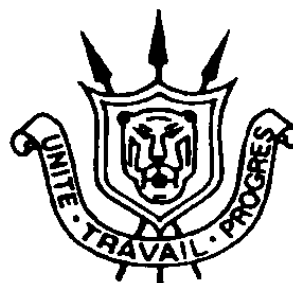




CTB

Agence belge de développement



Ministère à la Présidence chargé de la Bonne Gouvernance
et de la Privatisation

**Projet « Appui à la bonne gouvernance et à
la lutte contre la corruption »
BDI 12 072 11**

**Evaluation externe de la mise en œuvre de la Stratégie
nationale de bonne gouvernance et de lutte contre la
corruption**

C.S.C. N° BDI/733 du 16 octobre 2014



Rapport Final d'Évaluation

Jaume Guardans
Joseph Sinabwiteye

Avril 2015

« Le présent rapport, financé sur les fonds de l'Etat belge, a été établi par une équipe d'experts indépendants. Le contenu de ce rapport n'engage que la responsabilité de ses auteurs et ne reflète pas nécessairement l'opinion de la CTB ».

**LA COOPÉRATION
BELGE AU DÉVELOPPEMENT** 

TABLE DE MATIERES

ACRONYMES	7
RESUME EXECUTIF	10
RESULTATS	13
MISE EN ŒUVRE	15
SYSTEME DE SUIVI ET EVALUATION.....	18
METHODOLOGIE D'EVALUATION	19
ETAPE 1 - ANALYSE DE LA DOCUMENTATION	19
ÉTAPE 2 – EVALUATION PARTICIPATIVE ET IDENTIFICATION DES INFORMATIONS COMPLEMENTAIRES	19
ETAPE 3 - ANALYSE ET ELABORATION DU RAPPORT.....	21
CONTRAINTES DE L'EVALUATION.....	21
1. EVALUATION DES RESULTATS OBTENUS	23
PERTINENCE	23
EFFICACITE	24
EFFICIENCE.....	28
VIABILITE	30
2. EVALUATION DU SYSTEME DE MISE EN ŒUVRE	31
2.1. 1 ^{ère} PARTIE - AXE I : LA GOUVERNANCE POLITIQUE ET DEMOCRATIQUE	31
2.1.1. ANALYSE PAR OBJECTIF GLOBAL	31
OG1 La mise en place d'un cadre légal pour des élections libres, transparentes et équitables	31
AP1 Réviser le cadre légal régissant les élections.....	31
AP2 Garantir le libre fonctionnement des partis politiques.....	32
AP3 Favoriser la libre participation des citoyens au processus électoral.....	33
OG2 Renforcer l'efficacité et la responsabilité des institutions et acteurs politiques	33
AP1 Renforcer les capacités du Gouvernement	33
AP2 Renforcer les capacités du Parlement.....	34
AP3 Renforcer les capacités des élus locaux	36
AP4 Améliorer le leadership politique et mettre en place des mécanismes pour juger la responsabilité des hautes autorités (Haute Cour de Justice).....	37
AP5 Procéder à la professionnalisation de la CENI	38
OG3 Bâtir une justice indépendante, une justice pour tous, et une justice pénale humanisée	38
AP1 Renforcer l'Indépendance de la justice.....	38
AP2 Renforcer les capacités institutionnelles du Ministère de la Justice.....	44
AP3 Renforcer la compétence professionnelle des acteurs de la Justice.....	49
AP4 Exercer l'offre de la justice dans le respect d'une bonne gouvernance	50
AP5 Fortifier la demande de justice.....	55
AP6 Améliorer l'efficacité et la coordination de la chaîne pénale.....	57
AP7 Améliorer les conditions de détention.....	59
AP8 Mettre en place un système de justice pour mineurs en conflit avec la loi.....	59
OG4 Bâtir une police de proximité, efficace et neutre, au service de la population	60
AP1 Renforcer les compétences techniques des policiers.....	60

AP2 Renforcer sa neutralité.....	62
AP3 Renforcer l'intégrité au sein du corps de police en sanctionnant les cas de corruption et d'abus d'autorité.....	63
AP4 Renforcer le contrôle démocratique (parlement) et civil (société civile) sur les services de sécurité	64
OG5 Promouvoir et renforcer les Droits de l'Homme.....	65
AP1 Programme d'éducation en matière des droits humains	65
AP2 Améliorer la protection des personnes vulnérables.....	67
AP3 Intégration de la dimension de respect des droits humains et de l'égalité du genre dans les principaux programmes et stratégies de développement	69
AP4 Mettre fin aux exécutions extrajudiciaires et au recours à la torture	70
AP5 Renforcer les capacités des organisations de la société civile qui défendent les droits humains	70
AP6 Garantir la sécurité des défenseurs des Droits de l'Homme	70
AP7 Souscrire à la Déclaration spéciale permettant la saisine de la Cour Africaine des Droits de l'Homme et des peuples par les particuliers et les ONG	71
OG6 Favoriser l'émergence d'une société civile dynamique et responsable.....	74
AP1 Réviser le cadre légal régissant le fonctionnement de la Société civile	74
AP2 Appuyer les Organisations de la Société Civile	77
OG 7 Promouvoir une presse libre et responsable	77
AP1 La révision du cadre légal de la presse	77
AP2 Renforcer les capacités des journalistes	78
2.1.2. LA GOUVERNANCE POLITIQUE ET DEMOCRATIQUE: CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	79
2.2. 1^{ère} PARTIE AXE II : LA GOUVERNANCE ADMINISTRATIVE	81
2.2.1. ANALYSE PAR OBJECTIF GLOBAL	81
OG1 Bâtir une administration publique performante, responsable et accessible aux usagers	81
AP1 Vision stratégique du gouvernement sur l'Administration Publique.....	81
AP2 Institutionnaliser la planification des actions	82
AP9 Renforcement des capacités opérationnelles de l'institution de l'Ombudsman	89
OG2 Renforcer la transparence de l'administration publique.....	90
AP1 Améliorer la transparence dans le recrutement.....	90
AP2 Aboutir à la transparence des procédures.....	92
OG3 Promouvoir la participation et le dialogue social.....	93
AP1 Institutionnaliser les cadres de réunions.....	93
AP2 Institutionnaliser un cadre de dialogue permanent entre les syndicats et l'administration	95
OG4 Mettre en place des mécanismes de redevabilité	96
AP1 Exiger la prestation de serment pour chaque fonctionnaire entrant dans l'Administration Publique tel que prévu par le statut des fonctionnaires	96
AP2 Exiger des rapports à tous les niveaux de responsabilité	96
AP3 Mettre en place des codes d'éthique et de déontologie	96
AP4 Donner du sens et de l'importance à la performance	96
AP5 Instituer des mécanismes ou des canaux d'acheminement des plaintes des usagers des services publics.....	97
AP6 Renforcer les services de communication dans les administrations pour informer régulièrement les citoyens de ce qu'elles font.....	97
OG5 Améliorer la qualité d'accueil des usagers des services publics	97

AP1 Mettre en place un service d'accueil et d'orientation des usagers et AP2 Former le personnel chargé de l'accueil	97
OG6 Asseoir une politique de développement centrée sur la valorisation du citoyen burundais en tant qu'acteur et premier bénéficiaire du progrès	98
AP1 Le renforcement du cadre juridique	98
AP2 Le renforcement du cadre institutionnel.....	100
AP3 Le renforcement des capacités.....	100
AP4 L'aide aux collectivités locales pour plus de participation et pour mieux lutter contre la pauvreté	102
AP5 L'amélioration des ressources financières des communes	103
AP6 Renforcer et étendre la décentralisation administrative	103
2.2.2. LA GOUVERNANCE ADMINISTRATIVE: CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	104
2.3. 1^{ère} PARTIE AXE III : LA GOUVERNANCE ECONOMIQUE	106
2.3.1. ANALYSE PAR OBJECTIF GLOBAL	106
OG1 Construire un système de gestion des finances publiques plus efficace, rigoureux et transparent	106
AP1 Développer un cadre législatif et réglementaire de la gestion des finances publiques cohérent	106
AP2 Réussir à une mobilisation efficace des ressources intérieures et extérieures pour le financement des dépenses en respectant l'équilibre budgétaire	107
AP3 Etablir une gestion efficace, rigoureuse et transparente des ressources publiques .	107
AP4 Consolider un système de contrôle cohérent, efficace et conforme aux normes de l'EAC et aux normes internationales.....	110
AP5 Obtention des données sur les finances publiques exhaustives, fiables et régulières	113
AP6 Un renforcement des capacités institutionnelles du Ministère des Finances et structures partenaires pour plus d'efficacité dans l'accomplissement de leurs missions..	113
OG2 Améliorer la coordination et la gestion des aides.....	113
AP1 Clarifier les fonctions des intervenants dans le cycle de l'aide au Burundi	114
AP2 Elaborer et adopter une politique de l'aide	115
AP3 Redéfinition des relations avec les donateurs	116
AP4 Suivi des flux des aides accordées au pays via les ONGs.....	117
AP5 L'intégration de l'aide dans le budget	117
AP6 Mettre en place un système d'information pour tous les bailleurs sur les procédures à suivre et AP7 Mettre en place un centre unique d'archivage de toutes les conventions d'aide signées.....	118
AP8 Renforcer les capacités de la structure qui sera chargée de la coordination et de la gestion de l'aide	120
OG3 Créer les conditions propices à l'investissement	123
AP1 Amélioration de la coordination des initiatives et la mise en place d'une stratégie ...	123
AP2 La poursuite de l'amélioration des indicateurs connaissant déjà des réformes et suivi-évaluation de ces réformes.....	127
AP3 Faciliter l'accès au crédit.....	129
AP4 Faciliter le paiement des taxes et impôts.....	131
AP5 Rendre plus fluide le commerce transfrontalier	131
OG4 Avancer vers la mise en place de réformes pour une meilleure intégration économique.....	132
AP1 L'amélioration de l'interaction des Autorités burundaises en particulier avec l'EAC, le COMESA, la CEPGL	133
AP2 Le renforcement et la facilitation de la participation du Burundi aux négociations commerciales régionales de manière active en exprimant ses intérêts propres.....	134
AP3 Appui au développement du secteur privé	135
2.3.2. LA GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE: CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	138

2.4. 1^{ère} PARTIE AXE IV : LA GOUVERNANCE DES SECTORIELS	139
2.4.1. ANALYSE PAR OBJECTIF GLOBAL	139
2.4.2. LA GOUVERNANCE DES SECTORIELS: CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	143
2.5. 2^{ème} PARTIE : LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION.....	144
2.5.1. ANALYSE PAR OBJECTIF GLOBAL	144
OG1 Etablir un cadre légal cohérent et efficace conforme aux normes internationales en matière de lutte contre la corruption	144
OG2 Renforcer les capacités opérationnelles des structures chargées de la lutte contre la corruption	150
OG3 Renforcer la rupture avec l'impunité et le recouvrement des biens et avoirs détournés ou acquis illicitement.....	155
OG4 Accroître la transparence dans la gestion des affaires publiques.....	156
OG5 Renforcer le partenariat avec la société civile et le secteur privé dans la lutte contre la corruption	157
OG6 Eduquer, informer et sensibiliser les citoyens, cadres et agents de l'administration	158
OG7 Renforcer les capacités de recherche sur la corruption au Burundi.....	159
2.5.2. LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION: CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	160
3. SUIVI ET EVALUATION	161
3.1. Analyse du système de suivi-évaluation de la SNBGLC	161
3.2. Exemples de d'indicateurs internationaux	163
4. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	177
4.1. LES LEÇONS APPRISSES IDENTIFIEES	177
4.2. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS CLES	180
5. ORIENTATIONS POUR LA PROCHAINE STRATÉGIE.....	177
A. PARTIE I : BONNE GOUVERNANCE.....	183
B. PARTIE II. LUTTE CONTRE LA CORRUPTION	187
C. INDICATEURS	188

ANNEXE 1. Termes de Référence

ANNEXE 2. Présentation de la Méthodologie d'Evaluation

ANNEXE 3. Calendrier de la Mission

ANNEXE 4. Compte Rendu de l'Atelier de Consultation

ANNEXE 5. Compte Rendu de l'Atelier d'Evaluation Participative

ANNEXE 6. Présentation Power Point des sessions de rétro-alimentation du rapport préliminaire

ANNEXE 7. Liste et Résumé des Entretiens

ANNEXE 8. Bibliographie

ACRONYMES

ABEJ	Agence burundaise pour l'emploi des jeunes
ABELO	Association Burundaise des Élus Locaux
ADISCO	Association Appui au Développement Intégral et la Solidarité des Collines
AFAB	Association des femmes entrepreneurs du Burundi
AFJB	Association des Femmes Juristes du Burundi
AJCB	Association des Juristes Catholiques du Burundi
AP	Action Prioritaire
API	Agence de Promotion des Investissements
APPNB	Appui Professionnel à la Police Nationale du Burundi
APRODH	Association pour la Protection des Droits Humains et des Personnes Détenues
ASBL	Association Sans But Lucratif
AWEPA	Association des Parlementaires Européens pour l'Afrique
BNUB	Bureau des Nations Unies au Burundi
BRB	Banque de la République du Burundi
BSAC	Brigade Spéciale Anti-Corruption
CDE	Comptables des Dépenses Engagées
CDMT	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CED	Comptables des Engagements de Dépenses
CEEAC	Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale
CENI	Commission Nationale Electorale Indépendante
CEPGL	Communauté Economique des Pays des Grands Lacs
CEPOP	Comité d'Evaluation des Performances des Organes de l'Administration Publique
CFCIB	Chambre Fédérale de Commerce et d'Industrie du Burundi
CFPJ	Centre de Formation Professionnelle de la Justice
CGPJ	Commissariat Général de la Police Judiciaire
CIRGL	Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs
CJAE	Cour de Justice de l'Afrique de l'Est
CMS	Comité Mixte de Sécurité
CNAC	Associations des Caféculteurs du Burundi
CNCA	Comité National des Coordinations des Aides
CNDP	Comité National de la Dette Publique
CNDS	Comité National de Dialogue Social
CNFAL	Centre National de Formation des Acteurs Locaux de la Décentralisation
CNI	Centre National d'Informatique
CNIDH	Commission Nationale Indépendante des Droits de l'Homme
CNIS	Comité National de l'Information Statistique
CNTB	Commission Nationale des terres et Autres Biens
COCJ	Code de l'Organisation et de la Compétence judiciaires
COCOCA	Consortium des Coopératives de Caféculteurs
COMESA	Marché Commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique Australe
CP	Code Pénale
CPC	Code de Procédure Civile
CPGR	FAO's Commission on Plant Genetic Resources
CPP	Comité Provincial de Pilotage des Comités Mixtes de Sécurité
CPP	Code de Procédure Pénale

CS	Cour Suprême
CSLP	Cadre Stratégique de croissance et Lutte contre la Pauvreté
CSM	Conseil Supérieur de la Magistrature
CTB	Agence belge de développement
CVR	Commission de la Vérité et de la Réconciliation
DAD	Système d'Information de l'Aide
DAF	Département Administratif et Financier
DAFP	Département Administratif, Financier et de Planification
DGAP	Direction Générale des Affaires Pénitentiaires
DGPNB	Direction Générale de la Police Nationale du Burundi
DIDH	Droit International des Droits Humains
EAC	Communauté Est Africaine
EACJ	East African Court of Justice
EGJ	Etats Généraux de la Justice
EGL	Energie des Grands Lacs
ENA	Ecole Nationale d'Administration
FAPS	Fonds d'Appui à la Protection Sociale
FBu	Franc Burundais
FMI	Fonds Monétaire International
FONIC	Fond National d'Investissement Communal
GAR	Gestion Axée sur les Résultats
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GTDA	Groupe de Travail sur la Détention Arbitraire
IGE	Inspection Générale de l'Etat
IGJ	Inspection Générale de la Justice
IGSP	Inspection Générale de la Sécurité Publique
IRP	Impôt sur le Revenu
ITIE	Initiative pour la Transparence des Industries Extractives
MBG&P	Ministère de la Bonne Gouvernance et de la Privatisation
MDNAC	Ministère de la Défense Nationale et des Agences Combattantes
MFPTSS	Ministère de la Fonction Publique, du Travail et de la Sécurité Sociale
MJ	Ministère de Justice
MP	Ministère Public
MSNDPHG	Ministère de la Solidarité Nationale, des Droits de la Personne Humaine et Genre
MSP	Ministère de la Sécurité Publique
OBEM	Office burundais de l'emploi et de la main-d'œuvre
OBR	Office Burundais des Recettes
OG	Objectif Global
OMP	Officier du Ministère Public
ONATEL	Office national des Télécommunications
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OPJ	Officier de Police judiciaire
OSC	Organisation de la Société Civile
OSCAR	Organisations de la Société Civile Appuyées et Renforcées
PAA	Plans d'action Annuels

PAI	Plan Annuel d'investissement
PALIPHEUTU-FNL	Parti pour la libération du peuple hutu - Forces nationales de libération
PAP	Plan d'Action Prioritaire
PCDC	Plan Communal de Développement Communautaire
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability
PJ	Police Judiciaire
PNB	Police Nationale du Burundi
PNE	Politique Nationale de l'Emploi
PNRA	Programme National de Réforme de l'Administration Publique
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
REGIDESO	Régie de Production et de Distribution d'Eau et d'Electricité
RSF	Reporters Sans Frontières
SAJ	Système d'Assistance Juridique
SEP/CNDS	Secrétariat exécutif permanent du Comité National de Dialogue Social
SETEMU	Service(s) technique(s) municipal(ux)
SG	Secrétariat General
SIGEFI	Système Informatique Intégré de Gestion des Finances publiques
SNBGLC	Stratégie Nationale de Bonne Gouvernance et Lutte contre la Corruption
SYGADE	Système de Gestion Automatisée de la Dette Extérieure
TdR	Termes de Reference du Cahier Spécial des Charges N° BDI/733 du 16 octobre 2014
TG(I)	Tribunal (-aux) de Grande Instance
TIC	Technologies de l'Information et de la Communication
TR	Tribunal (-aux) de Résidence
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UDP	Unité de lutte contre la Délinquance des Policiers
UE	Union Européenne
VBG	Violence Basée sur le Genre

RESUME EXECUTIF

L'Objectif de cette mission d'évaluation externe de la « *Stratégie Nationale de Bonne Gouvernance et Lutte contre la Corruption* » (SNBGLC) était de « *fournir aux acteurs clés les informations sur les progrès réalisés, les contraintes et les leçons apprises pour réorienter les actions et les interventions afin d'optimiser à terme les résultats attendus de la stratégie* » (TdR).

Pour cela, l'évaluation a été structurée à partir de trois éléments clés de la stratégie, à savoir :

- **l'évaluation des résultats obtenus**
- **l'évaluation du système de mise en œuvre de la stratégie**
- **l'évaluation du système de suivi et évaluation**

Ce document est structuré en quatre parties, sur la base de ces éléments.

La première partie porte sur l'évaluation des **Résultats Obtenus de la SNBGLC**, selon les critères de pertinence, d'efficacité, d'efficience et de viabilité,

La deuxième partie est consacrée à l'analyse du **système de mise en œuvre de la stratégie**, à partir des objectifs globaux qui définissent chaque axe et ses actions prioritaires. Pour faciliter la lecture de ce chapitre, les passages les plus importants sont indiqués en gras. De plus, des conclusions et leurs respectives recommandations sont détaillées à la fin de la description de chaque axe.

La troisième section analyse et propose des changements en profondeur du **système de suivi et évaluation de la SNBGLC**, sur la base des leçons apprises.

Enfin, la quatrième partie présente les conclusions et recommandations les plus importantes.

La SNBGLC est composée de deux blocs bien distincts : la gouvernance et la lutte contre la corruption. La partie concernant la gouvernance comprend à son tour quatre sections : gouvernance politique et démocratique, gouvernance administrative, gouvernance économique et gouvernance des sectoriels.

A ce sujet, il est important de signaler deux éléments. Le premier est que la gouvernance administrative affecte tous les autres types de gouvernances. Celle-ci doit donc être considérée comme un axe transversal. Autrement dit, ce n'est pas un objectif en soi pour la consolidation de la Démocratie, l'Etat de Droit et les libertés fondamentales, mais un axe indispensable d'appui : les variations positives ou négatives dans le fonctionnement de la gouvernance administrative affecteront directement les résultats concernant la gouvernance politique et démocratique et la gouvernance économique. On peut faire la même réflexion en ce qui concerne la gouvernance des sectoriels. Le travail par secteur (santé, éducation, agriculture, justice, etc.) n'est pas un objectif

en soi mais un moyen de chercher à maximiser les ressources humaines, matérielles et financières pour améliorer l'efficacité et l'efficience de chaque thématique.

Pour cette raison, cette mission d'évaluation a plus particulièrement centrée son travail d'analyse sur les axes que l'on peut considérer comme finaux, tels que la gouvernance politique et démocratique et la gouvernance économique. De plus, nous avons signalé les efforts réalisés, mais aussi les problèmes qui existent pour que les deux axes de soutien (gouvernance administrative et des sectoriels) puissent contribuer de manière efficiente à l'obtention de résultats au niveau des axes finaux (politique, démocratique, économique).

Le deuxième élément qu'il est important de signaler est que la SNBGLC ne doit pas chercher à remplacer, mais seulement à consolider le travail réalisé par les acteurs étatiques et non étatiques de tous les domaines pour améliorer la gouvernance et lutter contre la corruption.

Le cœur de la SNBGLC est donc le suivi, l'appui, la systématisation et l'évaluation des actions réalisées par un ensemble très varié d'acteurs étatiques et non étatiques.

Ce rapport doit donc servir à souligner les actions importantes qui ont été réalisées et celles qui pourraient être mises en œuvre au niveau de la SNBGLC pour consolider son travail de systématisation, de recherche de synergies et de diffusion des actions qui renforcent la gouvernance et luttent contre la corruption, mises en place tant par des acteurs burundais que des acteurs non burundais mais présents au Burundi.

Ce rapport comprend des informations recueillies durant la phase de « desk review », lors des entretiens groupaux et individuels, ainsi que des analyses des consultants, en particulier les analyses suivantes :

1. des analyses pertinentes tirées d'études antérieures ;
2. des analyses tirées des entretiens réalisés lors de la mission d'évaluation, avec des professionnels burundais et étrangers possédant une grande connaissance du Burundi ;
3. des analyses des fonctionnaires publics burundais, recueillies dans le cadre des deux ateliers¹ réalisés par l'équipe lors de la première phase à Bujumbura.
4. Des réflexions propres aux consultants, fruit de tout le travail réalisé, et qui ne coïncident pas nécessairement avec les apports recueillis par les lectures, entretiens et ateliers mentionnés.

Il nous a également demandé de montrer si la mise en œuvre de la SNBGLC a contribué à améliorer la gouvernance au Burundi et à diminuer le niveau de corruption.

¹ Les ateliers ont été réalisés les 11 et 16 février 2015 à Bujumbura (aide-mémoire annexé) ; lors du premier atelier les actions prioritaires de chaque objectif global ont été analysées ; lors du second atelier la pertinence, efficacité, efficience et viabilité de la SNBGLC en général ont été discutés.

Comme mentionné, la SNBGLC est le produit d'un effort pour unir, dans un seul document et programme, un ensemble de moyens destinés à renforcer la gouvernance et la lutte contre la corruption au sein de différentes institutions-clé du pays qui avaient été établies individuellement. Cette nécessaire introduction offre la réponse à la question initiale, tout en donnant réponse aux questions suivantes :

- La SNBGLC a-t-elle donné de la visibilité au travail réalisé par les acteurs étatiques et non étatiques représentatifs pour chaque AXE ?
- A-t-elle donné de la visibilité aux problèmes que les institutions rencontrent dans la réalisation de leurs objectifs reliés à l'AXE (actions prioritaires) et aux causes de ces problèmes liés aux actions prioritaires mentionnées ?
- Est-elle parvenue à faciliter le débat interne à chaque partie prenante dans chaque AXE concernant la préparation et l'exécution de plans de travail réalistes capables de traiter les causes des difficultés rencontrées ?
- A-t-elle impulsé des synergies interinstitutionnelles dans chaque AXE pour renforcer l'efficacité et l'efficacités des processus conduisant aux objectifs globaux de chaque axe ?

