

D'un autre côté, elle permet de réaliser des rentrées dans les caisses de l'Etat par les reprises sur corruption et malversations. La loi de finances de 2012 prévoit d'ailleurs une ligne y relative de 215 millions dans le chapitre des recettes, montant qui reste largement inférieur par rapport à l'importance des dossiers en cours de traitement dans les structures tant étatiques que citoyennes de lutte contre la corruption.

2. 3.4.3. La solution OBR : l'accroissement de l'assiette fiscale

A cause du déficit enregistré par rapport aux appuis budgétaires, le Gouvernement s'est donné l'objectif de maximiser les recettes internes. Cette mission a été confiée à l'OBR, autorité fiscale mise en place depuis juillet 2009⁷⁸. D'après l'analyse des résultats de ses recettes, celles-ci sont en accroissement constant. Elles sont évaluées à 471,71 milliards de FBU en 2011 contre 362,76 milliards de FBU en 2010. Ce qui a permis une augmentation de 30%.

⁷⁸ Loi n°1/11 du 14 juillet 2009

C'est donc vers l'OBR que tous les regards sont tournés. Des mesures d'élargissement de l'assiette fiscale ont été prises dans le sens de l'application du code fiscal dans toute sa rigueur. Cela a commencé d'ailleurs à créer des remous chez certains contribuables.

C'est ce qui se passe par exemple chez les fonctionnaires de l'enseignement, du primaire au supérieur en passant par le secondaire qui s'évertuent à protéger les indemnités, obtenues dans le plâtrage de salaires bas, contre l'impôt afin de sauvegarder leur salaire actuel.

C'est aussi cette pression grandissante chez les petits contribuables qui se tournent maintenant vers les mandataires publics pour leur exiger de payer l'IPR (impôt professionnel sur les rémunérations) qui, jusque-là, leur était exempté.

Il reste à se demander si l'élargissement de l'assiette fiscale en cours pourra vraiment combler le déficit du budget 2012.

Conclusion et recommandations

Conclusion

Au niveau politique, l'analyse du bilan de 2011, un bilan teinté d'auto satisfaction en matière de paix et de sécurité dressé par le gouvernement à la fin du mois de décembre, met en exergue des zones d'ombres qui cachent mal la réalité du pays. Ainsi, des violations des droits de la personne humaine, incluant des exécutions extrajudiciaires ont été enregistrées en 2011.

L'année 2011 a été marquée également par des relations tendues entre les acteurs sociaux et politiques. Des espoirs de dialogue entre acteurs politiques se sont continuellement amenuisés malgré un langage parfois favorable de la part des autorités et sous le plaidoyer des partenaires du Burundi.

Des pratiques en vue de satisfaire à l'exigence du devoir de rendre compte commencent à émerger dans certains secteurs gouvernementaux mais se trouvent extrêmement réduites aux effets d'annonces médiatiques. Des problèmes de transparence et d'accessibilité à l'information gouvernementale continuent à se poser avec acuité.

Concernant le pouvoir législatif, le contrôle de l'action gouvernementale, surtout au niveau de la chambre basse, laisse à désirer, à cause de la complicité entre elle et l'Exécutif. Cette complicité est entretenue par la proximité politique des membres de ces institutions en tant que membres du parti qui a gagné les tous les scrutins électoraux.

Au niveau social, des progrès sont observables en termes d'effectifs scolaires et académiques mais la question de la qualité sur tous les paliers de l'éducation se pose avec acuité. Des mesures sont en train d'être prises pour y faire face au niveau du supérieur, mais des risques de débordement sont perceptibles au niveau des paliers inférieurs.

Des progrès sont aussi enregistrés dans le domaine de la santé grâce à la mobilisation et à la conscientisation du personnel par les autorités du ministère. Des problèmes d'insuffisance du personnel subsistent néanmoins et des cas de malversations et de corruption ont été décriés par les hautes autorités de l'Etat.

Dans le domaine économique et financier, l'on remarque une révision en hausse du budget de l'agriculture de plus de 11%. Des initiatives pour améliorer les récoltes sont prises notamment la subvention des engrais chimiques, la distribution des semences de bonne qualité et des bovins d'élevage de race améliorée aux ménages pauvres, mais ces initiatives restent largement insuffisantes par rapport aux besoins de la population.

Le Gouvernement n'a pas pu mobiliser tout le budget qu'il avait prévu pour 2011, malgré les performances annoncées de l'OBR dans la collecte des recettes intérieures. Ce déficit a certainement eu un impact sérieux sur la réalisation des actions inscrites dans son plan d'action de 2011.

Le mois de décembre 2011 est aussi la période où les perspectives pour l'année 2012, ont été annoncées spécialement dans le message à la Nation du Chef de l'Etat à l'occasion du nouvel an 2012.

Elles sont puisées dans les engagements pris par le Gouvernement à travers les outils de programmation adoptés au cours de l'année 2011. Ces instruments de programmation sont : le CSLPII et la Stratégie Nationale de Bonne Gouvernance et de lutte contre la corruption 2011-2015.

Certains de ces chantiers annoncés s'avèrent particulièrement délicats et demandent assez de sagesse pour pouvoir prendre en compte les contributions des autres acteurs sociaux et politiques ainsi que d'autres partenaires du Burundi. Ces chantiers délicats sont notamment la préparation des élections de 2015 qui passera par la révision de la constitution, la révision du code électoral ainsi que la mise en place de la des mécanismes de justice transitionnelle que sont la CVR et le tribunal pénal que les Burundais attendent depuis plus de 10 ans.