Notre point de vue d'experts sur ces questions n'est pas homogène : si la première réponse est clairement positive, pour les autres questions, d'une façon globale, et avec les informations retenues, nous ne donnerions pas une évaluation positive.

Il faut également remarquer que l'évaluation à moyen terme est effectuée en se focalisant sur la pertinence, l'efficacité et l'efficacité, tandis que l'évaluation d'impact est propre des évaluations finales ou ex-post.

Il nous a été également demandé de donner notre avis, en tant qu'experts indépendants, sur les avancées, les stagnations et les reculs. A cet égard, nous ne pourrions pas donner un avis d'expert et encore moins le justifier sans dédier la partie principale de ce rapport à présenter et considérer l'information tirée des points 1, 2 et 3 mentionnés ci-dessus.

Quant au quatrième point, il convient de souligner que nous avons cherché à regrouper nos réflexions les plus importantes sous forme de conclusions et recommandations à la fin de chaque axe et au sein de cette section initiale dédiée à la pertinence, efficacité, efficacité et viabilité de la SNBGLC. Ces réflexions se retrouvent aussi dans la section consacrée au Suivi et à l'Évaluation. De plus, les avis des experts se retrouvent en grande partie au sein des descriptions des actions prioritaires. Cependant, toutes les descriptions des actions prioritaires ne comportent pas une partie réflexive car nous considérons que donner un avis sur chacune des 96 actions prioritaires ferait perdre de la force aux réflexions les plus importantes, qui mettent en évidence les actions prioritaires les plus réussies ou, à l'inverse, qui signalent celles qui n'ont pas été suffisamment bien conçues.

Résultats

Pertinence

Le document de la Stratégie Nationale de la Bonne Gouvernance et Lutte contre la corruption a oublié de définir une stratégie en tant que telle et s'est limitée à établir une relation entre les objectifs globaux, qui sont considérés comme indispensables pour la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption, et les actions prioritaires planifiées par les différentes institutions.

Par conséquent, la SNBGLC doit être considérée comme un ensemble de stratégies, ayant chacune des responsables distincts. Le Secrétariat Technique chargé du suivi de la mise en œuvre de la SNBGLC doit donc faciliter les relations entre les différents programmes de gouvernance et de lutte contre la corruption. Mais la réalisation des différentes stratégies ne doit pas être considérée comme la responsabilité du Ministère en Charge de la Bonne Gouvernance.

La stratégie sera positive et pertinente dans la mesure où elle renforcera l'expertise de chaque partie prenante pour améliorer la gouvernance et lutter contre la corruption. Elle sera cependant négative et non pertinente si les institutions du pays considèrent que l'existence d'un Ministère et d'une stratégie dédiés à ces thèmes est suffisante et les dédouane de toute responsabilité dans ces domaines.

Actuellement, les Plans d'Action, les Cadres de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) et les rapports annuels des parties prenantes de la SNBGLC intègrent certaines des Actions Prioritaires, mais d'autres avancées pourraient être réalisées en ce sens. Dans ce cadre, il est proposé de réorienter la méthode de travail de la SNBGLC.

La pertinence doit être analysée par action et par omission. Autrement dit, il s'agit d'analyser la pertinence de ce qui existe mais aussi d'analyser s'il aurait été pertinent d'inclure d'autres éléments. En ce sens, il faut signaler que la SNBGLC aurait plus de force si elle comportait un plan de travail propre et différent des Objectifs Globaux et Actions Prioritaires qu'elle regroupe. Pour être une stratégie et non une compilation de stratégies, elle devrait compter sur deux choses qu'elle n'a pas aujourd'hui :

- Un plan de travail qui identifie ce qui va être réalisé pour soutenir de manière transversale chaque axe, qui en sera responsable et comment ces actions seront mises en œuvre.
- Une description claire des responsabilités et des objectifs à atteindre pour les différents départements de l'institution qui serait responsable de mettre en œuvre le plan mentionné.

Il est extrêmement important d'insister sur cette considération car, si le plan mentionné avait existé, nous en serions maintenant à l'étape de l'évaluation externe de sa mise en œuvre.

A cet égard, nous faisons des recommandations dans la section consacrée au Suivi et à l'Evaluation en ce qui concerne la structure que pourrait prendre le plan et le rôle que pourrait avoir

le *Secrétariat Technique chargé du suivi de la mise en œuvre de la SNBGLC* pour le mettre en œuvre correctement. Ces mêmes idées et réflexions sont regroupées au sein de la présentation Power Point en annexe, que nous avons utilisée lors des sessions de retro alimentation réalisées le 14 et 17 avril 2015 à Bujumbura.

Finalement, en relation avec les objectifs globaux et les plans d'action rassemblés dans le document de la SNBGLC, il faut aussi signaler une absence remarquable du thème du genre. C'est pourtant un thème transversal qui concerne chaque axe et chaque Objectif Global au sein de chaque axe. Il aurait donc été souhaitable d'inclure une Action Prioritaire spécifique à ce thème au sein de chaque Objectif Global.

Efficacité

Il faut prendre en compte le fait que l'effort burundais pour améliorer la gouvernance et lutter contre la corruption existait déjà avant d'être définie par cette stratégie et continuera après la fin de celle-ci. Cependant, il n'est pas évident de faire la différence entre les actions de chaque institution et celles qui ont été réalisées grâce à la SNBGLC. En effet, au moment d'élaborer la SNBGLC, certaines actions, déjà programmées par le gouvernement et ses différentes branches ont été sélectionnées pour la Stratégie.

Cependant, lorsque l'opportunité se présente, il faut tenter de renforcer les systèmes de planification, suivi et évaluation internes de chaque institution. La relation de chaque institution avec le *Secrétariat Technique chargé du suivi de la mise en œuvre de la SNBGLC* (via ses points focaux) pourrait faciliter l'intégration de critères de transparence, d'efficacité, ainsi que de prévention et sanction de la corruption pour chacune des activités du Plan d'Action. L'évaluation de l'application de ces critères pourrait également être incluse dans les rapports annuels.

La section finale de ce présent rapport, dédiée au Suivi et à l'Evaluation, comporte des lignes directrices en la matière. En résumé, pour améliorer l'efficacité, la relation entre les parties prenantes de la SNBGLC et le *Secrétariat Technique chargé du suivi de la mise en œuvre de la SNBGLC* doit être reconsidérée, afin que les parties prenantes aient une obligation et une méthode claire de rapporter au MBG&P. De plus, il faudrait que la charge que représente ce travail soit intégrée dans la structure de planification, gestion y évaluation de chaque partie prenante, et non dans celle du *Secrétariat Technique chargé du suivi de la mise en œuvre de la SNBGLC*.

Efficience

Cette mission d'évaluation souligne la relation étroite qui existe entre les avancées dans la gouvernance administrative et les avancées dans l'efficacité de toute la SNBGLC. Il est extrêmement positif qu'il existe un plan bien structuré de réforme de l'Administration Publique. Au fur et à mesure de la mise en œuvre de ce plan, la relation entre les ressources humaines et

matérielles investies et les résultats obtenus s'améliorera substantiellement. Une avancée significative pour l'efficacité est la création du Comité d'Évaluation des Performances des Organes de l'Administration Publique (CEPOP). Cependant, il reste encore du chemin à parcourir pour que les Cadres de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) coïncident vraiment avec les objectifs établis dans les Plans d'Action et que leur réalisation (ou non réalisation) soit pleinement mesurée dans les rapports annuels de chaque institution. Il faut aussi signaler qu'il est préoccupant de constater qu'il n'y a pas d'avancées significatives dans la répartition des rôles entre la gestion administrative et financière (DAF) et le travail technique directement relié à la mission de chaque ministère intégré à la SNBGLC.

Une fois encore, il faut souligner que la SNBGLC est utile pour signaler les progrès et les problèmes rencontrés, mais les solutions pour améliorer la gestion et l'efficacité du travail de chaque institution ne dépendent pas du *Secrétariat Technique chargé du suivi de la mise en œuvre de la SNBGLC*. Elles dépendent de la volonté politique de soutenir la mise en œuvre du PNRA et la capacité du Ministère de la Fonction Publique, du Travail et de la Sécurité Sociale (MFPTSS) de la mettre en œuvre.

Finalement, il faut souligner et saluer les progrès réalisés en ce qui concerne la capacité à recueillir de l'information (données) et à la systématiser au sein des divers départements de statistiques. Mais il faut aussi saluer le fait que cette information soit de plus en plus valorisée et utilisée pour ajuster et améliorer les Politiques Publiques directement liées à la SNBGLC. Cette avancée est en effet une grande opportunité pour améliorer l'efficacité de la SNBGLC (voir plus de détails dans le chapitre sur le Suivi et l'Évaluation).

Viabilité

La viabilité d'un nombre important d'actions prioritaires de la SNBGLC n'est pas évidente dans un pays où 50% du budget national dépend de la coopération internationale.

En ce sens, il est positif de signaler la création de l'Office Burundais des Recettes (OBR) ainsi que le soutien aux municipalités afin d'augmenter leur capacité de recouvrement. Dans ce domaine, il faut aussi souligner l'importance de l'axe de la SNBGLC dédié à la gouvernance économique, puisque ses avancées permettront d'avancer vers la souveraineté économique du Burundi.

Au niveau de ces axes, il y a donc eu des avancées mais il y a aussi des risques, qui sont décrits dans la section dédiée à l'analyse de ces axes.

Mise en œuvre

Dans le domaine de la **gouvernance politique et démocratique**, il y a eu des avancées au niveau du cadre électoral, puisqu'il existe un cadre juridique pour les élections nationales comme pour les élections locales. Cependant, des difficultés continuent d'entraver le développement harmonieux

de la démocratie, bien que la situation se soit améliorée par rapport à la situation qui existait avant les élections de 2010. Ainsi, des poursuites pénales sont menées contre certains leaders de l'opposition et des cas d'intimidation ont été reportés. L'impunité favorise la violation du droit à la libre expression ainsi que la violation des droits de vote et d'éligibilité. Les mécanismes juridictionnels (tribunaux) et non juridictionnels (Ombudsman et CNIDH) ne sont pas suffisamment connus et ne sont pas toujours faciles d'accès. Ceux qui réussissent à accéder à ces mécanismes pour dénoncer la violation de leur liberté d'expression, opinion ou association, ne reçoivent pas l'attention nécessaire. Dans ce domaine, la CENI devrait aussi jouer un rôle plus actif afin de travailler étroitement avec tous les horizons politiques. Pour répondre aux critiques adressées à cette institution, des groupes de travail mixtes (opposition et gouvernement) pourraient être créés dans différentes régions du pays.

Le pouvoir Judiciaire avance vers plus d'indépendance par rapport au pouvoir exécutif grâce au renforcement de la Cour Suprême et du CSM d'un côté, et avec le renforcement des Tribunaux de Résidence et Cours d'appel de l'autre. De plus, une stratégie judiciaire contre la corruption a été élaborée. Elle détaille de manière professionnelle et ouverte tous les problèmes rencontrés dans ce domaine. Il y a aussi des avancées dans la professionnalisation de la magistrature, et, dans ce cadre, il faut mentionner le concours organisé pour recruter de nouveaux magistrats. De plus, le travail d'amélioration de la formation des juges s'est accompagné de la distribution de manuels et la création de méthodes de travail à tous les niveaux. Ainsi, il faut souligner la progression permanente de l'efficacité du département des statistiques. A ce sujet, il faut aussi souligner l'absence du Département Administratif et Financier.

Dans ce domaine, il faut noter que l'indépendance de la justice dépend en grande partie de la division du travail interne de gestion du contenu juridique et juridictionnel et du travail réalisé pour la gestion des budgets et de la logistique.

La police avance aussi et, dans ce cadre, il faut mentionner l'existence de comités mixtes de Sécurité dans tout le pays. Cependant, le BNUB continue de reporter des cas de torture et disparitions que la capacité de recherche de la police n'a pas su prévenir. La Société Civile joue un rôle important dans les comités mixtes et dans la gestion des programmes d'aide juridique aux personnes les plus vulnérables. Le cadre juridique qui les régule peut être amélioré et il y a encore beaucoup à faire pour consolider des domaines de travail commun entre l'Etat et la Société Civile. Cela est particulièrement pertinent en ce qui concerne la lutte contre la corruption.

Quant à la liberté de la presse, elle a connu des périodes plus ou moins favorables, et elle est aujourd'hui définie par une nouvelle loi.

La gouvernance administrative s'est nettement améliorée au niveau local, où la capacité de planification, de gestion et même de recouvrement a été renforcée.

Cependant, presque tout reste à faire au niveau national. Il existe depuis quatre ans un programme de réforme de l'administration (PNRA) mais ses objectifs ne sont pas remplis et une réflexion approfondie devrait être menée à ce sujet. L'action prioritaire et principale du PNRA, qui est la révision du statut général de la fonction publique, n'a pas été mise en œuvre.

Dans la même lignée, beaucoup d'organigrammes ministériels ne coïncident pas avec leur réelle capacité de travail. Dans ces cas-là, il n'existe pas de fiches claires décrivant les fonctions du personnel. Sans une description claire des fonctions, il est impossible d'établir un système efficace d'évaluation et de formation. Cependant, des avancées positives sont à noter, notamment avec la mise en place de plans d'action annuels et de rapports d'évaluation. L'existence même du Comité d'Évaluation des Performances des Organes de l'Administration Publique (CEPOP) est une bonne chose.

Toutefois, ce dernier n'a pas la force nécessaire pour pouvoir réellement vérifier que les plans d'action annuels sont élaborés dans chaque Ministère de façon approfondie et pragmatique, et sur la base des ressources humaines et matérielles disponibles. Il ne parvient pas non plus à faire en sorte que les rapports annuels suivent la même structure et à vérifier le degré d'accomplissement du plan d'action. Les plans de développement de première génération au niveau communautaire étaient trop ambitieux, mais leurs défauts ont été corrigés au sein de la deuxième édition.

La gouvernance économique avance de manière notable et les grands obstacles au développement du secteur privé sont en train d'être résolus, comme pour le cas de l'accès au crédit et des licences. Cependant, on note l'absence de programmes d'appui aux coopératives en général et aux organisations productives qui partagent le travail mais pas le capital. Celles-ci sont encore très importantes dans un pays où l'économie rurale est essentielle et où le capital est rare.

Par ailleurs, le processus d'intégration avance aussi à grands pas, bien qu'une stratégie indiquant quels seront les secteurs à protéger et appuyer avec l'ouverture économique et, au contraire, ceux qui seront mis de côté car non susceptibles d'être compétitifs, n'est pas disponible.

Quant à **la gouvernance des sectoriels**, cette mission d'évaluation souhaite insister sur le fait que le développement sectoriel est fondamental pour la productivité et l'efficacité, tant pour les thèmes économiques que sociaux. Mais un programme sectoriel est un programme qui dispose d'un Secrétariat Technique, qui lui-même fournit des services à un ensemble d'institutions étatiques et non étatiques, ces dernières intervenant directement ou indirectement dans la production d'un même type de biens ou services. Aujourd'hui, malheureusement, on parle beaucoup des secteurs mais peu des produits ou services, ou familles de produits ou services que le secteur produit et du rôle de chaque participant du secteur dans cette chaîne de production ainsi que du processus d'échange d'information entre le Secrétariat Technique et chacun de ses membres. Il est nécessaire de mener une réflexion à ce sujet.

En ce qui concerne la **corruption**, nous signalons que les structures créées sont suffisantes. Cependant, au Burundi comme dans n'importe quel autre pays, la lutte contre la corruption est coûteuse. Mais elle est toujours moins coûteuse que la corruption elle-même. Il est important qu'au moins une partie des ressources récupérées par la lutte contre la corruption soit dédiée à doter un fond anticorruption qui permette de financer le travail des institutions qui luttent contre la corruption.

Système de suivi et évaluation

La mission d'évaluation souhaite souligner que le système de suivi et évaluation est la locomotive de la SNBGL. Le cœur de la Stratégie n'est pas de dupliquer les efforts que fait chaque partie prenante pour améliorer la transparence, l'efficacité institutionnelle et la prévention et punition de la corruption. La raison d'être de la stratégie est de documenter les réussites de ses partenaires, diffuser les besoins et les risques et essayer d'obtenir des soutiens, un même investissement pouvant bénéficier à plus d'une institution.

Dans la section consacrée au suivi et à l'évaluation, est décrit :

- (i) une analyse de ce qui a été mis en place jusqu'à maintenant avec le *Secrétariat Technique chargé du suivi de la mise en œuvre de la SNBGLC* et les points focaux de chaque partie prenante ;
- (ii) les appuis reçus par les partenaires techniques ;
- (iii) ce qui pourrait être fait pour améliorer la consolidation de synergies entre les plans d'action avec les cadres de dépenses à moyen terme et les rapports annuels de suivi propres à chaque institution d'un côté, et la SNBGLC de l'autre ;
- (iv) une présentation succincte des leçons apprises et
- (v) la présentation d'indicateurs internationaux dans le domaine de la gestion institutionnelle, illustrés de manière claire en prenant l'exemple des Objectifs Globaux de l'Axe de la Gouvernance Administrative.

METHODOLOGIE D'EVALUATION

Comme mentionné, l'objectif de cette évaluation est « *Apprécier les résultats de la mise en œuvre des trois premières années de la Stratégie nationale de Bonne gouvernance et de Lutte contre la corruption afin de fournir aux acteurs clés les informations sur les progrès réalisés, les contraintes et les leçons apprises pour réorienter les actions et les interventions afin d'optimiser à terme les résultats attendus de la stratégie* » (TdR).

Pour cela, et au vu de l'ampleur de la Stratégie elle-même, il est indispensable d'impliquer les entités responsables dans l'analyse et la comparaison de la situation des 6 axes. L'équipe d'évaluation a donc adopté une approche participative tout au long de la mise en œuvre de ses activités.

L'équipe de cette mission d'évaluation a utilisé et croisé différentes sources d'information :

- Sources Primaires : entretiens et consultations avec les différentes parties prenantes, menés pendant l'étape d'évaluation participative
- Sources Secondaires : Cela fait référence à toute la documentation concernant la SNBGLC reçue et analysée, non seulement pendant la première étape d'analyse, mais aussi pendant les 2^{ème} et 3^{ème} étapes d'analyse des documents suggérés lors des entretiens et consultations avec les différentes parties.

Dans ce cadre, la mission d'évaluation s'est déroulée sur différentes étapes.

Etape 1 - Analyse de la documentation

Avant de commencer la mission au Burundi, la mission d'évaluation a consulté les documents élaborés lors de la préparation, suivi et évaluation de la Stratégie Nationale et Bonne Gouvernance et de lutte contre la Corruption (SNBGLC) 2011-2015 (sources secondaires d'information).

Étape 2 – Evaluation participative et identification des informations complémentaires

Il s'agit des activités **de terrain, à Bujumbura**, permettant de recueillir toutes les informations nécessaires aux consultants pour l'évaluation. Pour cela des activités avec une approche participative ont été organisées à Bujumbura avec l'appui de la CBT.

En arrivant au Burundi (le 21 janvier 2015), les consultants ont préparé avec l'équipe de la SNBGLC un ambitieux agenda d'entretiens, qui a été respecté dans sa quasi-totalité. Au total, 26 entretiens ont été menés, ce qui a permis de recevoir de la documentation nouvelle et d'autres références. Cette documentation n'était pas nécessairement reliée à la SNBGLC, mais était toujours reliée aux thèmes abordés par celle-ci, comme la situation politique, la situation des Droits de l'Homme, la justice, la réforme de l'administration publique centrale et locale, les défis et plans

pour le développement économique et l'intégration régionale, la coordination ou absence de coordination sectorielle et la corruption.

Le nombre d'entretiens par jour (une moyenne de trois par jour) n'a pas donné beaucoup d'espace aux lectures, qui ont plutôt été réalisées à la fin de la mission, lors de la troisième étape (analyse et élaboration du rapport préliminaire), ce qui a retardé le travail d'écriture du rapport même.

Lors de cette seconde étape, les méthodes suivantes de collecte d'informations (sources primaires) ont été utilisées :

- Entretiens individuels

Pour procéder aux entretiens individuels, les consultants ont utilisé le Document de la SNBGLC, afin d'analyser les actions prioritaires associées à chaque entité interrogée. De plus, la mission d'évaluation a analysé autant que possible la capacité institutionnelle de l'entité interrogée à contribuer à l'objectif global. Concrètement, il s'agit d'analyser les ressources humaines, les programmes de formation et d'évaluation, la présence territoriale et le volume et l'évolution du budget. Il n'a pas toujours été possible d'obtenir toutes ces données. Certaines ont pu être obtenues directement lors de l'entretien, ou plus tard par courriel, ou n'ont pas été obtenues du tout. En annexe, un résumé des entretiens reflète ces disparités.

- Entretiens groupaux (structurés ou semi-structurés)

Des entretiens groupaux ont été réalisés avec des organisations de la Société Civile. Lors de ces entretiens, des questions générales sur les objectifs globaux ont été posés et la dynamique était plus ouverte. Ces entretiens se sont concentrés sur le premier axe concernant la gouvernance politique et démocratique.

- Ateliers de consultation

Pendant cette deuxième étape, deux ateliers ont été également réalisés. Les ateliers ont été organisés suivant une méthode participative basée sur des techniques d'animation de groupe propres à permettre la plus large expression et contribution des participants.

Le premier atelier de consultation a été réalisé le 11 février de 2015 à l'intention des points focaux et des chefs de services des entités de mise en œuvre de la Stratégie Nationale de Bonne Gouvernance et de Lutte contre la Corruption, SNBGLC. L'objectif de cette consultation était de recueillir de l'information sur les lignes de travail (activités) mises en œuvre au sein des institutions partenaires de la stratégie. Plus concrètement, l'atelier visait à identifier à quel point les institutions s'étaient appropriées la SNBGLC et à quel point le travail mené l'était en lien direct avec les Actions Prioritaires du Plan d'Action de la SNBGLC. Le contenu de cet atelier est incorporé tout au long de ce rapport et est aussi présenté en annexe.

Une des conclusions tirée de cet atelier est que chacune des actions prioritaires de la SNBGLC a été mise en œuvre par une ou plusieurs activités en cours d'exécution par les parties prenantes. Il existe donc un sentiment d'appropriation de la SNBGLC par les parties prenantes, auquel a contribué sans aucun doute le *Secrétariat Technique chargé du suivi de la mise en œuvre de la SNBGLC* et les points focaux.

Le deuxième atelier a été organisé le 16 février de 2015 à l'intention des hauts responsables des entités chargées de la mise en œuvre de la stratégie. L'objectif de cet atelier était l'analyse participative de la pertinence, la viabilité, l'efficacité et l'efficience de la SNBGLC.

Lors de cet atelier, il a été plus difficile de recueillir les opinions des participants en ce qui concerne la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la viabilité de la Stratégie de Bonne Gouvernance et Lutte contre la Corruption car ils n'étaient pas familiarisés avec ces concepts. Pour guider l'analyse, un ensemble de questions a été sélectionné pour chaque thème. La méthodologie de discussion et d'analyse a été adaptée à chaque fois aux thèmes abordés. L'objectif de recueillir les contributions des participants sur chacun des thèmes a été atteint. Le résumé et les résultats de ce second atelier sont aussi présentés en annexe.

A la fin de cette étape, pour renforcer l'approche participatif nécessaire pour cette évaluation et pour que les résultats et recommandations de la même soient bien validés et incorporés dans les différentes parties prenantes, les consultants et la CTB ont décidé ajouter une phase de validation présentielle après la réception du document préliminaire d'évaluation.

Etape 3 - Analyse et élaboration du rapport.

Suite à ce travail, un travail d'analyse a été réalisé, qui a consisté à examiner toute la documentation reçue ou suggérée, la relier aux données collectées lors des entretiens et à chaque action prioritaire que contient la SNBGLC (96 au total).

Pendant cette phase, vue la quantité d'information nécessaire aux consultants pour pouvoir mener une analyse complète, le consultant national a continué à mener quelques entretiens additionnels pour recueillir d'autres informations.

Le rapport préliminaire a été élaboré sur la base de cette analyse. Dans le rapport final, l'analyse a aussi été intégrée par les préoccupations et les questions formulées par les parties prenantes lors de deux ateliers de restitution qui ont eu lieu à Bujumbura dans la semaine du 13 au 17 avril.

Contraintes de l'évaluation

Il convient de souligner deux difficultés lors de ce processus d'évaluation de la SNBGLC : la première est le peu de temps imparti à la mission d'évaluation et la deuxième est le nombre réduit de consultants.

Afin de mieux préciser les résultats, il aurait été souhaitable de disposer d'un consultant pour l'évaluation de chacun des quatre axes de la stratégie de gouvernance ainsi que d'un consultant dédié à l'analyse de la stratégie de lutte contre la corruption. Chacun d'entre eux aurait ainsi analysé, d'un côté, les résultats obtenus, et de l'autre, la capacité institutionnelle du *Secrétariat Technique chargé du suivi de la mise en œuvre de la SNBGLC* à donner et recueillir de l'assistance technique de chacune des parties prenantes en ce qui concerne la planification, gestion, évaluation et suivi des actions prioritaires pour chaque axe.

Enfin, il faut signaler que, pour l'évaluation finale de la SNBGLC, il serait utile de réaliser une enquête sur la perception des citoyens de l'avancée, non des actions prioritaires en tant que telles, mais des objectifs globaux. L'évaluation à moyen terme sans cet instrument serait aussi utile mais plus limitée.

1. EVALUATION DES RESULTATS OBTENUS

Pertinence

S'il est pertinent de travailler au renforcement de la gouvernance et de la lutte contre la corruption, la stratégie peut cependant être un instrument contreproductif à cet effet.

La stratégie sera positive et pertinente dans la mesure où elle renforcera l'expertise de chaque partie prenante pour améliorer la gouvernance et lutter contre la corruption. Elle sera cependant négative et non pertinente si les institutions du pays considèrent que l'existence d'un Ministère et d'une stratégie dédiés à ces thèmes est suffisante et les dédouane de toute responsabilité dans ces domaines.

La SNBGLC doit *Secrétariat Technique chargé du suivi de la mise en œuvre de la SNBGLC* doit donc faciliter les relations entre les différents programmes de gouvernance et de lutte contre la corruption. Mais la réalisation des différentes stratégies ne doit pas être considérée de la responsabilité du Ministère en Charge de la Bonne Gouvernance.

Ces considérations générales sont détaillées dans la dernière section de ce document, dédiée au suivi et à l'évaluation de la stratégie. Actuellement, les Plans d'Action, les Cadres de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) et les rapports annuels des parties prenantes de la SNBGLC intègrent certaines des Actions Prioritaires, mais d'autres avancées pourraient être réalisées en ce sens. Dans ce cadre, il est proposé de réorienter la méthode de travail de la SNBGLC.

Pour analyser la SNBGLC de manière participative, un atelier a été organisé le 16 février avec les Secrétaires Permanents et points focaux ainsi que d'autres fonctionnaires publics. Durant cet atelier, un ensemble de questions directrices a été présenté, qui leur a permis choisir celles auxquelles ils souhaitaient répondre.

En relation avec l'objectif de « Renforcer l'efficacité et la responsabilité des institutions et acteurs politiques », les objectifs du programme ont été jugés toujours valides car les institutions accusent encore des faiblesses et les acteurs politiques ou institutionnels changent souvent.

En ce qui concerne l'objectif de « Bâtir une justice indépendante, une justice pour tous, et une justice pénale humanisée » il a été considéré que celui-ci reste pertinent en raison des impératifs de respect des droits de l'homme et de renforcement de l'Etat de droit.

Au sein de la première partie dédiée à la Bonne Gouvernance, il faut mentionner qu'il aurait été plus pertinent de définir l'axe 2 (gouvernance administrative) et l'axe 4 (gouvernance des sectoriels) comme des axes transversaux d'appui aux autres axes. Tandis que l'axe 1 (gouvernance politique et démocratique) est consacré aux droits civils et politiques et l'axe 3 (gouvernance économique) est dédié aux droits économiques et à la souveraineté financière du

Burundi, les deux autres axes (2 et 4) sont dédiés à améliorer l'efficacité et l'efficience de la gestion publique, permettant la bonne mise en œuvre des droits économiques, sociaux, civils et politiques.

En ce sens, il est aussi utile de signaler que l'Objectif Global de renforcer l'Ombudsman aurait dû être intégré à l'axe 1, puisque l'axe 2 de la gouvernance administrative cherche à soutenir toutes les institutions et non une en particulier. De même, l'Objectif Global de renforcement du dialogue social relève plus de l'axe 1, qui cherche justement à renforcer la participation démocratique. En intégrant le renforcement du dialogue social au sein de l'axe 1, celui-ci couvrirait non seulement les droits civils et politiques mais aussi les droits sociaux.

Finalement, en relation avec les objectifs globaux et les plans d'action rassemblés dans le document de la SNBGLC, il faut aussi signaler une absence remarquable du thème du genre. C'est pourtant un thème transversal qui concerne chaque axe et chaque Objectif Global au sein de chaque axe. Il aurait donc été souhaitable d'inclure une Action Prioritaire spécifique à ce thème au sein de chaque Objectif Global.

Nous rappelons ce qui a été affirmé précédemment : le document de la SNBGLC se limite à faire une compilation des actions et objectifs existants qui ont une relation avec la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption. Par conséquent, si les thèmes liés au genre n'ont pas été inclus dans chaque axe, c'est parce qu'ils étaient ou sont absents de ces actions et objectifs. Dans une nouvelle édition de la SNBGLC il est conseillé que le plan de travail mentionné plus haut incorpore et décrive des processus pour intégrer avec plus de force le thème du genre dans les différents plans stratégiques sectoriels, les plans stratégiques particuliers à chaque institution qui forment le secteur, ainsi que dans les plans d'actions annuels qui définissent les plans sectoriels avec des objectifs et indicateurs.

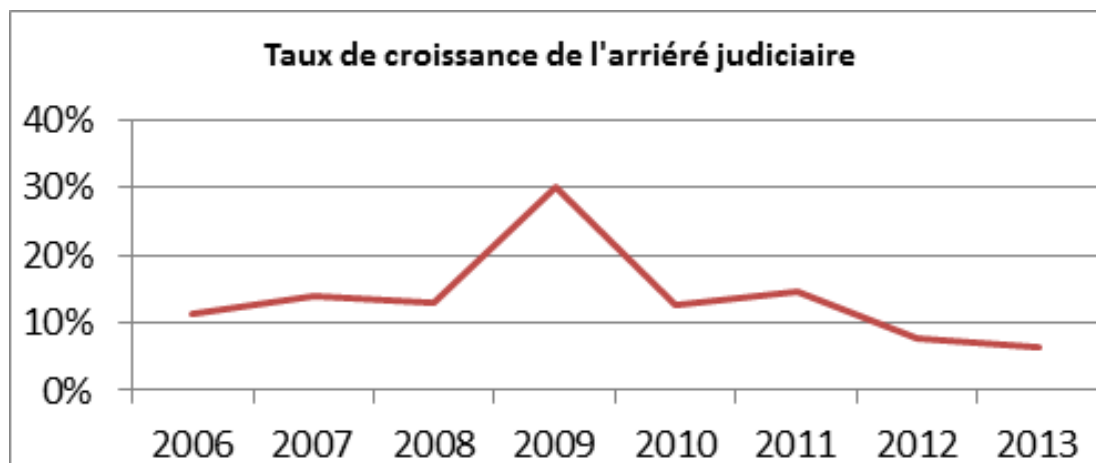
Efficacité

Il faut prendre en compte le fait que **l'effort burundais pour améliorer la gouvernance et lutter contre la corruption existait avant d'être défini par cette stratégie et continuera après la fin de celle-ci**. En conséquence, on mesure non seulement l'efficacité des actions incluses dans le document de la SNBGLC, mais aussi le travail général réalisé par le Burundi pour améliorer la gouvernance et lutter contre la corruption.

En ce sens, il est utile de faire référence aux données présentées dans le document de la SNBGLC, qui permettent de comparer la situation en 2011 à la situation actuelle.

Dans le document de la SNBGLC de 2011, il est indiqué par exemple que, *“malgré l'augmentation du nombre de magistrats (15,5 % pour 100.000 habitants en 2006 à 18,4 % en 2009), le nombre des arriérés judiciaires continue de croître.*

Malheureusement cette situation reste similaire aujourd'hui. La vitesse de la croissance a cependant diminué (voir le graphique suivant).



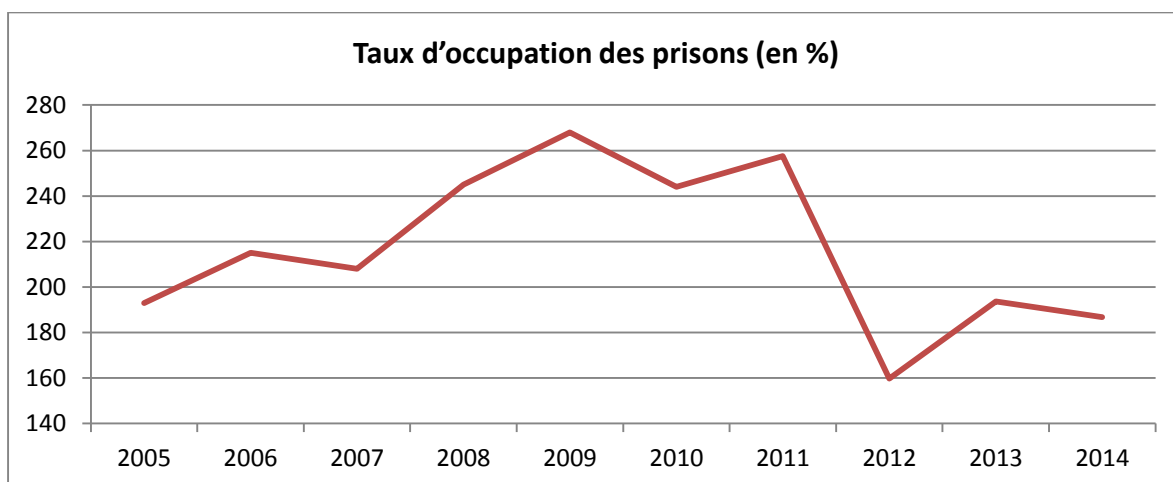
Source : département statistique Ministère de la Justice

Il doit être souligné que la notion « d'arriérés », dans les statistiques, n'est pas relative à une durée excessive de traitement des dossiers, mais seulement au « nombre de dossiers encore en cours, pendant à la fin d'un trimestre ou d'une année ». Cette augmentation montre une augmentation aussi de la demande de justice – l'indicateur de rendement des magistrats montre une augmentation globale et on commence à avoir un déstockage (dossiers sortants supérieurs aux dossiers rentrant d'où le ralentissement de « l'arriéré »).

Dans la SNBGLC il est indiqué que « même si le pourcentage de détentions préventives par rapport au nombre d'incarcérés est en légère baisse passant de 66% en 2006 à 63 % en 2009, le nombre de détenus pour 100.000 habitants continue d'augmenter. Il est passé de 107 habitants en 2006 à 132 en 2009 et le pourcentage d'occupation des prisons est passé de 215 % en 2006 à 268 % en 2009 ».

Dans le document de la SNBGLC de 2011, il est également mentionné que « Le gouvernement ambitionne que d'ici à 2015, le nombre de détentions irrégulières et le nombre de prévenus par rapport aux détenus aient diminué en moyen de 10 % par an, que le recours aux alternatives à l'emprisonnement se soit développé et que la surpopulation carcérale ait diminué en moyenne de 5 % par an. »

En effet, on constate une baisse du taux d'occupation de prisons à 186% (cf. tableau actualisé à la fin de cette section) ainsi que du ratio détention préventive/condamné.

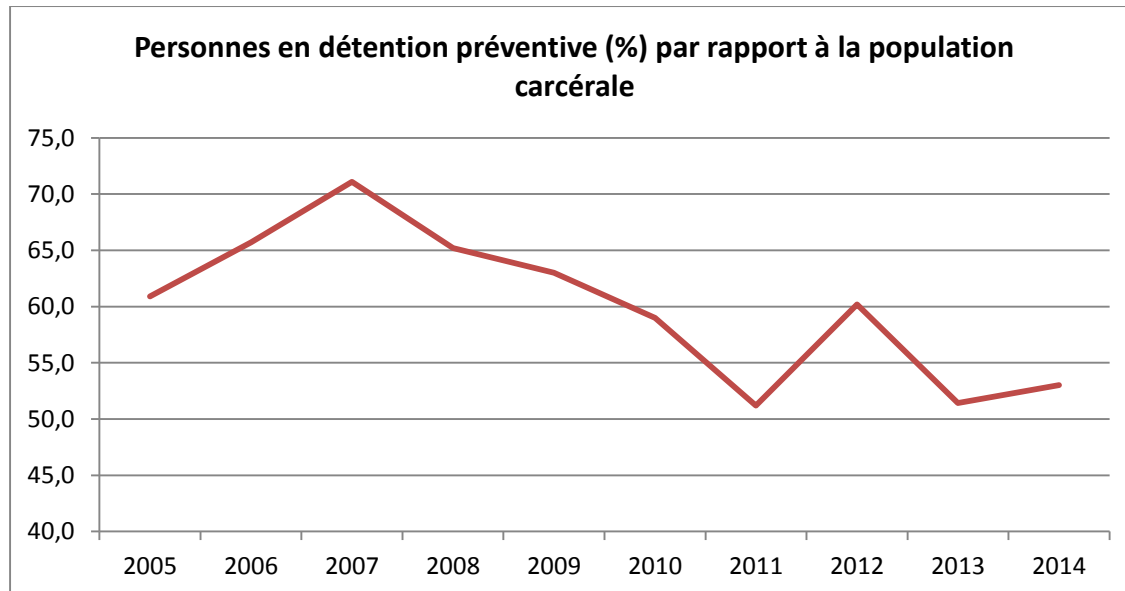


Source : département statistique Ministère de la Justice

Cette évolution est partiellement due aux deux amnisties partielles en 2012 et en 2014. La surpopulation carcérale a diminué avec les amnisties, elle est ensuite augmentée à nouveau mais sans pour autant atteindre le niveau de 2011.

Le nombre de personnes en détention préventive par rapport à la population carcérale totale est mis en évidence par le graphique suivant (en %). Ce pourcentage a augmenté au début de la stratégie, a baissé puis augmenté à nouveau mais avec moins d'intensité.

Un processus permanent de libération conditionnelle est toujours en cours et il est accompagné par un effort pour éviter le recours aux détentions préventives.



Source : département statistique Ministère de la Justice

Le Burundi se rapproche, pour ces valeurs, des standards internationaux qui impliquent : (i) une baisse de la population carcérale et (ii) un taux DP d'environ 40% VS condamnés de 60%. Au Burundi on atteint presque ces standards donc cette baisse est à interpréter positivement en soi.

Il est moins simple, par contre, interpréter l'évolution du taux d'incarcération puisque les standards

internationaux dans la matière connaissent des variations importantes. Le taux d'incarcération burundais est donc bien inférieur aux niveaux qu'on retrouve en Chine et aux Etats Unis mais il reste très élevé en comparaison aux moyennes des pays européens qui présentent des conditions similaires.

En ce qui concerne les alternatives à la prison, elles ont été règlementées mais n'ont pas encore été utilisées au niveau national. Une expérience pilote est menée à bien, par Terres de Hommes, à Ngozi et, plus récemment, un travail de capitalisation a été réalisé au niveau du Ministère de la Justice.

Indicateurs	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Taux d'exécution des jugements (%)	44	46	39	36	39	14	16	18	83,2	83,2
Dossiers répressifs clôturés par rapport aux dossiers ouverts (%)	89	93	112	70	90	98	93	114	112	121
Arriéré Judiciaire à la Cour Suprême	2.379	2.379	3.515	3.515	4.080	4.646	6.835	7.756	10.053	4.336
Arriérés judiciaires (nombre)	24.448	27.195	30.990	34.980	45.511	51.310	58.787	63.214	67.223	66.692
Nombre de magistrats pour 100 000 habitants (Population= Projections de l'ISTEEBU)	16	16	16	17	18	18	18	18	18	18
Population Carcérale	7.679	8.040	8.163	9.917	10.816	9.895	10.432	6.369	7.854	7.566
Nombre de détenus pour 100 000 habitants (Population= Projections de l'ISTEEBU)	107	107	106	123	132	17,5	118	73	82,6	75,8
Personnes en détention préventive (%) par rapport à la population carcérale	60,9	65,7	71,1	65,2	63,0	59,0	51,2	60,2	51,4	53,0%
Taux d'occupation des prisons(en %)	193	215	208	245	268	244	258	160	193,7	186,8
Nombre de mineurs dans les prisons	419	419	461	484	451	372	392	148	219	158
Rendement des magistrats (TGI)	1,6	2,7	2,2	2,6	2,3	3,1	3,1	4,4	4,9	8,2

Source : département statistique Ministère de la Justice

Lors de l'atelier, il a été analysé que le renforcement de l'efficacité et de la responsabilité des institutions et acteurs politiques ont été obtenus par la mise en place d'une feuille de route des politiques, du code électoral et du bulletin unique. Il a été souligné aussi que des avancées efficaces ont été faites pour atteindre l'objectif de bâtir une police de proximité, efficace et neutre, au service de la population. En effet la police s'est rapprochée des citoyens, à commencer par les

provinces pilotes. Les Comités mixtes de sécurité sont mis en place dans toutes les provinces. Mais il a aussi été signalé qu'il n'y a pas d'indicateurs suffisants qui permettraient de mesurer le degré d'ancrage de ces Comités, qui varie en fonction des lieux.

L'efficacité de la SNBGLC doit se mesurer en lien avec l'appui que le *Secrétariat Technique chargé du suivi de la mise en œuvre de la SNBGLC* peut fournir à chaque partie prenante. De quel type d'appui parlons-nous ?

Récemment, le *Secrétariat Technique chargé du suivi de la mise en œuvre de la SNBGLC* a reçu un appui pour se réorganiser afin qu'il existe une cellule dédiée au suivi de chaque axe. Autrement dit, cela apporte déjà quelque chose d'utile en forme « d'observatoire de gouvernance et corruption ». Si cela est l'esprit recherché et accompli, nous devons nous réjouir. Il s'agirait alors de systématiser les réussites et échecs de chaque partie prenante dans les thèmes correspondants aux axes de la SNBGLC.

Mais pour orienter le travail de la SNBGLC afin de gagner en efficacité, l'approche devrait être complètement modifiée. L'ordre des facteurs ici altère le produit. **La façon de procéder pour garantir l'efficacité du travail est d'analyser quels sont les acteurs étatiques et non étatiques qui ont de l'influence sur chacun des axes de la SNBGLC. Une fois que ces organisations ont été identifiées et contactées, il faut travailler avec elles pour que la SNBGLC fasse le suivi des actions prioritaires qu'elles ont développées, et non l'inverse.**

Le rôle de la SNBGLC comme observatoire serait ou sera de donner de la visibilité aux réalisations de chaque partie prenante et de systématiser, analyser et comparer les données recueillies pour les différentes actions prioritaires d'un même axe.

De cette manière, **des rapports précieux pourront être élaborés, qui permettront d'analyser les axes grâce à la combinaison et interrelation des actions des différentes parties prenantes.** De plus, le *Secrétariat Technique chargé du suivi de la mise en œuvre de la SNBGLC* et les points focaux de la SNBGLC pourra avoir un autre rôle et impact positif. Celui-ci est **d'identifier les assistances techniques qui pourraient bénéficier à plus d'une partie prenante** qui travaillent sur des thèmes similaires ou qui sont reliées par un même axe. Le troisième rôle serait celui « d'ambassadeur » devant les bailleurs de fonds pour que l'assistance technique transversale à différentes organisations étatiques et non étatiques associées au même axe puisse être fournie sous la supervision de la SNBGLC.

Efficiency

Lors de l'atelier, l'efficacité des objectifs globaux de renforcement des acteurs politiques et de police de proximité a aussi été analysée. Mais il a été signalé que, dans les deux cas, il manquait des indicateurs objectivement vérifiables qui permettraient de mesurer les résultats - qualitatifs ou

quantitatifs - obtenus par rapport aux moyens mis en œuvre. Au niveau de la qualité, quelques effets positifs commencent à se manifester là où le processus de mise en place de la police de proximité est en cours.

Un exemple d'efficacité du travail serait celui de l'Agence de Promotion des Investissements (API). Un contre-exemple serait le travail de mise en œuvre du PNRA.

Cela est probablement dû au fait que le PNRA n'est pas pleinement mis en œuvre et que chacune de ses phases requiert l'appui de beaucoup d'acteurs.

Cette mission d'évaluation souligne la relation étroite qui existe entre les avancées dans la gouvernance administrative et les avancées dans l'efficacité de toute la SNBGLC. Il est extrêmement positif qu'il existe un plan bien structuré de réforme de l'Administration Publique. Au fur et à mesure de la mise en œuvre de ce plan, la relation entre les ressources humaines et matérielles investies et les résultats obtenus s'améliorera substantiellement. Une avancée significative pour l'efficacité est la création du Comité d'Evaluation des Performances des Organes de l'Administration Publique (CEPOP). Cependant, il reste encore du chemin à parcourir pour que les Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) coïncident vraiment avec les objectifs établis dans les Plans d'Action et que leur réalisation (ou non réalisation) soit pleinement mesurée dans les rapports annuels de chaque institution. Il faut aussi signaler qu'il est préoccupant de constater qu'il n'y a pas d'avancées significatives dans la répartition des rôles entre la gestion administrative et financière (DAF) et le travail technique directement relié à la mission de chaque ministère intégré à la SNBGLC.

Une fois encore, il faut souligner que la SNBGLC est utile pour signaler les progrès et les problèmes rencontrés, mais les solutions pour améliorer la gestion et l'efficacité du travail de chaque institution ne dépendent pas du *Secrétariat Technique chargé du suivi de la mise en œuvre de la SNBGLC*. Elles dépendent de la volonté politique de soutenir la mise en œuvre du PNRA et la capacité du Ministère de la Fonction Publique, du Travail et de la Sécurité Sociale (MFPTSS) de la mettre en œuvre.

Finalement, il faut souligner et saluer les progrès réalisés en ce qui concerne la capacité à recueillir de l'information (données) et à la systématiser au sein des divers départements de statistiques. Mais il faut aussi saluer le fait que cette information soit de plus en plus valorisée et utilisée pour ajuster et améliorer les Politiques Publiques directement liées à la SNBGLC. Cette avancée est en effet une grande opportunité pour améliorer l'efficacité de la SNBGLC (voir plus de détails dans le chapitre sur le Suivi et l'Evaluation).

Viabilité

Les groupes de l'atelier ont étudié la viabilité, en ce qui concerne les objectifs de Renforcer l'efficacité et la responsabilité des institutions et acteurs politiques et bâtir une justice indépendante, une justice pour tous, et une justice pénale humanisée.