Recommandations

Au Gouvernement

- Préparer et présenter le bilan de l'année écoulée à la fin de l'année ;
- Créer les sites web pour tous les ministères et y poster les programmes et les bilans de l'année ;
- Evaluer les réformes menées dans le secteur de l'enseignement primaire et initier des politiques d'amélioration de la qualité ;
- Privilégier le dialogue avec les autres partenaires dans la mise en place de la CVR et tribunal spécial ainsi que dans la révision des textes de lois régissant les élections

- Plaider pour la décentralisation de l'octroi des certificats d'origine dans les pays de l'EAC en faveur des commerçants burundais

Au Parlement :

- Evaluer la mise en application des recommandations formulées à l'endroit des membres du Gouvernement ;
- Exploiter les rapports de la cour des comptes avant d'analyser les projets de lois de finances ;
- Analyser scrupuleusement les bilans et les rapports d'utilisation des budgets des ministères ;
- Assurer réellement le contrôle de l'action gouvernementale.

Au Conseil Supérieur de la Magistrature

- Produire une fois par an un rapport sur l'état de la justice et l'adresser au Gouvernement, à l'Assemblée Nationale et au Sénat conformément à la constitution du Burundi.

Au ministère public :

- Poursuivre les enquêtes sur les crimes non élucidés jusqu'aujourd'hui, notamment l'assassinat d'E. MANIRUMVA, ex-Vice-président de l'OLUCOME, le massacre de Gatumba, le double assassinat de Kiremba.

A la société civile :

- Poursuivre le plaidoyer en faveur de la bonne gouvernance et du dialogue

Aux partis politiques de l'opposition

- Répondre aux appels au dialogue en participant aux rencontres organisées par le Gouvernement.

Aux partenaires techniques et financiers

- Continuer à soutenir et à accompagner le Burundi vers la voie de la bonne gouvernance

Quelques documents de référence

Les rapports, analyses et autres documents

- 1) OAG, Analyse de la loi des finances 2011, Bujumbura, juin 2011
- 2) OAG, Analyse de l'exécution du budget Général de l'Etat, exercice 2011 au 30 juin 2011, Bujumbura, août 2011.
- 3) OAG, Burundi : Crise de confiance entre le Gouvernement et les autres acteurs sociopolitiques. Rapport d'observation de la gouvernance juillet-novembre 2011, Bujumbura, décembre 2011.
- 4) OAG, Burundi : Verrouillage de l'espace démocratique et insécurité grandissante. Rapport d'observation de la gouvernance au premier semestre 2011. Bujumbura, octobre 2011.
- 5) OAG, Analyse de l'état d'exécution de la loi des finances, exercice 2010, au 30 juin 2010, Bujumbura, octobre 2010.
- 6) Message à la Nation du Chef de l'Etat du 31 décembre 2011
- 7) Plan d'action du Gouvernement 2011, mars 2011.
- 8) Ministère à la présidence chargé de la bonne gouvernance et de la privatisation, *Stratégie Nationale de Bonne Gouvernance et de Lutte contre la Corruption 2011-2015*, juin 2011.
- 9) Rapport sur les consultations Nationales sur les Mécanismes de justice transitionnelle au Burundi, Bujumbura, avril 2010.
- 10) République du Burundi, Cadre stratégique de croissance et de lutte contre la pauvreté (CSLP II), janvier 2012.

- 11) République du Burundi, Burundi, « Vision 2025 », Bujumbura , 2011

Les sites web

- 1) www.presidence.bi
- 2) www.senat.bi
- 3) www.doingbusiness.org
- 4) www.oag.bi
- 5) www.aribnews.org
- 6) www.cslp.org

Les textes de lois

- 1) Loi n° 1/24 du 31 décembre 2011 portant fixation du Budget Général de l'Etat, pour l'exercice 2012.
- 2) Loi n°1/22 du 30 décembre 2011 portant réorganisation de l'enseignement supérieur au Burundi.
- 3) Arrêté n°100/VP2 du 25/1/212
- 4) République du Burundi, Constitution, 18 mars 2005
- 5) Loi n°1/05 du 22 avril portant révision du code pénal

Annexe : Les lois promulguées en décembre 2011

- 1) Loi n° 1/18 du 09 décembre 2011 portant ratification par la république du Burundi de l'accord de financement entre la République du Burundi et l'Association internationale de Développement du projet « Gestion environnementale du Bassin du Lac Victoria Phase II »
- 2) Loi n° 1/19 du 09 décembre 2011 portant ratification par la république du Burundi de l'accord de ligne de crédit en dollars du Projet hydroélectrique de KABU 16 au Burundi entre le Gouvernement du Burundi et Ex-Import-export Bank of India
- 3) Loi n°1/20 du 20 décembre 2011 portant ratification par la République du Burundi de l'accord de prêt n° 1406 du Programme de développement des filières entre la République du Burundi et le fond de l'OPEP pour le Développement International (OFID) signé à Washington le 24 septembre 2011.
- 4) Loi n° 1/21 du 30 décembre 2011 portant ratification par la république du Burundi de l'accord de financement n°H 747-BI pour le cinquième don d'appui aux réformes économiques (DARE V) d'un montant de trente cinq millions de dollars américains accordés par l'Association Internationale pour le Développement au Gouvernement du Burundi
- 5) Loi n°1/22 du 30 décembre 2011 portant réorganisation de l'enseignement supérieur au Burundi
- 6) Loi n° 1/23 du 23 décembre 2011 portant cadre organique des groupements pré coopératifs
- 7) Loi n° 1/24 du 31 décembre 2011 portant fixation du Budget général de l'Etat pour l'exercice 2012