En ce qui concerne le renforcement des acteurs politiques, ils ont souligné que la stratégie est viable pour cet objectif, si le budget ordinaire du gouvernement en tient compte. Il a aussi été signalé que les principaux facteurs qui influent sur la viabilité ou la non-viabilité d'un programme/projet sont la volonté politique et l'appropriation par les acteurs. En ce qui concerne le premier aspect (la volonté politique), il n'y a pas eu de consensus sur la question de savoir si celle-ci existe aujourd'hui au Burundi pour avancer dans le renforcement des institutions et des acteurs politiques clés et pour faire de ces derniers les piliers de l'Etat de Droit et de la Démocratie.

Quant au second objectif, ils ont souligné le fait qu'une justice indépendante est viable s'il y a séparation effective des 3 pouvoirs, et si la justice dispose de son propre budget de fonctionnement.

Il doit être souligné qu'un nombre important d'actions analysées dans ce document n'ont pas de garanties de viabilité. Cependant, cela peut être un rôle très utile et important de la SNBGLC d'analyser les activités qui affectent positivement les actions prioritaires et objectifs globaux de la stratégie ainsi que de mener des débats pour étudier les risques qui peuvent affecter sa viabilité.

La viabilité d'un nombre important d'actions prioritaires de la SNBGLC n'est pas évidente dans un pays où 50% du budget national dépend de la coopération internationale.

En ce sens, il est positif de signaler la création de l'Office Burundais des Recettes (OBR) ainsi que le soutien aux municipalités afin d'augmenter leur capacité de recouvrement. Dans ce domaine, il faut aussi souligner l'importance de l'axe de la SNBGLC dédié à la gouvernance économique, puisque ses avancées permettront d'avancer vers la souveraineté économique du Burundi.

Au niveau de ces axes, il y a donc eu des avancées mais il y a aussi des risques, qui sont décrits dans la section dédiée à l'analyse de ces axes.

2. EVALUATION DU SYSTEME DE MISE EN ŒUVRE

2.1. 1^{ère} PARTIE - AXE I : LA GOUVERNANCE POLITIQUE ET DEMOCRATIQUE

2.1.1. Analyse par Objectif Global

OG1 La mise en place d'un cadre légal pour des élections libres, transparentes et équitables

AP1 Réviser le cadre légal régissant les élections

Cette action prioritaire s'est matérialisée tout au long du processus d'adoption et de promulgation de la révision du cadre légal régissant les élections.

Le Rapport de la SNBGLC relatif à l'année 2013 avait recommandé que ce processus soit achevé avant la fin de l'année 2014. Cette recommandation a été mise en œuvre avec succès puisque le principal texte de loi qui régit les élections a été mis en place par l'adoption et la promulgation de la loi n°1/20 du 03 **juin 2014** portant Révision de la loi n°1/20 du 18 septembre 2009 portant **Code électoral**.

Ce processus a été marqué par une **période de dialogue intensif** (tout au long de l'année 2013 et le début de 2014) entre les principaux acteurs concernés, à savoir, le Gouvernement du Burundi, la CENI, les partis et acteurs politiques, la société civile et les confessions religieuses, grâce à la facilitation du BNUB et à l'appui des majeurs acteurs de la communauté internationale active au Burundi.

L'ensemble de ces parties prenantes s'est accordé sur l'adoption d'une « Feuille de route » devant conduire à des élections démocratiques, paisibles et crédibles en 2015.²

Quelques **controverses** sont survenues entre les parties prenantes, notamment à propos d'une éventuelle **révision de la Constitution et sur la question d'un troisième mandat du Chef de l'Etat**. Un climat assez apaisé a régné durant toute cette période de dialogue : les acteurs concernés ont finalement renoncé à toute tentative de révision constitutionnelle.

Un autre texte de loi contenant des dispositions relatives aux élections est la **loi portant sur l'organisation de l'administration communale**. Celle-ci a fait récemment l'objet d'une nouvelle loi : la loi n° 1/33 du **28/11/2014**, portant Révision de la loi n°1/02 du 25 janvier 2010 portant Organisation de l'administration communale. Cette loi comporte des dispositions à caractère électoral, notamment en ce qui concerne les élections des organes communaux (conseil

² Cette Feuille de route a été adoptée en mars 2013, lors d'un atelier regroupant les partenaires politiques et la CENI dans les enceintes du Bureau des Nations Unies pour le Burundi (BNUB) à Bujumbura. Il s'agit d'un ensemble de principes et d'actions à mettre en œuvre par ces partenaires pour réussir les élections de 2015 (établissement d'un environnement propice, instauration d'un dialogue entre les parties, mise en place d'un cadre légal approprié).

communal, administrateur communal, conseil de colline et de quartier, chef de colline ou de quartier).

AP2 Garantir le libre fonctionnement des partis politiques

Le dialogue politique au Burundi s'était détérioré depuis le **boycott des élections de 2010** par la plupart des partis d'opposition, menés par la coalition ADC-IKIBIRI (Alliance des démocrates pour le changement).

Avec l'appui de la communauté internationale, la situation s'est progressivement améliorée, et, comme mentionné antérieurement, **tous les acteurs politiques se sont entendus sur une feuille de route qui doit les guider vers les élections de 2015.**

Il faut néanmoins signaler que les membres des **partis d'opposition** se plaignent régulièrement de ne pas jouir complètement de leur liberté d'action, alléguant notamment des **poursuites pénales contre certains d'entre eux**, de même que des entraves à leur action politique sur le terrain. Des points de discorde subsistent également entre les acteurs politiques, notamment la question du troisième mandat du Président de la République en exercice, et bien d'autres.³

Dans le Plan d'action de la SNBGLC un ensemble de tâches spécifiques est prévu pour cette action prioritaire. Parmi celles-ci, il convient de souligner la nécessité de réglementer l'utilisation des moyens de l'Etat dans la campagne électorale, réviser la loi sur le fonctionnement des partis politiques et, dans le cadre de cette révision ou d'une nouvelle loi, traiter la **question du financement des partis politiques**. De plus, il est prévu de rendre plus fonctionnel le forum permanent des partis politiques et dans ce cadre, de favoriser l'amélioration des conditions du dialogue politique.

La responsabilité de toutes ces actions n'incombe pas au *Secrétariat Technique chargé du suivi de la mise en œuvre de la SNBGLC*. Elle dépend essentiellement du gouvernement qui détient le pouvoir d'initiative législative au Burundi. Par conséquent, il ne s'agit pas ici d'améliorer les indicateurs ou ses mécanismes de vérification. Il s'agit de réaliser un dialogue franc et direct avec les plus hautes autorités du pays pour avancer dans la construction de la démocratie et de l'Etat de droit.

En d'autres termes, ce qui doit être considéré comme un indicateur objectivement vérifiable de la volonté du gouvernement de renforcer ou non la démocratie au Burundi est la mise en œuvre de ces tâches spécifiques. La passivité sur cette question est contraire à ce qui a été convenu lors de la Conférence de Genève d'octobre 2012 ainsi qu'au premier axe du CSLP II. Finalement, il convient de signaler que, pour les donateurs, il est important de pouvoir compter sur des

³ Pour plus de détails à ce sujet voir Human Rights World Report 2014, Burundi : <http://www.hrw.org/world-report/2014/country-chapters/burundi>

indicateurs positifs de renforcement de la démocratie afin de défendre dans leurs institutions et pays respectifs la continuité ou l'accroissement de l'appui technique et financier au Burundi.

AP3 Favoriser la libre participation des citoyens au processus électoral

Les participants à l'atelier du 11/02/2015 ont estimé qu'un des facteurs de la libre participation aux élections est la sécurité.

Ils considèrent que **la mise en place des Comités mixtes de sécurité contribue à créer ce climat de sécurité.**

En effet, le Plan d'action prévoit la mise en place des mécanismes de protection des citoyens contre les menaces et les intimidations liées à leurs convictions et opinions politiques. A cet égard, il convient de signaler que ces **mécanismes de protection existent déjà dans le cadre de l'Ombudsman, de la Commission Nationale Indépendante des Droits de l'Homme (CNDIH) et du Parquet Général.** Par conséquent, il serait important de diffuser les mécanismes déjà existants auxquels les citoyens peuvent recourir lorsque leurs droits ne sont pas respectés, tout en continuant à chercher en même temps des appuis pour renforcer l'éducation civique.

Le Plan d'action de la SNBGLC prévoit également la réalisation d'un programme d'éducation civique pour sensibiliser la population aux valeurs démocratiques et à **l'importance de leur participation aux élections.** A cet égard, il est important de noter que ce travail **pourrait être renforcé** par la coopération décentralisée ainsi qu'**en soutenant les OSC** burundaises et internationales déjà associées au processus de renforcement des connaissances, de l'exercice et du respect des droits civils et politiques.

Il est important que le *Secrétariat Technique chargé du suivi de la mise en œuvre de la SNBGLC* puisse appuyer la planification de la campagne au niveau national, de telle façon que tous les programmes de formation ne soient pas réalisés dans les mêmes localités et pour assurer qu'un minimum de thèmes communs soit traité. De même, il s'agit de favoriser aussi le soutien des coopérants internationaux, non à la SNBGLC, mais directement aux OSC qui participent au programme.

OG2 Renforcer l'efficacité et la responsabilité des institutions et acteurs politiques

AP1 Renforcer les capacités du Gouvernement

Les participants à l'atelier du 11/02/2015 ont fait état de retraites gouvernementales qui sont régulièrement organisées à l'intention des ministres et des conseillers principaux de la superstructure gouvernementale (Présidence et Vice-Présidences de la République).

Lors de l'entretien réalisé avec le SG du Gouvernement, nous avons discuté de cette structure, qui s'appuie sur deux vice-présidences : la première s'occupe des questions politiques et de la

coordination de l'action entre l'exécutif et le législatif, et la deuxième s'occupe principalement des questions économiques et sociales.

Il nous a présenté les avantages et les inconvénients de ce système et a noté **l'absence d'un réel coordinateur du travail interministériel**. Il a ainsi mis en avant le fait que la fonction de coordination et de préparation des réunions ministérielles pour le suivi de la mise en œuvre de la Politique Publique au Burundi, ne correspond pas réellement au travail du Secrétaire Général du Gouvernement.

Il nous a fait constater que, avec la mise en place de l'Accord d'Arusha de 2000 et de la Constitution de 2005, il est possible de renforcer de manière plus décisive et concrète l'action de suivi de la Politique Publique.

Le Plan d'actions propose de réaliser un audit de la structure de coordination et de suivi de l'action gouvernementale et de mettre en application ses conclusions. Cependant, le Plan d'actions et le PNRA désignent comme possible responsable le Secrétariat Général du Gouvernement alors, qu'éventuellement, le plus efficace serait d'appuyer et de renforcer le rôle de la Vice-présidence de la République qui se charge déjà de coordonner l'action du gouvernement avec le législatif.

En résumé, **pour renforcer le Secrétariat Général du Gouvernement, il faudrait premièrement renforcer son mandat et ensuite règlementer les modalités de sa mise en œuvre. Aujourd'hui, l'organe qui possède un mandat incluant une part de coordination est la première Vice-Présidence.**

A ce jour, seulement un état des lieux de la situation de l'administration publique burundaise a été défini. Par ailleurs, il est important de mentionner des avancées positives dans la gestion gouvernementale. Ces dernières sont traitées dans la partie de ce rapport dédiée à la gouvernance administrative.

AP2 Renforcer les capacités du Parlement

La structure des deux Chambres du Parlement burundais (Assemblée nationale et Sénat) est globalement identique, fondée d'une part sur les organes délibérants constitués par les élus, et d'autre part, sur les services administratifs d'appui composés de fonctionnaires qui apportent un soutien technique aux élus dans l'accomplissement de leurs missions parlementaires.

Le Rapport de la SNBGLC relatif à l'exercice à 2013 a insisté sur la nécessité d'accroître l'effort financier destiné à renforcer les capacités du Parlement, notamment en matière de formation et de capacité à élaborer des propositions de lois.

Il apparaît que le Parlement n'a pratiquement jamais exercé sa prérogative de proposition de lois. Il se limite à discuter, adopter et amender, ou rejeter les projets de loi soumis par le Gouvernement. A ce jour, une seule proposition de loi a été inscrite à l'ordre du jour du Parlement : celle relative à

la proposition d'un Statut des fonctionnaires du Parlement qui avait été déposé par le Président de l'Assemblée Nationale en mai 2005. Cette proposition n'a d'ailleurs jamais été discutée au Parlement, le Gouvernement ayant ajourné sine die son inscription à l'Ordre du jour.

Toutefois, même si les parlementaires ne déposent pas de propositions de lois, il convient de signaler que les formations qu'ils acquièrent tout au long de la législature élèvent progressivement leur niveau de capacité quant à l'analyse des projets de lois qui leur sont soumis.

Tableau des amendements aux projets de lois lors de leur étude au Sénat pendant les années 2011 à 2015

Année	Nombre de projets de lois	Nombre total d'amendements	Nombre d'amendements de forme	Nombre d'amendements de fonds
2011	10	350	264	86
2012	5	193	123	70
2013	13	350	139	211
2014	11	132	63	69
TOTAL	39	1.025	589	436

Source : Travaux parlementaires (archives du Sénat)

L'adéquation des formations proposées par les bailleurs aux besoins de renforcement des bénéficiaires est une question en débat au sein du Parlement et au sein des instances internationales de coopération interparlementaire (notamment à l'UIP/Union Interparlementaire). Ainsi, un document de « Principes communs en matière d'assistance aux Parlements » est actuellement en cours d'adoption au sein de l'UIP. Ce document préconise une dizaine de principes qui doivent guider la coopération interparlementaire, notamment la prise en compte, comme point de départ, des besoins exprimés par les bénéficiaires eux-mêmes, ainsi que la coordination dans le souci d'éviter les doubles emplois.

L'appui international est bien nécessaire, le Parlement ne disposant pas d'un budget propre de formation. Les activités de formation ont été financées par des bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux (PNUD, AWEPA, CTB, UE, GIZ). Les fonds en provenance du budget de l'Etat servent essentiellement à financer les salaires et indemnités, ainsi que les frais de fonctionnement quotidien (administration, logistique).

Avec l'appui des partenaires, notamment le PNUD, le Parlement s'est doté d'un Plan stratégique et d'un Plan d'actions prioritaires (PAP, 2012-2013).

Toutefois, il apparaît que ces plans ne servent pas d'instruments directs de référence et de guidage des activités, sans doute en raison du fait que l'essentiel des ressources financières nécessaires n'est pas disponible. Comme indiqué précédemment, l'essentiel de ces ressources est attendu des bailleurs externes, sans aucune certitude quant à leur niveau d'obtention.

De même, **le suivi des activités (rapports annuels) de ces institutions décrit simplement les réalisations constatées, sans faire référence aux actions planifiées.**

Le Plan d'actions de la SNBGLC prévoit trois tâches spécifiques, dont deux ont été décrites précédemment et sont en cours d'exécution : renforcer les capacités du Parlement dans l'élaboration des propositions de lois et renforcer les capacités dans le contrôle de l'action gouvernementale.

Cependant, la troisième tâche spécifique qui **ne semble pas avoir d'avancée** est : « **Associer la Société civile au travail du Parlement** ».

AP3 Renforcer les capacités des élus locaux

Une structure ayant la capacité de renforcer les capacités d'action des élus locaux **a été conçue et est active : l'Association burundaise des élus locaux (ABELO).**⁴

Cette dernière collabore avec le Parlement et le Ministère de l'Intérieur pour dispenser aux élus locaux des formations variées.

Le Ministère du Développement Communal a, quant à lui, mis en place le **Centre National de Formation des Acteurs Locaux de la Décentralisation (CNFAL)** qui œuvre lui aussi dans le cadre du renforcement des capacités des acteurs locaux (élus, agents des collectivités et des services techniques déconcentrés). Il a pour vocation de former aux modules de base mais surtout de coordonner les formations afin que toutes les communes puissent acquérir le même niveau.

Avec cette nouvelle structure institutionnelle, les tâches spécifiques établies pour cette action prioritaire devraient pouvoir être réalisées plus facilement. Celles-ci sont de sensibiliser les élus locaux sur leur rôle dans le développement de leurs communes et de former les élus locaux sur les techniques d'élaboration de projets et de programmes locaux. Cependant, **le Plan d'actions de la SNBGLC doit être ajusté afin que le suivi et l'évaluation périodique de la réalisation de ces objectifs soit mis en œuvre directement avec l'ABELO et le CNFAL.**

Dans ce sens, il convient de mentionner qu'un important mécanisme d'incitation a été mis en place pour que les formations soient prises au sérieux. Il s'agit de **l'évaluation nationale des performances des communes**, même si les critères utilisés sont trop nombreux et varient d'une année à l'autre (20 critères sont choisis parmi une liste de plus de 50). Cette évaluation **stimule**

⁴ L'ABELO c'est une association qui représente les communes et parmi ces missions il y a le renforcement des capacités des élus. Ci-dessous les 2 missions :

1- Représenter ses membres qui sont les communes du Burundi et être leur porte-parole que ce soit vis-à-vis de l'autorité centrale ou des partenaires ;

2- Faire un plaidoyer en faveur du renforcement de la décentralisation ;

3- Renforcer les capacités des membres pour que les pouvoirs locaux soient à la hauteur de leur mission.

les communes car elles sont tenues de s'y préparer avec anticipation. Sur cette base, chaque année, le Président de la République remet un prix aux communes les plus performantes.

D'autres questions reliées à cette thématique sont traitées dans la présentation de l'Axe II, OG 2 « *Appui aux politiques de décentralisation et développement local* ».

AP4 Améliorer le leadership politique et mettre en place des mécanismes pour juger la responsabilité des hautes autorités (Haute Cour de Justice)

Ces deux actions prioritaires sont présentées ensemble dans le document de la SNBGLC et séparées dans le Plan d'actions de la SNBGLC. Le point commun entre ces deux actions est la formation des leaders politiques ainsi que la prévention et correction de leurs abus.

Cependant, de par leur rang, tous les leaders politiques ne peuvent être jugés par la Haute Cour de Justice.

Il faudrait souligner que la majorité des leaders à former sont des cadres moyens, tant dans l'opposition qu'au gouvernement. En effet, c'est une erreur de vouloir seulement former les plus hauts dirigeants. **Les leaders politiques** ne se trouvent pas uniquement au sein du gouvernement central. Ils **se trouvent** aussi **dans les municipalités, les syndicats, les universités, dans différents types d'associations et corporations qui ont un dénominateur commun : ils peuvent se trouver un jour dans une position de gestion puis dans l'opposition.**

Le leadership politique présuppose d'avoir la capacité de réaliser des campagnes politiques et de respecter les règles du jeu. Le leader politique se doit de respecter les minorités idéologiques ou de tout autre ordre quand il exerce des fonctions d'élu et d'assumer son rôle dans l'opposition de manière constructive, en prenant en compte le bien du groupe qu'il représente et du bien commun en général, au-delà des calculs politiques. Ceci est la base de la bonne gouvernance, bien qu'il faille reconnaître que c'est un jeu politique par définition imparfait, même au sein des démocraties les plus avancées.

Quant à la Haute Cour de Justice, un avant-projet de loi a été élaboré par le Ministère de la Justice.

AP5 Procéder à la professionnalisation de la CENI

La Commission possède deux axes d'action principaux : les opérations électorales et l'éducation civique, ainsi qu'un ensemble de services nécessaires pour mettre en œuvre ces deux fonctions au niveau logistique, juridique, financier, informatique, administratif et de communication. La Commission est composée d'un Président, d'un Vice-Président, de trois Commissaires et d'une importante équipe d'appui qui lui permet d'avoir des bureaux dans les 17 provinces du pays et une présence dans toutes les communes.

Pour mettre en œuvre son travail, **la Commission a réussi à obtenir un appui direct de certains pays** de l'Europe, de l'Union Européenne et d'autres pays comme l'Egypte et la Chine. Grâce à ce soutien, la Commission a développé les tâches spécifiques définies par le Plan d'actions de la SNBGLC, comme d'équiper la Commission d'outils de travail modernes, ainsi que recruter et former un personnel suffisant.

Il lui reste cependant une tâche à charge : « Réviser la loi régissant la CENI pour la rendre plus indépendante ». La question clé à cet égard reste celle de **l'indépendance de la CENI, qui est très controversée**. Les documents de référence de la SNBGLC avaient recommandé de régir la CENI par une loi, et non par un décret⁵, mais cela n'a pas encore été mis en place.

OG3 Bâtir une justice indépendante, une justice pour tous, et une justice pénale humanisée

AP1 Renforcer l'Indépendance de la justice

Les Assises de la Justice et leurs recommandations

Les Etats généraux de la Justice se sont tenus en août 2013. Il s'agissait de rassembler tous les partenaires concernés par la question de la justice pour faire des propositions d'actions à mettre en œuvre en vue d'une meilleure administration de la justice.

Parmi les thèmes majeurs de ce secteur, il faut noter ceux qui sont repris dans le Rapport SNBGLC pour 2013, à savoir l'indépendance de la justice, une justice pour tous, et une justice pénale humanisée.

Les Etats généraux ont été l'occasion de traiter de toutes ces questions, et **il conviendrait que les conclusions et recommandations de ces assises débouchent sur des réalisations concrètes, comme indiqué par la politique sectorielle**.

⁵Décret n°100/22/ du 20 février 2009

Lors de la Revue de la Politique sectorielle du Ministère de la Justice 2011-2015 qui s'est déroulée en mars 2014, « il a été relevé que **le mécanisme de suivi des EGJ n'est toujours pas opérationnel** ».⁶

Des acteurs du secteur de la justice regrettent que le rapport contenant les conclusions et recommandations des Etats généraux de la justice ne soit pas encore disponible, craignant que ce fait dénote un manque de volonté de les mettre en application.

Toutefois, **il convient de noter des avancées sur certains sujets sensibles comme la proposition d'un nouveau statut des magistrats, la proposition d'une Direction des affaires administratives et des finances, ainsi que l'adoption d'une stratégie de lutte contre la corruption et les abus judiciaires.**

D'après certaines sources, le nouveau statut des magistrats devrait être adopté avant les prochaines élections générales de **cette année 2015. Certaines innovations devraient voir le jour, comme la retraite à 70 ans, le recrutement de tous les magistrats (tant pour les juridictions supérieures que pour les juridictions inférieures) sur base minimale du diplôme de licencié en droit, une ventilation plus étendue des grades afin de débloquent les carrières au sommet de la hiérarchie, ainsi que l'accroissement de l'avancement annuel de salaire de 4 à 6% en cas de note « Très bon ».**

Concernant la professionnalisation du corps des magistrats, **l'option a été prise de soumettre les candidats magistrats à un concours de recrutement, suivi d'une formation d'une année avant la titularisation dans leurs fonctions.**

Le décret de 2003 instituant le CFPJ prévoit l'organisation d'un concours de recrutement des magistrats et confie au centre le processus organisationnel. Alors que le CFPJ semblait mûr dans l'accompagnement du processus de formation continue, la CTB a alors poussé le dossier du recrutement par concours et d'une formation initiale pour permettre une avancée symbolique et significative au sein du corps de la magistrature : le recrutement basé uniquement sur la compétence.

A la fin de l'appel à candidatures réalisé en avril 2014, 821 personnes s'étaient présentées au CFPJ avec leur dossier. La recevabilité des dossiers a été analysée après clôture des inscriptions par une commission ad hoc : 770 dossiers ont été déclarés éligibles.

Le premier concours a été organisé en 2014.

75) lauréats ont été retenus sur quelque sept cents (700) candidats. Ils ont le statut de magistrats pendant leur formation mais ne seront effectivement retenus qu'à l'issue de la réussite de leur formation.

Même si le recrutement tient compte des équilibres ethniques, régionaux et genre imposés par la Constitution, il faut noter qu'il s'agit là d'une avancée significative qui garantit la qualité du niveau des personnes retenues.

Une autre mesure qui touche au recrutement des magistrats est la disposition

⁶Voir le texte de la Revue en page 10.

constitutionnelle issue de l'Accord d'ARUSHA (article 187 de la Constitution) qui subordonne la nomination des plus hauts responsables des juridictions et des parquets à l'approbation préalable du Sénat. La raison de cette approbation préalable est le respect des équilibres imposés par la Constitution (équilibres ethnique, régional et de genre). Mais le Sénat en profite pour examiner d'autres conditions comme la qualification académique, et autres.

En général, le Sénat avalise les propositions de nominations qui émanent du gouvernement ; le gouvernement et le Parlement sont de la même obédience politique, celle du parti au pouvoir.

Mais parfois, le Sénat use de ses prérogatives pour rejeter les propositions du gouvernement, quand il considère que les candidats qui lui sont soumis ne répondent pas à certaines conditions que la loi prescrit pour les postes à pourvoir.

Deux exemples montrent des occasions où le Sénat a recalé les propositions de l'exécutif en la matière. Une fois, en 2008, quand le Sénat a rejeté une trentaine de magistrats qui étaient présentés par le ministre de la justice pour approbation.⁷ Une autre fois, en 2011, le Sénat a de même rejeté 11 des 20 magistrats qui lui étaient soumis pour approbation. La cause du rejet dans ce dernier cas aurait été la prédominance de candidats originaires des provinces du nord du pays, en particulier Kayanza et Ngozi, dont sont aussi originaires le Président de la République et la ministre de la justice de l'époque.⁸

Concernant la Direction des affaires administratives, des finances et de la planification, il faut noter qu'**une séparation des fonctions judiciaires et des fonctions administratives d'appui est nécessaire, tant pour éviter des risques de confusion préjudiciable aux différents rôles que pour libérer les magistrats des contraintes matérielles inhérentes à la logistique.**

Pour ce faire, il est utile d'avoir une vision holistique des institutions et organes composant le secteur public de la justice, avec d'un côté, toute la carte judiciaire représentée par une pyramide avec, à son sommet, la Cour Suprême, et à sa base, les tribunaux de résidence ; et d'un autre côté, les services gouvernementaux d'appui administratif à la justice.

Mise en œuvre par le Conseil Supérieur de la Magistrature de ses missions légalement reconnues

L'article 213 de la Constitution de la République érige le CSM au rang de la « plus haute instance chargée de veiller à la bonne administration de la justice et à la discipline des magistrats ». Il est « le garant du respect de l'indépendance des magistrats dans l'exercice de leurs fonctions ». Placé sous l'autorité du Président de la République, appelé également le « magistrat suprême »,

⁷Agence de Presse, Burundi Réalités, 05/03/2008.

⁸ Observatoire de l'action gouvernementale (OAG), Mars 2011 Burundi : la paix en sursis, Rapport d'observation de la gouvernance, janvier-février 2011, pp 9 et 10.

le CSM est constitué, d'une part, des magistrats élus et d'autre part de membres désignés par décret présidentiel.

Au cours de la période couverte par cette évaluation, une étude a été commanditée par le Ministère de la Justice, en partenariat avec le BNUB et le PNUD, pour faire l'état des lieux du fonctionnement du CSM, de passer ensuite en revue les étapes déjà franchies par le Ministère de la Justice, puis d'émettre des recommandations afin de formuler un plan de renforcement des capacités, qui permettrait ainsi de surmonter les obstacles qui entravent le bon fonctionnement du CSM.

Ultérieurement (octobre 2014), le PNUD a appuyé l'organisation d'une retraite des magistrats membres du CSM. L'objectif de cette retraite était de définir les actions à mettre en œuvre pour permettre au CSM d'avoir un plan stratégique pour le développement de ses capacités.

À l'issue de cette retraite, **une feuille de route a été élaborée**⁹ : Elle donne la priorité à l'élaboration d'un plan d'action 2015, à la finalisation du document de stratégie et des recommandations sur les aspects importants concernant la réforme du cadre légal et institutionnel régissant le CSM. **De nouvelles propositions ont été émises, comme l'introduction de trois commissions thématiques chargées de l'administration de la justice et de la lutte contre l'impunité, de la discipline et de la gestion de la carrière des magistrats.**

Une place importante est également réservée au **renforcement des capacités** afin de consolider le fonctionnement du CSM. **Les magistrats préconisent une réforme touchant à la composition du conseil, à la procédure disciplinaire et à la nomenclature des sanctions, ainsi qu'au système de notation des magistrats et à la loi portant sur son organisation et son fonctionnement.**

Dans ce cadre, différents experts ont suggéré qu'il serait positif que cette réforme prenne en considération les aspects suivants :

- majorité de magistrats membres élus par leurs pairs,
- élection des représentants des barreaux,
- inclure dans le mandat la tutelle du Centre de Formation Professionnelle de la Justice (CFPJ) et y intégrer l'Inspection Générale de la Justice (IGJ),
- la discipline et la gestion de la carrière des magistrats ;
- un budget autonome élaboré par le CSM voté sous forme de ligne budgétaire indépendante dans le budget de l'Etat ;
- système de dépôt de pétitions pour les magistrats et pour les justiciables ;
- réforme du Statut des magistrats ;

⁹Aaron Nsavyimana 2014, Renforcer l'indépendance de la Magistrature
<http://www.bi.undp.org/content/burundi/fr/home/presscenter/articles/2014/10/29/rendre-le-csm-plus-apte-a-assumer-sa-mission-de-garant-de-l-independance-de-la-magistrature.html>

- réforme du Code de l'organisation et de la compétence judiciaires.

Place de la Cour Suprême dans les Institutions de la République.

La Cour Suprême a à sa tête un Président, qui est secondé dans sa mission par un Vice-président, des Présidents de chambres et autant de conseillers que nécessaire. Le Vice-président est de droit Président de la Chambre de Cassation. Selon l'article 3 de la loi régissant la CS, la composition de cette dernière est faite sur base du respect des équilibres ethniques, régionaux et de genre.

La Cour Suprême, siégeant en Chambre de Cassation, connaît des pourvois formés contre les jugements et arrêts ou contre toutes autres décisions à caractère juridictionnel rendues en dernier ressort par les Cours et Tribunaux et les autres Chambres instituées en son sein statuant au fond ou en préjugeant.

D'autre part, il faut signaler que la Cour Suprême n'est plus juge de cassation pour les terres rurales depuis 2014. Depuis cette réforme de décentralisation, ce sont désormais les Tribunaux de Grande Instance qui sont en charge du travail de cassation pour les terres rurales.

Elle ne connaît pas du fond de l'affaire mais, en tout état de cause, elle s'assure que le juge du fond a correctement et juridiquement qualifié les faits.

Il est donc clair que la Cour Suprême statuant en Cassation, juge en droit et non au fond.

La dérive qu'on l'on pouvait observer et qui contribuait à transformer cette Cour en un 3ème degré de juridiction dénaturait sa mission et semait des confusions qui n'avaient pas lieu d'être. Ce point était d'autant plus important à considérer que la Cour Suprême perdait du temps et des moyens à juger en fait des situations qui devaient relever des cours d'appel ou des tribunaux de grande instance (TGI)¹⁰.

Conscients de ce problème, de nombreuses réformes ont eu lieu en 2014 en interne avec une collaboration technique de la Cour de Cassation de Belgique. La Cour Suprême s'apprête à publier en juin 2015 un recueil d'arrêts de cassation, consécration technique du juge en droit et plus en fond.

Maintenant, il y a application en cassation de la procédure (ce qui ne se faisait pas) et les décisions sont prononcées sous 48 heures après l'audience. Il y a encore du travail à réaliser mais du chemin a été parcouru.¹¹

En matière juridictionnelle, la Cour statue en premier et dernier ressort sur les prises à partie dirigées contre les magistrats de la Cour Suprême, du Parquet Général de la République, des

¹⁰<http://justice.gov.bi/spip.php?article14>

¹¹ Pour plus de détails, consulter la fiche capitalisation CTB Justice Cour Suprême.

Cours d' Appel, des Cours Administratives, de la Cour anti - Corruption et des Parquets Généraux près lesdites Cours.

Concernant le statut de la Cour suprême, il faut noter qu'elle est la plus haute juridiction du pays. Dans cette position, elle devrait être la garante de l'indépendance de la justice, et le symbole de la reconnaissance du pouvoir judiciaire comme un des piliers de l'Etat de droit, à côté des autres pouvoirs, le législatif et l'exécutif.

Or, la Cour suprême apparaît comme le parent pauvre au sein de la trilogie des pouvoirs :

« Une Cour Suprême manquant de visibilité et de reconnaissance : place subalterne au niveau institutionnel, dépendance budgétaire, immixtion de l'exécutif », selon les termes d'une note rédigée par la CTB à propos de cette institution.¹²

Certaines insuffisances s'observent dans l'accomplissement des missions de la Cour, notamment l'importance des arriérés judiciaires, ainsi que des lenteurs dans le traitement des procédures.

La CTB a mis en place un programme d'appui à la Cour suprême, comportant des actions de renforcement des capacités des ressources humaines, ainsi que des appuis matériels. C'est ainsi que des équipements informatiques ont été accordés, de même que la construction d'un nouveau bâtiment abritant les services de la Cour.

Tout ce processus a été accompagné d'une nouvelle organisation interne et d'une rationalisation (meilleure planification, meilleure approche) des prestations fournies.

Selon une évaluation par la CTB des résultats des actions qu'elle a mis en œuvre en 2013-2014, **des progrès sensibles ont été constatés dans le travail de la Cour**, notamment :

- L'augmentation du rendement mensuel des magistrats ;
- La réduction des délais à diverses étapes de la procédure de traitement d'un dossier en Cassation ;
- Le prononcé rendu 48h après la première audience en cassation ;
- La réduction du nombre de remises d'audiences successives en raison d'une meilleure préparation avant audience ;
- Le respect strict des délais légaux pour la mise en état des dossiers : aucune pièce nouvelle n'est recevable une fois le délai des 60 jours écoulé.

Ainsi, sur le plan technique, des avancées peuvent être constatées dans l'accomplissement des missions de la Cour Suprême (CS).

Selon les informations émanant du point focal du Ministère de la Justice, la situation a aussi amélioré en matière de renforcement de la position de cette cour comme symbole de

¹² CTB, Note de capitalisation, Appui technique à la Cour suprême du Burundi : Actions 2013/ 2014.

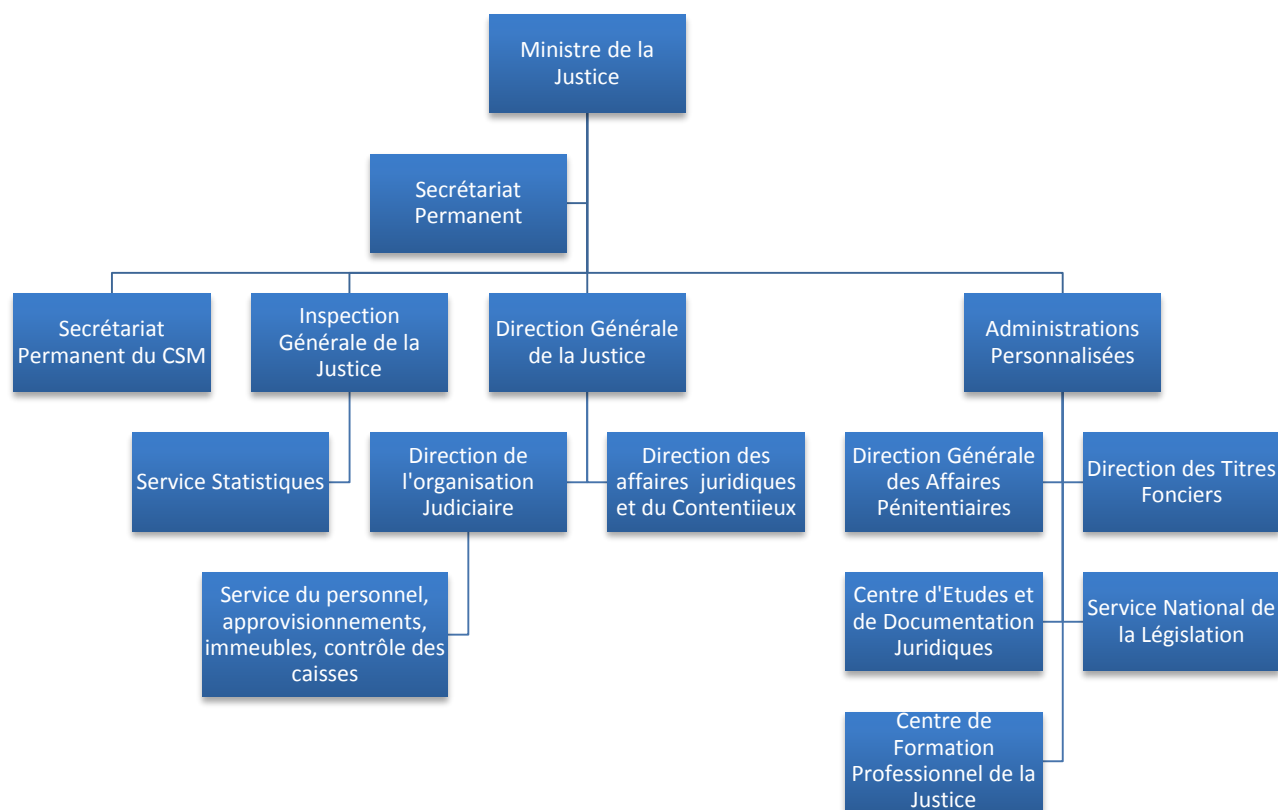
l'indépendance de la justice. En effet, la loi budgétaire pour l'exercice 2014 a prévu une intendance en faveur des Présidents de la Cour Suprême et de la Cour Constitutionnelle, à l'instar des autres hauts dignitaires de l'Etat comme le Président de la République, les Présidents de l'Assemblée Nationale et du Sénat ainsi que les Vice-présidents de la République.

AP2 Renforcer les capacités institutionnelles du Ministère de la Justice

Dans le Plan d'actions de la SNBGLC, une part importante des activités prévues pour le plan stratégique du secteur de la justice 2011-2015 a été reprise pour définir les tâches spécifiques de cette action prioritaire. Celles-ci peuvent être regroupées ainsi :

- (i) la nécessité de réorganiser ce Ministère comme conséquence du transfert des pouvoirs progressif que est mise en œuvre par le CSM et la CS dans l'objectif de renforcer l'indépendance de la justice ;
- (ii) la répartition des rôles pour couvrir l'ensemble des tâches et des profils techniques (logistiques, administratifs, financiers) ainsi que les thèmes strictement juridiques, afin de renforcer l'efficacité dans la planification, l'exécution et le suivi des différents travaux à mettre en œuvre ;
- (iii) renforcer le centre de formation judiciaire et juridique ;
- (iv) renforcer les systèmes de collecte, systématisation et analyse de données (statistiques) ;
- (v) renforcer les systèmes de documentation et de suivi des activités juridictionnelles.

Le renforcement du Conseil Supérieur de la Magistrature et de la Cour Suprême doit permettre de réorganiser et recentrer le travail du Ministère de la Justice, voir l'Organigramme des rapports hiérarchiques et des collaborations au sein du Ministère de la Justice ci-dessous.



Comme le mentionne le Secrétariat Permanent du Ministère de la Justice, **l'Inspection Générale par exemple devrait réviser en profondeur ses fonctions, puisque, au sein d'un système de Justice Indépendante, ce n'est pas la fonction du gouvernement de superviser le travail des juges. Il ne paraît pas logique non plus que le Secrétariat permanent du CSM se situe au Ministère de la Justice.**

Par ailleurs, le transfert des compétences mis en place par le Ministère de la Justice, dans le cadre du processus de renforcement de l'indépendance de la justice, est une opportunité importante pour gagner en efficacité. Une étape majeure dans cette direction est la division du travail de nature juridique.

Il est important de souligner qu'**alors que le CSM et la CS gagnent en indépendance, le Ministère de la Justice devrait aussi acquérir la capacité de bien planifier ses dépenses, préparer et exécuter pleinement son budget, ainsi que s'efforcer d'assumer de la meilleure manière sa responsabilité de soutenir tous les acteurs du secteur.**

Tous les éléments mentionnés antérieurement doivent aussi prendre en compte le fait qu'il faut veiller à ce que le processus de décentralisation de la gestion de la justice ait une répercussion directe dans la redistribution tant des charges de travail que du budget. Lors des entretiens menés

dans le cadre de cette évaluation, il a été signalé que le Département Administratif, Financier et de Planification (DAF) n'a pas été créé par manque de ressources. Cependant, une révision de l'organigramme, des charges de travail et du profil du personnel pourrait facilement permettre de renforcer et de créer de nouveaux départements, par la suppression de certains départements existants.

Dans ce domaine, certaines avancées ont eu lieu. Une étude de faisabilité pour la création d'un DAF a été réalisée avec l'appui de la CTB en août 2013. Un appui technique de la CTB avec les cadres du Ministère sur un nouvel organigramme a été réalisé en décembre 2014 et est en cours de validation au niveau du Ministère. De plus, un travail de référentielisation des métiers de l'administration centrale du Ministère et de l'IGJ est prévu en mai 2015.

De même, une décision devrait être prise pour déterminer si le Centre d'études et de documentation juridiques et le Service National de Législation doivent être inscrits au Ministère de la Justice ou s'ils devraient dépendre d'autres institutions. S'ils restent liés au Ministère de la Justice, ce dernier devrait vérifier qu'ils aient un plan de travail concret avec des objectifs et indicateurs clairs.

S'il y a eu des **avancées significatives dans le renforcement du Centre de formation professionnelle de la Justice, des progrès ont aussi été réalisés dans le renforcement du système de collecte, systématisation et analyse de données**. En effet, l'apport du système de collecte, de systématisation et d'analyse appliqué est une des grandes avancées dans le processus de renforcement de la bonne gestion et de la bonne gouvernance.

Le travail réalisé au sein du Ministère de la Justice avec l'appui de la CTB est un bon exemple à suivre. En premier lieu, un travail participatif a été mis en œuvre pour identifier des **indicateurs judiciaires**. Ce travail a fait surgir de nombreuses réflexions de la part des acteurs de la Justice et des partenaires techniques et financiers. Le processus a abouti à une liste d'indicateurs validée dans le cadre d'un atelier national regroupant les chefs de juridictions, de prisons et les autres acteurs de la Justice, un extrait est présenté ci-dessous.

*Extrait de la liste des indicateurs développés***Indicateurs généraux sur la justice**

- Nombre de magistrats pour 100.000 habitants
- Nombre de professionnels de la justice pour 100.000 habitants
- Part du budget de la Justice dans le budget total du gouvernement

Indicateurs relatifs aux Tribunaux et cours

- Taux d'évacuation du rôle (Nombre moyen de dossiers inscrits au rôle sur le nombre moyen de dossiers jugés au cours du mois dans une juridiction) ;
- Nombre moyen de décisions prises au cours du mois par magistrat
- Taux des affaires appelées
- Taux des décisions réformées
- Taux des décisions cassées par la Cour Suprême

Indicateurs relatifs aux parquets et parquets généraux

- Part des personnes placées en détention préventive sur l'ensemble des personnes déférées au parquet

Indicateurs relatifs aux prisons

- Nombre de détenus par agent de la police pénitentiaire à la fin du mois
- Nombre de détenus par agent du service juridique à la fin du mois
- Nombre de détenus par agent du service de santé à la fin du mois
- Part des détenus préventifs dans la population carcérale à la fin du mois

La définition d'une stratégie de collecte des données, dont la mise en œuvre a nécessité au préalable de développer des canevas de collecte standardisés, a été mise à la disposition des juridictions et des prisons. De nombreux échanges avec ces structures (missions sur le terrain, rencontres des responsables centraux, etc.) ont permis de s'assurer de la cohérence des canevas avec leur mode de fonctionnement.

La mise en place du système de traitement et d'analyse des données a permis d'assurer l'automatisation de la production et de l'analyse des indicateurs. L'application informatique développée à cet effet permet de saisir les données, d'élaborer les indicateurs, et enfin de produire des séries décrivant l'évolution de ces indicateurs sur plusieurs mois, voire quelques années. Cette phase du projet a bénéficié de la coordination des activités entre les différents partenaires du développement, à travers la concertation avec le projet PABG (Projet d'Appui à la Bonne Gouvernance « Gutwara neza ») de l'Union Européenne.

La définition et la mise en œuvre de la stratégie de diffusion a été la phase ultime de la création du système de statistiques judiciaires du Burundi, qui est aujourd'hui opérationnel et sert de référence nationale comme système de statistique sectoriel. La publication des premiers tableaux de bord de la justice en 2012 a définitivement convaincu le Ministre de la nécessité de mettre la Statistique au service de la Justice. Il s'en est suivi la mise en place par ordonnance ministérielle d'un comité permanent de préparation et de rédaction de l'annuaire statistique de la Justice ; mais également l'organisation des réunions de sensibilisation des chefs de service du Ministère sur

l'utilisation des statistiques judiciaires - le Ministre a personnellement assisté à trois de ces réunions.

Au-delà du Ministère de la Justice, le CNIS (Comité Technique National de l'Information Statistique) a proposé la création de services de statistiques dans tous les Ministères sur la base du modèle du Service des statistiques judiciaires.

Observations sur l'évolution des principaux indicateurs du système judiciaire burundais

Le chiffre du taux d'exécution des jugements indique un progrès puisqu'il passe de 16% en 2011 à 83,2% en 2014.

L'arriéré judiciaire à la Cour Suprême passe de 6 835 dossiers en 2011 et de 10 053 en 2013 à 4 336 en 2014, ce qui témoigne également d'une avancée.

Cette amélioration à la Cour Suprême devrait se poursuivre du fait de la mise en place de la loi n° 1/17 du 15 mai 2014 portant suppression du pourvoi en cassation devant la Cour Suprême et attribution de compétence aux cours d'appel pour les affaires relatives aux terres rurales.

Cette loi a été adoptée précisément pour diminuer les arriérés qui étaient constatés à la Cour suprême, grâce aux statistiques judiciaires.

L'arriéré judiciaire dans les autres juridictions supérieures semble se stabiliser autour de 60.000 dossiers.

Indicateurs communs au CSLP et à la Politique sectorielle de la justice

Indicateurs	2010	2011	2012	2013	2014
Taux d'exécution des jugements (%)	14	16	18	83,2	83,2
Dossiers répressifs clôturés par rapport aux dossiers ouverts (%)	98	93	114	112	121
Arriéré Judiciaire à la Cour Suprême	4 646	6 835	7 756	10 053	4 336
Arriérés judiciaires (toutes les juridictions supérieures)	51 310	58 787	63 214	67 223	66 692
Nombre de magistrats pour 100 000 habitants	18	18	18	18	18
Population carcérale	9 895	10 432	6 369	7 854	7 566
Nombre de détenus pour 100 000 habitants	17,5	118	73	82,6	75,8
Taux de personnes en détention préventive par rapport à la population carcérale (%)	59,0	51,2	60,2	51,4	53,0%
Taux d'occupation des prisons (%)	244	258	160	193,7	186,8
Nombre de mineurs dans les prisons	372	392	148	219	158
Rendement des magistrats (TGI)	3,1	3,1	4,4	4,9	8,2

Source : CTB, Ministère de la Justice, Tableau de bord n° 14, pour le 4^{ème} Trimestre 2014.

Renforcer les systèmes de documentation et de suivi des activités juridictionnelles

En octobre 2013, le Ministère de la Justice a créé une « Cellule de modernisation des services judiciaires », un mécanisme destiné à capitaliser sur les bonnes pratiques afin de pouvoir les étendre à l'ensemble du pays.

Pour reprendre les termes de sa présidente, Marie-Louise Uwimana, « *Un des changements positif que notre cellule de modernisation souhaite étendre à l'ensemble des juridictions est l'instauration d'un système moderne de classement et d'archivage. En effet, il est parfois très difficile, au niveau des parquets et des tribunaux de grande instance (TGI), de retrouver un dossier. Un justiciable peut venir au TGI pour demander une archive et attendre plusieurs jours avant que le document voulu ne lui soit remis. C'est une conséquence des lacunes en termes de classement, mais aussi du fait du manque d'espace et de mobilier dans les bureaux où tous les dossiers sont entassés. Ces derniers peuvent être partiellement détruits ou volés, car ils sont entreposés à l'air libre, parfois à même le sol* ». ¹³

A cet égard, des standards classement-archivage pour les juridictions supérieures ont été créés avec l'appui technique de la CTB, la Cour Suprême et son parquet, la cour d'appel de Bujumbura, le TGI de Bujumbura Mairie, de Bubanza, de Mwaro, de Cibitoke et de Bubanza et leurs parquets ont bénéficié de ce processus en archivage. On trouve désormais les dossiers judiciaires en moins de 5 minutes, contre des jours auparavant.

Un des signes de volonté politique d'ancrer ces changements dans la durabilité est qu'en 2014 un archiviste a été recruté au sein du Ministère pour le maintien des collections, bien que le Secrétariat Permanent du MJ ait signalé qu'un protocole d'archivage comme tel n'a pas été développé.

AP3 Renforcer la compétence professionnelle des acteurs de la Justice

Parmi les tâches spécifiques du Plan d'actions de la SNBGLC, il est prévu d'organiser la procédure de recrutement; tenir compte de la préoccupation des composantes ethniques et de genre dans l'établissement des modalités de recrutement; développer un cycle de formation initiale; mettre en place des plans de formation continue spécialisés, séquentiels et évalués pour les magistrats et le personnel judiciaire et organiser des séminaires pour former à la gestion des chefs de juridiction.

Dans le cadre de la mise en œuvre de cette action prioritaire, certaines tâches spécifiques ont été réalisées avec succès ainsi que d'autres activités additionnelles. En 2014, la Cellule de Modernisation mentionnée ci-dessus a entamé son action de duplication des bonnes pratiques et travaille sur la base d'un double dynamique d'extension.

¹³ Interview publiée sur le site web du BNUB et réalisée dans le cadre d'une mission conjointe du Ministère de la Justice et du BNUB dans les provinces du nord du pays.

D'une part, l'extension des leçons apprises des projets pilote dans deux provinces d'intervention prioritaires, MAKAMBA et CANKUZO. D'autre part, **l'extension dans toutes les provinces du Burundi de la pratique des tableaux synoptiques de planification des activités et des ressources humaines et de suivi de la détention préventive.** Ces actions sont destinées à améliorer l'administration de la justice par des actions volontaristes qui ne demandent pas beaucoup de moyens financiers mais plutôt une bonne organisation, et qui produisent des résultats tangibles.

Le tableau synoptique

C'est un tableau d'affichage qui permet de planifier et de répartir les activités entre les juges et le personnel des juridictions. Au début de chaque mois, le planning reprenant les affectations de chacun, les congés et les formations, est réalisé sur le tableau à l'aide de fiches de couleurs. Cela permet à chacun de savoir exactement ce qu'il aura à faire, mais aussi d'éviter les inégalités dans la charge de travail et d'assurer une plus grande transparence dans la gestion des dossiers. Cela améliore donc le fonctionnement de tout le tribunal et apporte plus de sécurité et de prévisibilité aux justiciables.

Quelques avancées notables dans l'implémentation de cette action prioritaire sont les suivantes : **la réalisation du premier concours d'entrée à la magistrature en 2014**, le développement de la stratégie de formation initiale et de formation continue des acteurs de la justice ainsi que la formation de formateurs.

Le Programme a enregistré un succès certain pour ce qui est de **l'ancrage des processus qui ont été enclenchés comme la mise en place de la déconcentration des dépenses et l'organisation de la représentativité du MP aux audiences pénales, le renforcement institutionnel du CFPJ, la consolidation de l'accès à la justice de proximité à travers les SAJ, l'appui au suivi-évaluation national (service statistique de l'IGJ), et l'enquête sur la perception de la justice.**

Il faut souligner aussi l'effort réalisé et son efficacité dans le renforcement des tribunaux de résidence et l'amélioration du système de registre foncier.

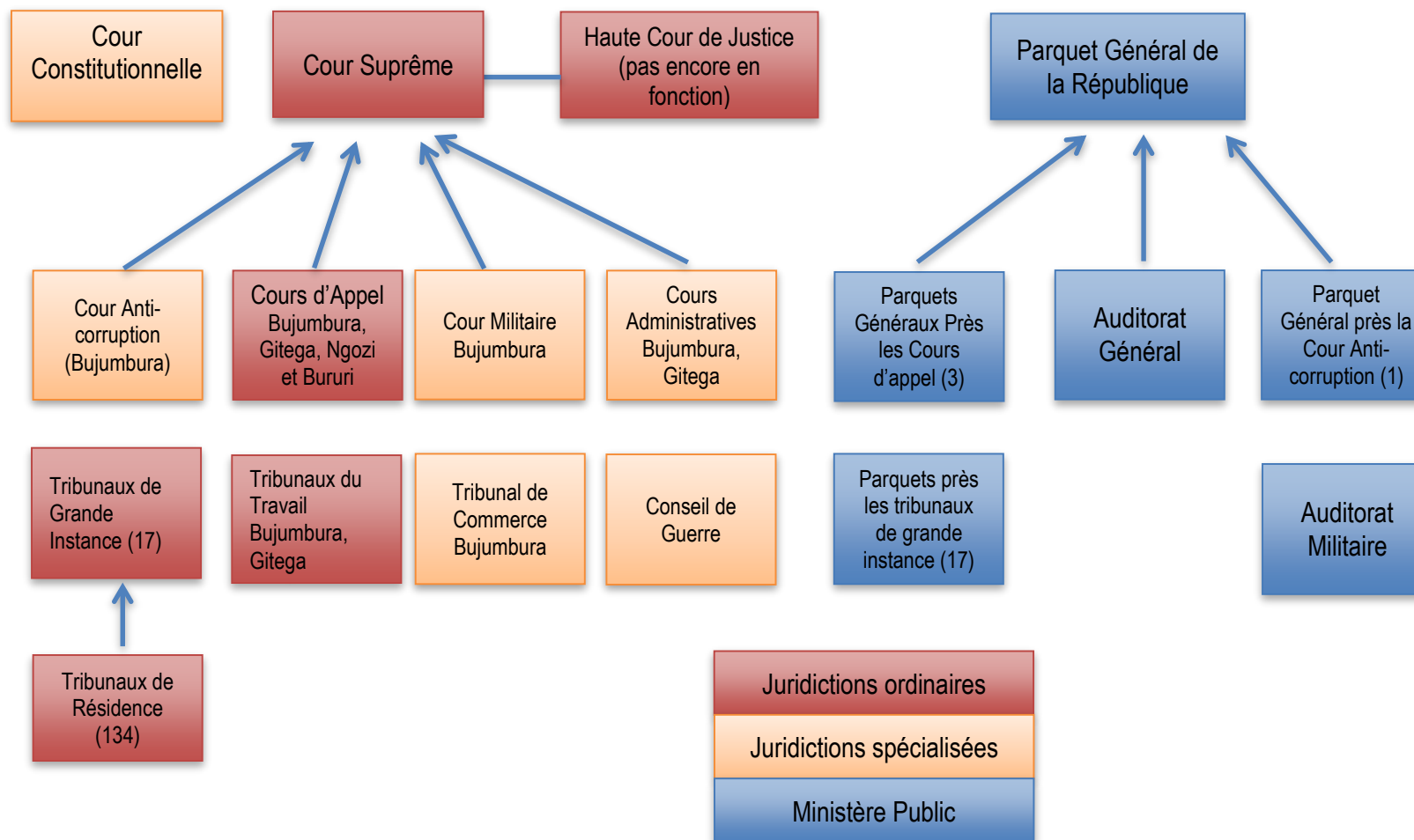
AP4 Exercer l'offre de la justice dans le respect d'une bonne gouvernance

Les Tâches spécifiques sélectionnées pour guider le travail dans le cadre de cette action prioritaire sont les suivantes :

- (i) adopter et diffuser le Code de déontologie à l'usage du personnel judiciaire ;
- (ii) renforcer l'efficacité de l'inspection Générale de la Justice ;
- (iii) harmoniser les contrôles et inspections entre le Ministère Public, la Cour Suprême et l'inspection Générale de la Justice ;
- (iv) sanctionner les pratiques de corruption et les défaillances des magistrats ;
- (v) clarifier la responsabilité administrative du service public de la justice ;
- (vi) réguler par un tableau de bord l'activité du personnel judiciaire ;

- (vii) développer un programme opérationnel d'informatisation des données ;
- (viii) améliorer l'encadrement des juridictions par les autorités hiérarchiques ; renforcer les infrastructures judiciaires dans le pays ;
- (ix) réaliser une réflexion approfondie établissant l'état des lieux et la nature des besoins et adopter et mettre en œuvre une stratégie de réforme ;
- (x) instituer un juge d'application des peines ;
- (xi) stabiliser la profession d'huissier et modifier le cadre juridique des voies d'exécution.

Carte Judiciaire



Les participants à l'atelier du 11/02/2015 ont indiqué que des efforts se poursuivent pour améliorer l'offre de justice, notamment par **l'organisation de campagnes d'exécution des jugements, itinérances de sièges des juridictions, construction de tribunaux, construction et extension des prisons.**

Dans le deuxième rapport de suivi de la SNBGLC, il a été recommandé de transposer les bonnes pratiques et réalisations régionales à l'échelle nationale. Parmi ces bonnes pratiques, on peut mentionner le Projet Centre-Ouest, qui a été conçu et exécuté dans quatre provinces, à savoir CIBITOKÉ, BUBANZA, MWARO et MURAMVYA.¹⁴

Un des résultats attendus de ce projet était d'accroître l'accès des justiciables aux services judiciaires, avec un accent particulier sur la justice pénale, tout en **améliorant la qualité de ces services (offre de justice)**. Cette amélioration visait d'abord les 4 provinces concernées, avec une dynamique de capitalisation et d'extension nationale des bonnes pratiques.

Résultat atteint	Situation avant	Situation après
Réduction des délais de détention préventive	22 mois (province sans prison) 12,5 mois (province avec prison)	2,5 mois
Temps nécessaire pour retrouver un dossier judiciaire au greffe	Plusieurs journées d'attente	moins de 5 minutes
Amélioration du respect de la loi dans les phases de garde à vue (cachots communaux, police)	Loi peu respectée (notamment : délais de garde à vue souvent dépassés)	Inspections et contrôle par le parquet ; coordination des acteurs de la chaîne pénale.
Amélioration du rendement des magistrats		Rendement multiplié par trois

Comme dans le cas du projet Centre-Ouest, une bonne méthode pour avancer dans la réalisation de tâches spécifiques est de continuer à appuyer le projet de modernisation de la justice et les expériences au niveau local. **Idéalement, il faudrait récompenser les professionnels de la justice qui ont pu faire avancer ces thèmes avec succès au niveau provincial et établir des contrats pour qu'ils puissent former à leur tour des professionnels dans d'autres provinces du pays.** Cependant, ces formations devraient être réalisées par sessions de quelques jours, qui pourraient être répliquées tous les deux mois, afin de ne pas entraver le plan de travail des formateurs et des bénéficiaires.

En complète harmonie avec la tâche spécifique proposée de « développer un programme opérationnel d'informatisation des données », la Cellule de modernisation a mis en place un logiciel

¹⁴ CTB/Projet Justice, « Note de capitalisation, Appui à la Cellule de Modernisation des services judiciaires et actions dans les Provinces du Centre-Ouest, Actions 2013-2014 ».

de statistiques judiciaires à l'IGJ, organisme qui a aussi été appuyé dans le renforcement de sa mobilité par la livraison de 12 véhicules.¹⁵

Au niveau local, il faut souligner la finalisation du programme de Bonne Gouvernance après sept ans de mise en œuvre, avec l'appui de l'Union Européenne et d'autres donateurs. Une partie importante de ce programme consistait à renforcer la justice au niveau local, la « justice de proximité ». Dans ce cadre, les infrastructures judiciaires ont été renforcées. De plus, 55 des 134 Tribunaux de Résidences (TR) que compte le pays ont été construits et 5 autres ont été réhabilités.

Comme mentionné ci-dessus, des progrès ont également été réalisés au niveau de la **déconcentration des budgets de fonctionnement à travers la mise en place du mécanisme des Comités locaux de justice (CLJ)**. Cela représente sans aucun doute une étape importante dans l'amélioration de la gestion. Cependant, elle devrait être complétée par un accompagnement soutenu qui pourrait éventuellement couvrir toutes les nécessités. Parmi celles-ci, il faut mentionner l'entretien des infrastructures, le bon fonctionnement des équipements et la couverture des coûts récurrents.

De plus, une concrétisation importante des objectifs proposés au moment d'initier la SNBGLC est l'approbation du **Guide déontologique et disciplinaire adopté par décret n°100/114 du 30 avril 2013**. Cependant, il est pertinent de noter ici les critiques dont ce document a fait l'objet dans le document de Stratégie de lutte contre la corruption judiciaire. Ce dernier, fruit d'un processus sérieux et participatif de hauts fonctionnaires de justice, note que le titre donné au document (« guide » au lieu de « code ») fait référence à des principes d'actions et des valeurs positives qui doivent guider les magistrats, et non à des obligations qui attribueraient un caractère contraignant aux règles déontologiques.

N'ayant pas force de loi, ce guide ne peut avoir la force juridique nécessaire pour mettre en ordre les règles qui régissent le comportement des magistrats. Ces dernières se retrouvent actuellement de façon éparse dans divers textes de lois, d'ordonnances ministérielles et autres.

Finalement, il faut rajouter à **l'absence de caractère obligatoire de ces règles déontologiques le manque de connaissance de celles-ci par le personnel judiciaire**.

La procédure disciplinaire manque d'efficacité et dépend du bon vouloir du supérieur hiérarchique qui prend l'initiative de la procédure et contrôle entièrement la phase de l'instruction.

Les informations sur les différentes prestations judiciaires, leurs coûts, les délais ainsi que les formalités à accomplir ne sont pas affichées et ils sont difficilement disponibles.

Le manque de transparence se remarque également au niveau de la motivation des décisions de

¹⁵L'IGJ a été privé, par effet de privatisation en vertu du plan « charroi zéro », de 11 des 12 véhicules offerts par le PABG pour les missions d'inspection, <https://www.youtube.com/watch?v=C04WE0tHRI4>

justice ou de leur publication qui pourtant permet de prévenir la corruption en obligeant les magistrats à justifier en droit et en fait leurs décisions et en exposant les juges corrompus. Or, au Burundi, les décisions ne font pas souvent l'objet d'une motivation suffisante et la Chambre de Cassation de la Cour Suprême ne vérifie que très rarement leur adéquation.

AP5 Fortifier la demande de justice

Pour renforcer la demande de justice, les Tâches spécifiques suivantes ont été sélectionnées : Instituer des Bureaux d'accueil dans chaque juridiction ; Organiser des journées « portes ouvertes » annuelles, vulgariser et diffuser un guide de procédures et de l'accès au droit ; mettre en place et actualiser le site internet du Ministère de la Justice. D'après le point focal du Ministère de la Justice, toutes les tâches qui viennent d'être énumérées ont été réalisées en 2014.

L'accès à la justice ne peut être effectif que quand le dispositif normatif (la législation) et institutionnel offre les garanties d'une bonne administration de la justice. En effet, l'accès à la justice ne se limite pas à l'entrée au prétoire. Les portes de ce dernier peuvent être théoriquement ouvertes mais la réalisation judiciaire des droits demeurer chimérique.

CNIDH, *Accès à la Justice : un défi pour la population burundaise*, Bujumbura, 2013

Les participants au premier atelier (11/02/2015) ont également indiqué que beaucoup d'efforts se poursuivent pour une meilleure demande de justice, notamment par l'organisation de services d'accueil. De plus, le site web est opérationnel, bien conçu, et comporte une très bonne sélection de documents.

La Commission Nationale Indépendante des Droits de l'Homme du Burundi a commandé une enquête en 2013 ayant pour objectif d'analyser le dispositif normatif burundais et la pratique judiciaire, d'identifier et d'analyser les problèmes majeurs liés à l'exercice du droit d'accès à la justice pour la population burundaise et de proposer des voies de solutions possibles pour chaque défi.

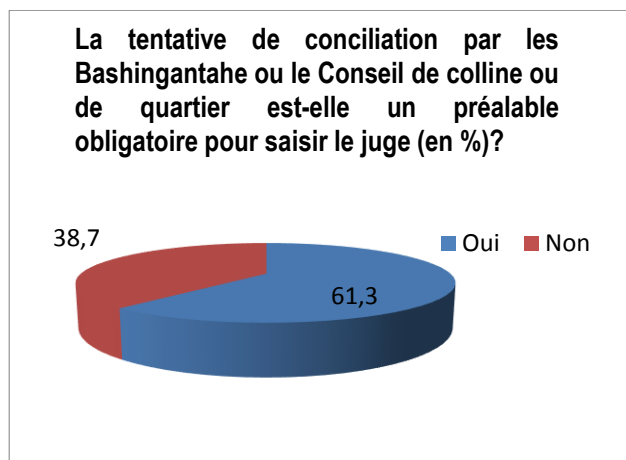
Au total, au niveau des TGI où s'est déroulée l'enquête, 48 personnes ont été soumises à l'enquête. Au niveau des TR, 72 sujets ont été enquêtés tandis qu'au niveau de la Cour Suprême, l'enquête a touché 10 justiciables. Au total, 130 personnes ont été enquêtées.

Un certain nombre de critères destinés à garantir le caractère représentatif de l'échantillon ont été pris en compte : critère sémio-démographique (âge, sexe), critère territorial, le contact effectif avec la justice (les usagers effectifs du service public de la justice), le niveau de formation, le statut du justiciable par rapport au procès, *etc.*

Les conclusions de l'enquête sont que **les justiciables burundais accusent une ignorance prononcée en matière de leurs droits et des procédures à suivre pour les faire respecter en justice, ainsi que des limites de la compétence matérielle des juridictions, y compris celles des TR.** D'autres justiciables perdent leur temps et se ruinent pour des procédures dont ils ignorent

qu'elles ne sont ni obligatoires ni susceptibles de déboucher sur une décision exécutoire (ex : recours aux *Bashingantahe* et aux Conseils de collines et de quartiers).

Graphique qui révèle la réalité de la faiblesse d'accès au droit de la population burundaise.



Beaucoup de justiciables ignorent que les mesures d'exécution prises au premier degré par les TR sont susceptibles d'appel et ceux qui soupçonnent son existence ignorent l'autorité ou l'organe compétent pour connaître de cet appel : le TGI siégeant en formation collégiale.

Article 25 du COCJ.

CNIDH 2014

En dépit du fait que la médiation ou la conciliation n'est plus un préalable obligatoire avant de saisir le juge étatique, on sent encore un fort attachement de la population à l'idée de tenter, préalablement à la saisine du juge, un règlement négocié en dehors du prétoire, devant les *Bashingantahe* et les autorités administratives en général et les élus collinaires et de quartier en particulier. Devant un tel attachement, on pourrait réfléchir à l'idée d'encourager ces alternatives à la justice étatique au travers de l'homologation par le tribunal de l'accord des parties, cette homologation conférant à cet accord la force de la chose jugée. (CNDH)

Il est pertinent de mentionner ici que la modernisation de justice est un processus permanent et qu'il n'est pas seulement caractéristique des pays à bas revenus. La modernisation de la justice dans des pays à revenus moyens ou hauts en Europe, en Asie et en Amérique renforce des systèmes de conciliation fondés sur l'équité (et non fondés sur le droit positif ou coutumier) pour les affaires non pénales et, plus particulièrement, pour une grande partie de la justice qui concerne les mineurs en conflit avec la loi. Au Burundi, ces mesures permettront de transformer en une force ce qui est aujourd'hui une faiblesse.¹⁶

Dans le système juridictionnel burundais, les victimes d'infractions et leurs ayants-droit ne sont pas informés de leur droit de se constituer parties civiles et des modalités pratiques de sa mise en

¹⁶Il est important de signaler qu'aujourd'hui il est difficile de faire appel à grand nombre de décisions prises par les Tribunaux de Résidence simplement parce qu'elles n'ont pas été prises en droit, et l'appel peut seulement se baser sur le droit et non sur la coutume. En d'autres termes, il est difficile de faire appel conformément à la mauvaise interprétation d'une norme quand aucune norme n'a été utilisée pour fonder la décision. Si la demande de la population est d'être jugée par le droit coutumier, il faudrait établir dans tous les cas un contrôle pour s'assurer que cette pratique ne viole pas les droits fondamentaux des parties. Mais quand il y a un accord valide, celui-ci peut être approuvé par le juge et avoir valeur de chose jugée. Quand une des parties ne respecte pas l'accord, on ne peut pas faire appel à l'accord mais on peut initier un processus dans le TR conforme au droit, en utilisant comme base de la divergence le document d'accord de conciliation qui n'a pas été respecté.

œuvre. Pourtant, il est rare, dans l'instruction du dossier pénal, que le Ministère public ne soit pas en contact avec la victime ou avec ses ayants-droit.

Dans une décision du 28 avril 2008, le Conseil de l'Ordre (des Avocats) du Burundi a fixé des tarifs *minima* obligatoires en dessous desquels l'avocat ne peut aller «*sous peine de mesures disciplinaires pour manquement à la dignité*». Selon une étude menée par l'ONG Avocats sans Frontières, 96% de la population burundaise n'auraient pas un accès effectif à un avocat¹⁷. Seule une minorité de personnes non pauvres résidant majoritairement dans la ville de Bujumbura et dans les importants centres urbains a potentiellement accès à un avocat.

Un avant-projet de loi sur l'aide juridique et l'assistance judiciaire a été proposé avec l'appui du Bureau Intégré des Nations Unies au Burundi (BINUB) en vue de mettre en place un système viable d'assistance judiciaire pour les personnes vulnérables et indigentes. Cette aide et cette assistance seraient accordées en matière civile, commerciale, sociale, administrative et pénale.

AP6 Améliorer l'efficacité et la coordination de la chaîne pénale

Les tâches spécifiques sélectionnées pour guider la réalisation de cette action prioritaire sont :

- adapter le Code de procédure pénale et le Code pénal et adopter leurs textes d'application ;
- veiller à l'application des mesures alternatives ou substitutives à la détention (sursis, amendes transactionnelles, travaux d'intérêt général) ;
- mettre en œuvre une politique de régulation de la population carcérale (grâce, amnistie, libération conditionnelle) ;
- mettre en place des permanences pénales ;
- instaurer des réunions de concertation, tant au niveau national/ central et régional entre les acteurs de la chaîne pénale ;
- renforcer le devoir de rapportage de la Police envers le Ministère public ;
- élaborer une politique pénale et la diffuser auprès de tous les acteurs de la chaîne pénale.

Le **Code de procédure pénale** a été revu en 2013. La loi n°1/20 du 8 septembre 2012 portant modification de certains articles de la loi n°1/05 du 22 avril 2009 portant révision du **code pénal** stipule dans ses dispositions que, dans tous les cas où le juge croit pouvoir prononcer une peine de servitude pénale dont la durée ne dépasse pas deux ans, il peut y substituer une condamnation aux **travaux d'intérêt général**.

¹⁷ Avocats Sans Frontières, *Etude de base sur l'aide juridique et l'assistance judiciaire au Burundi, juin 2011*

Cependant, cette mesure n'a pas encore été mise en œuvre au niveau national, bien qu'un pilote ait été réalisé en 2014 à Ngozi (avec l'appui de Terre des Hommes) et est en train d'être capitalisé avec l'appui de la CTB au niveau central afin de l'étendre.

A l'occasion du 52^{ème} anniversaire de l'indépendance nationale, le 01/07/2014, le Chef de l'Etat du Burundi a proclamé une **grâce présidentielle** en faveur de certains détenus, notamment les personnes condamnées à une peine inférieure ou égale à 5 ans de servitude pénale, les femmes enceintes et allaitantes, les détenus âgés de plus de 60 ans, les détenus souffrant de maladies incurables, certains mineurs incarcérés. La même mesure réduit à 20 ans de prison la peine applicable aux personnes condamnées à perpétuité.

Des mesures de clémence du même ordre avaient été prises lors du 50^{ème} anniversaire de l'indépendance en 2012.

Toutefois, **la population carcérale ne diminue pas sensiblement puisqu'elle oscille d'année en année autour de 8.000 détenus pour une capacité des prisons de 4.500 détenus. Le taux d'occupation des prisons est ainsi très élevé : il se situe autour de 180-200%.**

Le taux de personnes en détention préventive par rapport à la population carcérale totale passe de 51,2% en 2011, à 60,2%, 51,4%, et 53,0% respectivement en 2012, 2013 et 2014. C'est un chiffre qui se présente également comme **stable**, ce qui signifie que les efforts d'inspection des cachots et prisons existent mais restent insuffisants.¹⁸

Finalement, avec le Décret n°100/151 du 13 juin 2013, l'administration du travail d'intérêt général commence à être régulée, ce qui peut représenter une voie importante pour le développement de peines alternatives à la prison.

La Cellule de modernisation a aussi encouragé les échanges entre les acteurs de la chaîne pénale, notamment via le **Groupe technique provincial « chaîne pénale » issu du projet pilote dit « Centre Ouest »** qui est un cadre d'échange important. Il s'agit d'un **espace de rencontre mensuel pour les représentants du parquet, du TGI, des prisons, de la police et de la société civile**. Ces réunions sont très importantes, car elles permettent d'échanger sur les problèmes de chaque institution et de rechercher collectivement des solutions.

¹⁸Pour plus d'informations sur la situation de la détention préventive, consulter le CNIDH « La problématique de la détention préventive et de la surpopulation carcérale au Burundi » cas des prisons de Mpimba et Ngozi, Rapport Définitif Bujumbura, Octobre 2014 http://cnidh.bi/sites/default/files/ETUDE%20DP%20MPIMBA%20-%20NGOZI%20VERSION%20FINALE%20%20_0.pdf

AP7 Améliorer les conditions de détention

On peut se faire une idée des carences qui existaient au sein du système pénitentiaire burundais au moment de préparer la SNBGLC à la simple lecture des tâches spécifiques prévues pour orienter le travail d'implémentation de cette action prioritaire. Celles-ci sont :

- établir des fiches de postes et affecter les ressources humaines sur cette unique base ; former au travail spécifique à effectuer ;
- améliorer la situation salariale des employés ou leur offrir certains avantages afin de les motiver ;
- créer un cadre de dialogue avec le Ministère de la sécurité publique ;
- réformer les conditions de détention en cachots ;
- veiller au respect des standards minima de détention ;
- améliorer l'accès des détenus à leurs droits, y compris quand des violations de ces droits ont eu lieu pendant la détention (en particulier les violences sexuelles) et
- développer des activités d'éducation, de formation et de réinsertion des détenus dans chaque prison, en prenant en compte les spécificités liées au genre.

Chacune de ces tâches nécessite un plan d'action qui comprenne des indicateurs. Cependant, beaucoup d'entre elles sont déjà intégrées au Plan Stratégique de la Direction Générale des Affaires Pénitentiaires (DGAP) et dans son cadre logique. Le manque d'avancée peut s'expliquer non seulement par le **manque de ressources** (qui est, sans aucun doute, le facteur principal), **mais aussi** par le **manque d'un bon système de gestion et de personnel formé pour la direction et la gestion axée sur les résultats (GAR) au sein de la DGAP.**

AP8 Mettre en place un système de justice pour mineurs en conflit avec la loi

Les participants à l'atelier du 11/02/2015 ont signalé des efforts en matière de justice pour mineurs en conflit avec la loi, notamment l'octroi d'une **couleur spéciale aux dossiers judiciaires des mineurs afin de leur accorder une attention particulière.**

Dans le Plan d'actions de la SNBGLC les tâches spécifiques assignées à cette action prioritaire sont les suivantes : renforcer les capacités techniques et institutionnelles des acteurs de la chaîne pénale ; traiter les enfants auteurs, témoins et victimes en conformité avec les standards internationaux à tous les stades de la procédure ; définir un cadre légal de protection de l'enfant.

La Convention internationale relative aux droits de l'enfant (CIDE) et la charte Africaine des droits et du Bien-être de l'enfant définissent des obligations que le Burundi doit respecter en tant qu'Etat

membre de cette convention et charte. De plus, les instruments directeurs des Nations Unies en matière de justice des mineurs doivent guider le Burundi en la matière.¹⁹

Il est compréhensible que les avancées soient lentes et qu'elles soient réalisées dans la mesure des possibilités du Burundi. Cependant, il est moins compréhensible qu'il n'existe pas de feuille de route qui permette d'avancer sur ce thème, que ce soit lentement mais au moins de manière continue.

Il convient de mentionner que, durant la période couverte par cette évaluation, des campagnes ont été réalisées pour que, au minimum, les mineurs ne soient pas punis pour des actions qui ne sont pas considérées comme des délits pour les personnes majeures.

OG4 Bâtir une police de proximité, efficace et neutre, au service de la population

AP1 Renforcer les compétences techniques des policiers

Les tâches spécifiques prévues par le Plan d'actions de la SNBGLC pour cette action prioritaire sont les suivantes : mettre en place une stratégie de formation et un programme de formation urgent dans les domaines exigeant une expertise spécifique.

Durant la période couverte par cette évaluation, des formations au bénéfice de la Police Nationale du Burundi (PNB) ont été réalisées. Dans ce cadre, il faut souligner plus particulièrement **deux programmes d'appui de longue durée à cette institution** : Appui professionnel à la Police Nationale du Burundi (APPNB), financé principalement par la coopération belge, ainsi que le programme de Développement du Secteur de la Sécurité (DSS), principalement financé par la coopération hollandaise²⁰.

Durant cette période d'analyse, un nouveau **plan stratégique pour la PNB** a été publié et mis en œuvre. Ce nouveau plan guidera le travail de la PNB pour la période **2013-2016**. Cependant, ce plan ne comporte pas de stratégie de formation. Par ailleurs, le nouveau plan stratégique ne contient pas non plus de paragraphe dédié à planifier et évaluer la formation sur la période de mise en œuvre de la stratégie.

Un programme de formation à long, moyen et court terme doit s'accompagner d'une description claire des postes de travail prévus par l'organigramme de l'institution. La description des postes de travail doit elle-même être reliée à la description des exigences

¹⁹Les recommandations détaillées en matière de justice des mineurs ont été formulées dans trois instruments internationaux clés, adoptés en tant que résolutions de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies. Il s'agit : (i) des Principes directeurs des Nations Unies pour la prévention de la délinquance juvénile (« Principes directeurs de Riyad »), adoptés en 1990 ; (ii) de l'Ensemble de règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs (« Règles de Beijing »), adopté en 1985 et (iii) des Règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté (« Règles de la Havane »), adoptées en 1990.

²⁰Pour plus d'informations sur ces deux programmes, consulter les sites internet suivants :

www.securitepublique.gov.bi ; <http://programmedss.bi>

professionnelles minima à remplir pour chaque poste ainsi que pour chaque département et section de l'organigramme. **L'organigramme doit être directement relié aux objectifs fixés par le plan stratégique.** En d'autres termes, chaque objectif doit correspondre et être assigné à un ou plusieurs départements de l'organigramme. Ces départements devront alors développer des plans de travail annuels qui incluent un ensemble d'activités et de résultats prévus pour atteindre les objectifs définis par le plan stratégique. Finalement, tant le plan stratégique que l'organigramme doivent être basés sur une prévision réaliste de financement, les calculant par exemple sur la base de la moyenne des ressources qui ont été mise à disposition de l'institution : une moyenne du budget qui a été reçu pour ces trois dernières années. Dans le cas des institutions publiques burundaises, comme la PNB, cette prévision devra prendre en compte, d'un côté, ce qu'elles reçoivent du budget national pour les dépenses courantes de maintien des infrastructures, du personnel et des frais de formation ainsi que d'autres lignes budgétaires pour lesquelles elles peuvent recevoir une assignation directe ou sectorielle de la part des bailleurs.

L'existence d'un Plan Stratégique est un fait positif. Cependant, il est recommandé d'élargir ce plan stratégique en incorporant un programme de formation. Comme cela a été mentionné, le plan stratégique doit avoir une vision à long terme avec la mise en œuvre de plans annuels. En d'autres termes, les activités de formation doivent répondre au plan stratégique sur le long terme et non aux propositions des bailleurs. Pour maximiser l'impact et la durabilité de ces dernières, elles doivent contribuer aux objectifs à long terme.

En effet, cela pourrait être contreproductif car **le renforcement institutionnel que les institutions nationales et les bailleurs de fonds internationaux recherchent doit être étroitement relié : (i) aux activités de planification des objectifs conformément au plan d'action annuel et au plan stratégique ; (ii) au développement progressif d'un système d'évaluation fondé sur le mérite et (iii) à l'offre de formation.**

Quant à l'objectif de « mettre en place un programme de formation urgent dans les domaines exigeant une expertise spécifique », cette mission d'évaluation ne possède pas les données qui pourraient permettre de dire si une réponse a été donnée à la situation d'urgence indiquée par cette activité.

Formations réalisées au bénéfice des policiers

ANNEE	THEME	BENEFICIAIRES
2012	Audit et contrôle	24 Officiers de l'inspection générale de la sécurité publique (IGSP)
2012/ 2013	Police administrative.	Près de 500 administrateurs communaux, 3 responsables PNB par commune (Chefs de poste PNB, leurs adjoints, Brigadiers d'administration).
	Management	300 femmes policières entre officiers, brigadiers, agents
2012/ 2014	Formation aux premiers secours	
2013	Droits de l'homme, Violences basées sur le genre (VBG), Police de proximité.	Plus de 14.000, Tous les policiers (officiers, brigadiers, agents).
2014	Usage légal de la contrainte.	Plus de 10.000 entre tous les officiers, brigadiers et agents
	Modules sur la sécurisation des élections : rôle, éthique et responsabilité des policiers dans la démocratie	940 officiers ; 2.200 brigadiers ; 1.200 agents
	Modules sur la sécurisation des élections : Infractions au code électoral.	1.240 entre officiers et PJ
2015	Modules sur la sécurisation des élections : Gestion négociée de l'espace public.	350 commandants d'unités opérationnelles

Des formations ont été également dispensées dans le cadre des Comités Mixtes de Sécurité (CMS). Dans les six communes de la province de MUYINGA, ces formations ont été dispensées aux membres du Comité Provincial de Pilotage des CMS (CPP) et aux membres des CMS communaux. Les thèmes principaux de formation incluaient notamment la sensibilisation au concept de police de proximité, l'identification des besoins de sécurité et des rôles des différents acteurs, ainsi que l'élaboration des Plans communaux de sécurité.

D'autres thèmes de formation étaient : les mécanismes de résolution pacifique des conflits, la réconciliation, la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption, les droits de l'homme, la lutte contre les violences basées sur le genre et le guide déontologique du policier.

AP2 Renforcer sa neutralité

Pour cette action prioritaire, une seule tâche spécifique a été sélectionnée : mettre en place un programme de formation sur le rôle de la police dans une démocratie. Comme indiqué dans l'encadré ci-dessus, des formations ont été réalisées dans ce domaine.

AP3 Renforcer l'intégrité au sein du corps de police en sanctionnant les cas de corruption et d'abus d'autorité

Pour cette action prioritaire, deux tâches spécifiques ont été sélectionnées : appliquer le code d'éthique et de déontologie et sanctionner les cas de corruption et d'abus d'autorité.

Pour l'enquête et la sanction de certaines conduites, il existe différentes méthodes et institutions compétentes. Leur travail se différencie principalement par la nature des affaires à examiner.

On peut dissocier les plaintes contre les policiers ouvrant une enquête judiciaire parce qu'il y a infraction et les plaintes liées à un dysfonctionnement administratif comme par exemple un retard dans la réponse à une sollicitation, une erreur dans une procédure, une négligence, etc.

Il convient de déterminer si l'IGSP peut recevoir les doléances de toute nature ou ne traite que les plaintes liées à un dysfonctionnement de nature administrative (ce qui est davantage la situation actuelle). En ce qui concerne le traitement des plaintes ouvrant une enquête judiciaire, cette tâche revient essentiellement au Commissariat général de la police judiciaire (CGPJ) à ce jour (Audit IGSP, 2014).

TYPES D'ENQUETE ET DE PLAINTE

Les membres de l'IGSP effectuent des enquêtes de contrôle - nommées inspections - essentiellement sur demande du MSP.

Les membres du commissariat général de la police judiciaire (CGPJ) effectuent les enquêtes judiciaires sur faits pénaux commis par des policiers. A ce titre, ils rendent directement compte au ministère public.

Les membres de l'unité de lutte contre la délinquance des policiers (UDP), formation relevant de la PNB, effectuent les missions de contrôle interne, relevant les mauvais comportements des policiers en regard du code de déontologie essentiellement (routine). Ces membres rendent uniquement compte à la direction générale de la PNB (DGPNB).

Les membres de la brigade spéciale anti-corruption (BSAC) traitent les faits de corruption impliquant des policiers, diligents les enquêtes judiciaires en la matière et rendent compte au parquet anti-corruption.

AUDIT DE L'INSPECTION GÉNÉRALE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE - *Rapport final mai 2014*

Il est important de souligner qu'aucun des mécanismes cités ne prévoit la réception de plaintes de la part des citoyens pour abus d'autorité et pour d'autres abus plus graves comme la maltraitance, la torture ou la disparition forcée. **Le citoyen voulant déposer plainte contre un membre de la PNB n'a d'autre choix que de s'adresser à la PNB.**

Il est aussi possible de dénoncer le cas devant une commission indépendante des Droits de l'Homme et devant l'Ombudsman. Cependant, **il n'existe aucun protocole de travail qui établirait une routine de l'Ombudsman de révision périodique des plaintes reçues devant la PNB.**

De plus, il faut signaler que la répartition des tâches entre l'IGSP et l'UDP (service de contrôle interne de la DGPNB) ne favorise pas l'efficacité du travail d'enquête.

AP4 Renforcer le contrôle démocratique (parlement) et civil (société civile) sur les services de sécurité

Pour cette action prioritaire, deux tâches spécifiques ont été sélectionnées. La première est de renforcer les capacités des commissions de défense et de sécurité du Parlement et la deuxième est de renforcer l'apport de la société civile dans le travail du Conseil National de sécurité et des comités locaux de sécurité.²¹

Cette mission d'évaluation n'a pas eu d'informations sur les avancées réalisées pour la mise en œuvre de la première tâche.

Cependant, on peut noter de grandes avancées concernant la deuxième tâche spécifique. L'option d'une police proche des gens, « police de proximité », est celle qui est privilégiée par les autorités en charge de ce secteur. Cela induit la volonté d'associer la population à la prise en charge de sa propre sécurité. C'est de là qu'est venu le concept de **Comités mixtes de sécurité**.

Les grands principes d'action de la Police de proximité sont contenus dans le document « La Police de proximité au Burundi – Document de concept », publié par le MSP en octobre 2011.

La création des Comités mixtes de sécurité est une des actions de mise en œuvre du concept de police de proximité.

Leur composition associe l'administration territoriale (Gouverneur de province, Administrateur communal, Chef de zone, Chef de colline), la PNB (Commissaire provincial, Chef de poste au niveau communal, Chef d'antenne de police au niveau des zones), le pouvoir judiciaire, ainsi que des agents locaux de divers services publics, des membres des confessions religieuses, et enfin des représentants directs de la population (élus locaux, simples citoyens).

Ces comités ont été lancés dans les années 2009 – 2010, mais la formalisation de leur cahier de charge a été officialisée par une **Ordonnance ministérielle conjointe du Ministre de l'Intérieur et du Ministre de la Sécurité Publique du 04/02/2014 portant Cahier de charge des Comités mixtes de sécurité humaine**.

Missions des Comités mixtes de sécurité humaine

Les CMS ont pour mission d'appuyer les services de l'Etat pour « faire face aux menaces qui guettent la population dans les domaines politique, économique, social et environnemental ». Article 1 de l'ordonnance du 04 février 2014.

Les CMS se réunissent régulièrement et aussi autant de fois que de besoin, et dressent des rapports à la suite desquels les autorités habilitées prennent les décisions nécessaires à la sécurité des citoyens.

²¹ Les CMS ont été institutionnalisés par l'Ordonnance ministérielle conjointe du Ministre de l'Intérieur et du Ministre de la Sécurité Publique du 04/02/2014 portant Cahier de charge des Comités mixtes de sécurité humaine.

Ces comités ont été d'abord expérimentés dans quelques provinces pilotes (d'abord à MAKAMBA, ensuite à MUYINGA) avec l'appui des bailleurs internationaux (Pays-Bas, Belgique, Allemagne) et d'agences d'exécution (CTB, PNUD, CORDAID, GIZ). Ils sont **présents actuellement dans toutes les provinces et communes du pays**, et même parfois au niveau des zones. Les Gouverneurs de province ont reçu la consigne de les implanter sur tout le territoire, même là où aucune aide extérieure n'est disponible. Leur mission est de traiter tous les problèmes de sécurité qui peuvent se poser à la population, et d'y trouver des solutions conçues avec la population elle-même, entraînant adhésion et facilité d'application.

Nous nous sommes intéressés au cas de la province Muyinga où les CMS sont appuyés par le PNUD. Dans cette région, « Un Comité Provincial de pilotage » des CMS a été établi au niveau des autorités provinciales, qui envoie des représentants pour participer à des comités et surtout superviser le suivi de l'application des méthodes de travail convenues.

Pour réussir, le concept de police de proximité doit surmonter certains obstacles, principalement le manque de transparence des fonctionnaires publics qui n'ont pas l'habitude de travailler et de partager des informations avec la société civile.

Il est également important d'associer activement au processus le Ministère des Finances, la Banque mondiale et le FMI, afin de consolider le financement et de l'incorporer dans le budget national. C'est-à-dire de préparer l'après-financement des projets pilotes menés par la coopération internationale. Enfin, **pour entrer dans le budget national, le programme de la police de proximité et celui de Comités mixtes de sécurité doivent d'abord entrer dans les plans communaux de développement communautaire.**

OG5 Promouvoir et renforcer les Droits de l'Homme

AP1 Programme d'éducation en matière des droits humains

L'action prioritaire « Programme d'éducation en matière des droits humains » comporte une tâche spécifique éponyme.

Dans le domaine de la formation aux Droits de l'Homme, l'institution qui exerce un leadership naturel est le Ministère de la Solidarité Nationale, des Droits de la Personne Humaine et du Genre (MSNDPHG), plus connu sous le nom de Ministère en charge des Droits de l'Homme. Parmi les fonctions de ce Ministère, on en distingue plus particulièrement deux : la **formation des fonctionnaires aux Droits de l'Homme ainsi que le suivi, la réalisation des rapports et des recommandations relatives aux obligations que le Burundi doit respecter en vertu des traités internationaux relatifs au Droit International des Droits de l'Homme.**

Lors de l'entretien avec Mme Rucakumugua Seraphine, Directrice de l'assistance Judiciaire aux victimes des violations des Droits de l'Homme, les progrès réalisés durant la période couverte par

la SNBGLC ainsi que dans le cadre de la mise en œuvre de la Stratégie Bonne Gouvernance 2011-2015 ont été analysés. De nombreuses actions sont menées afin de contribuer à la diminution des cas de violations des droits humains, entre autres :

1. Des campagnes de sensibilisation à l'intention des administratifs.
2. Une assistance judiciaire aux victimes des violations des droits humains.
3. La rédaction des rapports initiaux et périodiques des instruments régionaux et internationaux ratifiés par le Burundi.

Campagne de sensibilisation des administratifs

En 2011, 129 administrateurs communaux et 17 conseillers socioculturels des Gouverneurs ont été sensibilisés sur les notions des droits humains et la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, sur les conventions relatives aux catégories de personnes qui nécessitent une protection spéciale, la lutte contre les violences sexuelles et l'Ethique et déontologie des agents de l'Etat.

En 2012, cette campagne de sensibilisation a ciblé les personnels de la Police Nationale, ainsi que 129 chefs de postes communaux, 17 commissaires provinciaux et 4 commissaires régionaux. Les mêmes thèmes qu'en 2011 ont été développés, et un nouveau thème sur la convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants a été ajouté.

En 2013, la campagne de sensibilisation a ciblé les Directeurs Provinciaux (17) et communaux (129) de l'enseignement sur les notions des Droits de l'Homme et la DUDH, la Convention relative aux droits de l'enfant, la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et la culture de la paix et la gestion pacifique des conflits.

En 2014, 35 directeurs des écoles secondaires et 35 enseignants du cours d'éducation civique des provinces suivantes ont été sensibilisés : Bubanza, Bujumbura, Mairie de Bujumbura, Cibitoke, Mwaro, Kayanza, Muramvya et Bururi. Notons aussi que la politique nationale des Droits de l'Homme qui a été adoptée par le Gouvernement en 2013 vient d'être vulgarisée et 350 personnes ont été touchées.

ANNEE ET PROGRAMME	THEME	BENEFICIAIRES
2011 Formation des responsables de l'administration territoriale sur les Droits de l'Homme	Droit international des Droits de l'Homme	Administrateurs communaux (129) et Conseillers Socioculturels des gouverneurs (17)
2012 Formation des responsables de la Police	Convention contre la torture et autres DIDH	4 commissaires régionaux, 17 commissaires provinciaux, 129 chefs de poste communaux
2013, 2014 Formation des responsables de l'enseignement	Gestion pacifique des conflits, culture de paix et conventions DIDH	17 Directeurs provinciaux de l'enseignement, 129 Directeurs Communaux, 35 directeurs d'école secondaire, 35 enseignants du cours d'éducation civique
2014 Vulgarisation de la Politique nationale des droits humains	Politique nationale des Droits de l'Homme	350 Cadres divers

Il faut signaler que les formations listées ci-dessus sont étalées sur quelques jours (**2 à 5 jours**).

De plus, il convient de signaler que l'éducation aux Droits de l'Homme vise aussi bien les cadres de l'Etat que les simples citoyens. Et beaucoup d'actions sont entreprises par des nombreux acteurs nationaux et internationaux, publics et privés, et cela dans tous les domaines (droits de l'enfant, droits de la femme, droits civils et politiques, droits économiques et sociaux, en matière pénale, droits de la défense, droits des prisonniers, etc.). Les cas rapportés ci-dessus ne sont donc qu'une illustration d'un mouvement beaucoup plus vaste.

AP2 Améliorer la protection des personnes vulnérables

Pour cette action prioritaire, deux tâches spécifiques ont été sélectionnées : mettre en place un système étatique d'assistance judiciaire et juridique aux personnes vulnérables et renforcer la protection de l'enfant et de la femme.

Il est à noter que pour un meilleur suivi de la SNBGLC, il serait approprié de localiser tous les thèmes liés à l'accès à la justice dans la section « justice ». En ce sens, il serait plus pertinent d'inclure les objectifs des politiques d'aide légale dans cette section.

Mettre en place un système étatique d'assistance judiciaire et juridique aux personnes vulnérables

Il convient de distinguer le travail du Ministère de la Solidarité Nationale, des Droits de la Personne Humaine et du Genre (MSNDPHG) qui se concentre plus particulièrement sur les victimes de violations des Droits de l'Homme par des agents de l'Etat, et l'assistance juridique des personnes à bas revenus en général.

Le MSNDPHG a créé un département d'assistance judiciaire aux victimes des violations des droits de l'homme. Ce département a pour rôle de recevoir les plaintes, guider et accompagner les victimes des violations des droits de l'homme, saisir le Ministère public et prêter ou faire prêter assistance judiciaire aux victimes. En 2014, 58 victimes ont demandé assistance.

Lors de l'atelier du 11/02/2015, les participants ont particulièrement insisté sur la prise en charge qui doit être assurée en faveur des personnes victimes de violences basées sur le genre (VBG), de même qu'à l'endroit des mineurs en conflit avec la loi.

Durant l'entretien avec Mr. Joseph Pihy du PNUD, il a été souligné que le gouvernement du Burundi a prévu dans son Cadre Stratégique de Croissance et de Lutte contre la Pauvreté (CSLP II) de relever le défi de l'assistance juridique et judiciaire aux plus vulnérables.

En contribution à cette initiative, le PNUD s'est engagé aux côtés d'autres partenaires impliqués dans l'accompagnement de la mise en œuvre du CSLP II et ils ont lancé en mars 2014, à Kayanza, le projet « *Fourniture des services d'aide légale aux populations vulnérables et aux victimes de Violences Basées sur le Genre (VBG) dans les quatre provinces pilotes du Nord : Ngozi, Muyinga, Kirundo et Kayanza* ».

Le projet comprend l'**assistance juridique dans le système judiciaire** mais aussi la mise en place des structures judiciaires. Sa mise en œuvre se fait par l'intermédiaire des acteurs locaux : la **Ligue des Droits de l'Homme Iteka**, l'**Association des Femmes Juristes du Burundi (AFJB)**, l'**Association des Juristes Catholiques du Burundi (AJCB)** et l'**Association pour la Protection des Droits Humains et des Personnes Détenues (APRODH)**.

Comme pour d'autres sujets, **la continuité de ces initiatives dépendra de leur intégration à moyen ou long terme dans le budget national, de par la Cour Suprême ou bien du Ministère de la Justice.**

Renforcer la protection de l'enfant et de la femme.

En matière de protection de l'enfant et de la femme, le gouvernement burundais est signataire de la Déclaration de KAMPALA (CIRGL) (Protocole sur la prévention et la répression de la Violence sexuelle à l'égard des femmes et des enfants) et une Stratégie nationale de lutte contre les VBG a également été approuvée en 2009.

Des initiatives concernant les VBG existent de la part du secteur non étatique (organisations de la société civile). Ainsi, diverses ONG nationales et internationales sont très actives pour secourir et prendre en charge au niveau humanitaire (soins de santé et prévention contre le VIH/SIDA), psychologique, social et juridique les personnes victimes des VBG. Le centre HUMURA, l'ONG NTURENGAHO et bien d'autres peuvent être cités en exemple.

Il est à espérer que toutes ces initiatives puissent se renforcer directement ou indirectement par un financement qui sera accordé au gouvernement burundais par l'Association Internationale pour le Développement en juillet 2015, précisément pour lutter, prévenir et réprimer la violence sexuelle et basée sur le genre, ainsi que pour promouvoir la santé des femmes dans la région des Grands Lacs.

Une autre évolution positive dans ce domaine est la **loi n°1/28 du 29 octobre 2014 portant prévention et répression de la traite des personnes et protection des victimes de la traite**.

Un projet de loi portant prévention, protection et répression des VBG est déjà à l'ordre du jour du Parlement.

AP3 Intégration de la dimension de respect des droits humains et de l'égalité du genre dans les principaux programmes et stratégies de développement

En 2013, le gouvernement burundais a approuvé la Politique Nationale des Droits de l'Homme et des campagnes de diffusion ont été lancées. Ce document est sans aucun doute un pas en avant. Maintenant, il est requis du Ministère des Droits de l'Homme qu'il signe des protocoles d'entente avec les principaux acteurs de l'Etat, protocoles qui devraient inclure des activités concrètes et des mécanismes objectifs de vérification de leur réalisation. Une fois encore, **pour passer des discours à l'action, une méthode de travail claire doit être adoptée ainsi qu'un Secrétariat technique au sein du Ministère des Droits de l'Homme (MSNDPHG), avec un mandat à exécuter.**

En résumé, la Politique Nationale de Droits de l'Homme approuvée en 2013 doit permettre d'**ajuster les principaux programmes et stratégies de développement du pays**. Et, ce faisant, une méthode doit être identifiée, permettant d'appliquer et de vérifier que chaque mesure de respect des Droits de l'Homme soit incorporée dans ces ajustements.

En matière de politique du genre, il existe plusieurs documents d'orientation, et bien des réalisations ont été signalées en liaison avec le CSLP²². En 2014 les provisions du programme d'action de Beijing, le cadre de politique mondiale pour instaurer l'égalité des sexes, avaient été intégrées dans plusieurs politiques sectorielles notamment par les Ministères de la justice, de la sécurité publique, de la défense, de l'éducation, de la santé, de l'agriculture, de la fonction publique, du travail et de la sécurité sociale²³.

²² Les documents d'orientation comprennent notamment : le politique national genre ; la Résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nation-Unies et Le Programme d'action de BEIJING. Pour une indication des principaux progrès en termes d'égalité de genre voir le) « Rapport national d'évaluation de mise en application du programme d'action de Beijing (Beijing +20) » préparé par le Gouvernement du Burundi en 2014 et disponible sur http://www.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/csw/59/national_reviews/burundi_review_beijing_20.ashx

²³ Gouvernement du Burundi (2014) « Rapport national d'évaluation de mise en application du programme d'action de Beijing (Beijing +20) » disponible sur http://www.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/csw/59/national_reviews/burundi_review_beijing_20.ashx

AP4 Mettre fin aux exécutions extrajudiciaires et au recours à la torture

Les tâches prioritaires sélectionnées par le Plan d'actions de la SNBGLC sont : (i) mettre en œuvre les conclusions et les recommandations du rapport d'enquête de la commission ad hoc qui est mise sur pied et (ii) examiner les nouveaux cas d'exécutions extrajudiciaires et les cas de torture par des instances habilitées.

La question des exécutions extrajudiciaires est controversée au Burundi.

Depuis 2011, des associations de défense des droits humains nationales et internationales font allégation de ces crimes, de même que les rapports du BNUB et de l'Office du Haut-Commissaire aux Droits de l'Homme de l'ONU.

Toutefois, les responsables judiciaires du pays qualifient les crimes ainsi dénoncés de crimes du genre meurtre ou assassinat. Du point de vue de l'ampleur, le BNUB fait état d'une situation qui s'améliore.

Ainsi, dans le rapport du 31/07/2014 du Secrétaire général de l'ONU au Conseil de sécurité (S/2014/550), il est indiqué que « Le nombre d'exécutions extrajudiciaires recensées par le BNUB pendant la période

Dans la même logique d'avancées dans le domaine, le parlement a adopté et le Président a promulgué la loi n° 1/17 du 06 Septembre 2013 portant adhésion par la République du Burundi au protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

considérée (janvier à juillet 2014) a considérablement diminué, s'établissant à 3 cas contre 19 au cours de la même période en 2013 ». **Le BNUB avait recensé 35 cas d'exécutions extrajudiciaires en 2013, 30 en 2012 et 46 en 2011 (du 1^{er} janvier au 15 octobre).**

Concernant la question des cas de torture, il est généralement reconnu que la situation s'est beaucoup améliorée ces dernières années. Le même rapport du BNUB du 31/07/2014 fait état de **35 cas de torture et de mauvais traitements recensés au premier semestre de 2014. Les rapports précédents sur le BNUB relevaient 125 cas de torture et autres traitements cruels, inhumains et dégradants en 2013, 16 en 2012, et 36 en 2011.**

AP5 Renforcer les capacités des organisations de la société civile qui défendent les droits humains

Les tâches spécifiques sélectionnées pour orienter le travail à réaliser dans le cadre de cette action prioritaire sont : « renforcer et améliorer le programme de formation des acteurs de la société civile en matière de défense des Droits de l'Homme ». Ainsi, cette action rejoint la première de cet Objectif Global, relative à la formation des citoyens en droits humains.

AP6 Garantir la sécurité des défenseurs des Droits de l'Homme

Un projet de loi sur la protection des défenseurs des Droits de l'Homme a été élaboré en mars 2014. Il doit encore être soumis au Conseil des ministres, et ensuite au Parlement.

AP7 Souscrire à la Déclaration spéciale permettant la saisine de la Cour Africaine des Droits de l'Homme et des peuples par les particuliers et les ONG

Dans le domaine de la défense des Droits de l'Homme, il faut mentionner le transfert et le développement dans le droit interne du Droit International des Droits de l'Homme. En définitive, il ne suffit pas de présenter et expliquer ces droits, mais il faut les mettre en œuvre et en faire une réalité.

Il faut développer les lois, règlements et protocoles qui permettent aux acteurs étatiques et non étatiques de travailler de manière coordonnée pour garantir l'accès aux Droits de l'Homme. Et cela passe par la création d'un mécanisme de suivi et d'évaluation, non seulement de la mise en œuvre des Conventions, mais aussi des mécanismes qui existent au Burundi pour dénoncer leur non application, et par conséquent exiger leur respect. Il s'agit donc de faire le suivi des mécanismes de dénonciation des violations commises, par action ou omission, des droits garantis dans le cadre juridique burundais, et, bien que cela semble évident, d'évaluer si les plaintes ont été prises au sérieux.

A cet égard, **en 2003, le protocole relatif à la création d'une Cour africaine de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples a été ratifié. Cependant, il reste à souscrire à la Déclaration spéciale permettant la saisine de la Cour par les particuliers et les ONG.**²⁴

L'adhésion à cet instrument permettra aux hommes et femmes qui résident au Burundi et aux Organisations de la Société Civile de ce pays de recourir à la Cour Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples quand les mécanismes non juridictionnels (Ombudsman, Commission Indépendante des Droits de l'Homme) et juridictionnels (les tribunaux de justice) n'ont pas agi. **La Cour a cependant un caractère subsidiaire au système national burundais.** En d'autres termes, il s'agit de doter les citoyens d'un « Plan B » de garantie de l'application du Droit International des Droits de l'Homme au Burundi quand le « Plan A », qui est le système burundais, ne fonctionne pas.

Le Burundi doit gagner, comme n'importe quel autre pays, le respect international par le sérieux avec lequel il prend en compte la défense et la garantie des droits de ses citoyens et de toute personne qui est temporairement sous sa juridiction. **Les droits sans garanties ne sont pas des droits, ce sont de simples déclarations de bonnes intentions.**

²⁴Déclaration prévue à l'alinéa 6 de l'article 34 du Protocole qui atteste l'acceptation par les signataires de la compétence de la Cour pour recevoir des requêtes introduites par des individus ou des ONG dotées du statut d'observateur auprès de la Commission. Des plaidoyers sont menés par les défenseurs des droits de l'homme dans ce sens.

Ainsi, ce respect passe par la garantie que la violation de n'importe quelle obligation du Droit International des Droits de l'Homme, intégrée à la Constitution du Burundi et aux Conventions ratifiées postérieurement, est intégrée par un instrument qui permet aux hommes et femmes qui vivent ou transitent par le Burundi de dénoncer son manquement (plan A) et de dénoncer en dehors du Burundi le non fonctionnement de ces instruments, le cas échéant (plan B).

D'un autre côté, il faut aussi rappeler que c'est une obligation de la

Communauté Internationale de ne pas rester indifférente devant l'existence ou non de garanties nationales et internationales des Droits de l'Homme au Burundi.

Rapports de suivi de l'implémentation des Conventions du Droit International des Droits de l'Homme ratifiées par le Burundi

Dans ce domaine, constitue une avancée le fait que le gouvernement ait créé en 2013 une ligne budgétaire dédiée à la Rédaction des rapports que le Burundi doit présenter, afin de mettre en évidence les étapes franchies dans l'implémentation des Conventions ratifiées.

L'organe désigné pour réaliser ces rapports est le Ministère de la Solidarité Nationale, des Droits de la Personne Humaine et du Genre (MSNDPHG).

Il faut signaler qu'il est important que la réalisation de ces rapports se fasse de la manière la plus participative possible, en collaboration avec des OSC expertes et engagées dans chacun de ces thèmes au Burundi. Il est aussi sain et précieux que ces organisations réalisent des rapports alternatifs, conçu comme un moyen d'orienter leur travail légitime et nécessaire de suivi externe.

Finalement, tant les rapports officiels que les rapports alternatifs doivent permettre une réflexion sur les causes et effets de chaque problématique identifiée dans le rapport. De la même façon, ils doivent permettre de définir des plans de travail réalistes et concrets pour avancer dans l'élimination des causes qui entravent le plein accès aux droits reconnus dans chaque Convention.

Depuis 2011, le Burundi, par le biais du MSNDPHG, a rédigé les rapports initiaux et périodiques suivants :

1. Le rapport périodique sur la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples
2. Le rapport initial sur la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes
3. Le rapport périodique sur la Convention Internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale
4. Le rapport périodique sur le Pacte International des droits civils et politiques
5. Le rapport périodique sur la Convention contre la torture
6. Le rapport portant sur l'Examen Périodique Universel (2^{ème} cycle 2013)
7. Le rapport initial sur la Charte Africaine des Droits et du Bien-être de l'enfant
8. Le rapport initial sur le Protocole facultatif à la Convention relative aux Droits de l'enfant concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène les enfants.

Justice transitionnelle

On doit signaler une omission importante au sein de la SNBGLC : celle de faire le suivi et d'appuyer l'inclusion des principes de transparence et de pondération propres à la bonne gouvernance de la justice transitionnelle.

La Commission de la Vérité et de la Réconciliation (CVR) est un des engagements de l'Accord d'Arusha de 2000. Sa création a débuté par la mise en place d'un Comité Technique en 2011, mais elle a été constituée effectivement à la fin de 2014, avec l'élection de ses membres pour un mandat de quatre ans.

La CVR aura quatre ans pour établir la vérité sur les crimes de masse qui ont endeuillé ce pays depuis l'indépendance en 1962 jusqu'en 2008 (date de la signature de l'accord de cessez-le-feu entre le gouvernement et le dernier mouvement rebelle encore en activité à l'époque ; le FNL-PALIPEHUTU), établir les responsabilités personnelles et collectives, identifier et cartographier les fosses communes, proposer un programme de réparations et promouvoir le pardon et la réconciliation.

De la même façon, dans le cadre de l'Accord d'Arusha de 2000, **la Commission Nationale des Terres et Autres Biens au Burundi (CNTB) a été créée. Cette Commission a pour but de rendre les terres aux personnes qui ont dû les quitter de force, et de dédommager les gens qui les avaient prises de bonne foi.**

Afin de reverser des indemnités aux personnes qui occupent ces terres, il a été prévu de créer un fond de compensation. Mais le fond n'a jamais été créé.²⁵

À l'heure actuelle, Il n'est pas prévu de système de justice transitionnelle en tant que tel, dans le sens où il n'est pas prévu un système de jugement et de châtement, indépendamment du fait que celui-ci se matérialise avec des peines alternatives à l'emprisonnement.

Cependant, les garanties de non répétition doivent être recherchées par des actions proactives pour la réconciliation. Dans le domaine de la gouvernance, il est très important de chercher une manière de soutenir les personnes qui remettent leurs terres à leurs propriétaires légitimes. Cela requiert un plan de travail coordonné avec ou par la CNTB, dont le suivi pourrait être inclus dans la SNBGLC.

De même, il est important de donner une visibilité maximale au travail de la CVR et de réaliser des campagnes pour accompagner de manière très didactique la diffusion des avancées de la Commission à la population. En effet, le travail de la Commission aidera à refermer les blessures et en rouvrira aussi d'autres qui étaient en train de se refermer.

²⁵Le reportage suivant donne une approche générale du problème : <http://fr.africatime.com/audios/burundi-la-commission-nationale-des-terres-et-autres-biens-33>

L'accompagnement psychologique et préventif est très important pour que le résultat de son travail soit utile au renforcement de la paix, de l'Etat de droit ainsi que pour refermer les blessures du passé.

OG6 Favoriser l'émergence d'une société civile dynamique et responsable

AP1 Réviser le cadre légal régissant le fonctionnement de la Société civile

Deux tâches spécifiques sont prévues dans le Plan d'actions de la SNBGLC pour la réalisation de cette action prioritaire : (i) Règlementation unique pour toutes les catégories d'associations sans but lucratif et (ii) Décentralisation des procédures d'agrément pour stimuler la création d'associations à l'intérieur du pays.

Mettre en place une réglementation unique qui favorise la liberté d'association pour toutes les catégories d'associations sans but lucratif.

La nécessité d'une législation claire régissant les organisations de la société civile découle du constat que ces organisations sont de différentes natures, alors qu'elles sont toutes régies par un seul texte : le **décret-loi** n° 1/11 du 18/04/1992 portant cadre **organique des associations sans but lucratif**.

LE POINT 20 DE LA DÉCLARATION D'ACRA

Les parties raffermissent « leur engagement auprès des OSC, considérées comme de véritables acteurs indépendants du développement produisant des efforts complémentaires de ceux des pouvoirs publics et du secteur privé ». Elles affirment avoir un intérêt commun à s'assurer « que la contribution potentielle des OSC au développement est pleinement mobilisée ». C'est pourquoi :

- a) Elles invitent les OSC à « étudier comment elles entendent appliquer les principes sur l'efficacité de l'aide arrêtés à Paris ».
- b) Elles se félicitent de la proposition des OSC les conviant à « s'engager dans un processus multipartite conduit par elles (les OSC) et ayant pour but de rehausser l'efficacité de leur action en faveur du développement ». Dans le cadre de ce processus, les parties s'efforceront : « i) d'améliorer la coordination entre les efforts déployés par les OSC et les programmes gouvernementaux ; ii) de renforcer la reddition de comptes par les OSC sur les résultats obtenus, et iii) d'améliorer l'information sur les activités des OSC ».
- c) Elles œuvreront avec les OSC à « l'instauration de conditions propices à une maximisation de leur contribution au développement (contribution des OSC) ».

Ce décret-loi est en effet le seul texte légal qui s'applique à toutes sortes d'organisations comme les associations de défense d'intérêts divers (droits de l'homme, prévention et gestion des conflits, participation citoyenne, groupements de promotion sociale et économique solidaire, coopératives, associations d'entraide mutuelle, développement communautaire et lutte contre la pauvreté, humanitaire, mouvements de jeunes et de femmes, syndicats, confessions religieuses, associations à but culturel, sportif, enseignement, santé publique, organes de presse, etc.). Pour résumer, ce texte **s'applique indistinctement à tout ce qui n'est pas société commerciale ou parti ou association à caractère**

politique.

La seule forme d'organisation qui vient d'être dotée d'un **texte spécifique est la** catégorie des confessions religieuses (voir la **loi n°1/35 du 31/12/2014 portant cadre organique des confessions religieuses**). Il s'agit donc d'une avancée qui devrait être suivie par la révision annoncée, mais qui tarde, du décret-loi de 1992 sur les ASBL.

Les organisations de la société civile font état de certaines lacunes dans les dispositions de ce texte.

La première lacune est que ce seul texte régit des domaines très variés qui devraient chacun connaître ses propres règles de fonctionnement.

Une autre lacune est relative à la complexité de la procédure d'agrément (authentification des statuts, obligation de s'adresser uniquement au Ministère de l'Intérieur dans la capitale pour la demande d'agrément) ; dans les pays avancés, un simple dépôt des statuts suffit pour se faire enregistrer et reconnaître la personnalité civile (ou juridique).

Le texte actuel ne prévoit pas la possibilité pour les associations de se regrouper en collectifs.

De plus, la loi ne prévoit aucun appui particulier de l'Etat (subventions, avantages de caractère financier ou fiscal) aux ASBL à caractère social, rendant des services gratuits à la population.

Enfin, l'agrément, le refus d'agrément et la dissolution sont discrétionnaires dans le chef de l'autorité compétente, aucun recours n'étant expressément prévu contre les décisions de cette dernière.

Le projet de loi de révision du cadre organique des ASBL contient des propositions de dispositions qui pourront combler certaines des lacunes du texte actuel, notamment :

- la possibilité de création de structures verticales et horizontales regroupant plusieurs associations (collectifs d'associations) ;
- la possibilité de bénéficier de facilités fiscales et de crédit (cautions et autres garanties bancaires) et de subventions de la part du gouvernement, pour les ASBL reconnues d'utilité publique ;
- la possibilité de recours administratif et judiciaire contre les décisions de l'autorité en charge des affaires des ASBL.

Toutefois, les ASBL critiquent certaines propositions de ce projet, notamment sur les points suivants²⁶ :

1. La principale critique concerne la disposition du projet qui instaure un certificat d'enregistrement que les organisations agréées devraient renouveler chaque année. Des organisations de la société civile trouvent que cela revient à redemander l'agrément chaque année.
2. Une autre critique vise le fait que les regroupements et coalitions et assimilés ne pourraient se constituer qu'entre les associations sans but lucratif, ce qui entraînerait l'illégalité des collectifs actuels qui comptent en leur sein des syndicats et des groupements agricoles, ainsi que d'autres organisations comme des confessions religieuses.
3. Le projet prévoit que l'autorité compétente peut suspendre les activités d'une ASBL pour atteinte à l'ordre public ou à la sûreté de l'Etat. Certaines voix s'élèvent pour affirmer que la notion d'ordre public n'est pas suffisamment définie, ce qui pourrait conduire à des décisions arbitraires.

Loin d'être un débat apaisé, ce thème génère d'importantes tensions. Durant la réunion avec le Secrétariat Permanent du Ministère de l'Intérieur, ce dernier a précisé que certaines associations développent des activités qui vont au-delà de celles décrites dans leur objet social. Concrètement, il a fait référence à des groupes qui utilisent l'autorisation existante à des fins politiques sur des thèmes qui n'ont pas de rapport avec leur objet social.

Décentraliser les procédures d'agrément pour stimuler la création d'associations à l'intérieur du pays.

Les procédures d'agrément des ASBL restent toujours centralisées au cabinet du ministre ayant l'intérieur dans ses attributions.

²⁶Voir l'article « Les projets de loi sur les libertés publiques inquiètent les burundais », lu sur burundiintwari.com (10/12/2012), rapportant des débats qui ont été organisés par des OSC sur les projets de loi relatifs aux libertés publiques en discussion à l'époque (projets de loi sur les ASBL, les réunions et manifestations, la presse). Des propos similaires ont été exprimés par des membres d'organisations de la société civile lors d'entretiens réalisés avec eux au cours de la mission.

AP2 Appuyer les Organisations de la Société Civile

Renforcer les capacités des Organisations de la Société Civile (OSC) notamment conformément aux engagements pris lors du troisième Forum de Haut Niveau d'Accra sur l'efficacité de l'aide tel que contenu dans le programme d'action d'ACCRA, spécifiquement en son point 20 relatif à l'appui des organisations de la société civile.

La Déclaration d'Accra (Ghana) a été adoptée le 4 septembre 2008 en vue d'accélérer et d'amplifier la mise en œuvre de la Déclaration de Paris adoptée le 2 mars 2005 sur l'efficacité de l'aide.

Le Ministère de l'Intérieur a enregistré 5.266 associations sans but lucratif dont 287 confessions religieuses, à raison de plus de 300 en moyenne par année de 2000 à 2012.

Introduction à la Politique sectorielle du ministère de l'Intérieur et son Plan d'actions 2013-2015

Le Forum de Busan (Corée) a eu lieu en 2011, dans la continuité du Forum d'Accra. Une des principales innovations du Forum de Busan réside dans l'engagement d'associer les acteurs non étatiques dans la réalisation de l'objectif d'améliorer et d'accélérer les efforts visant à renforcer l'efficacité de l'aide et dans les nouvelles initiatives axées sur la diversification des sources de financement en faveur du développement par le biais notamment de la fiscalité, la mobilisation des ressources intérieures, l'investissement et l'aide pour le commerce.

Les principes communs réaffirmés à l'issue du forum de Busan concernent (i) l'appropriation des priorités de développement par les pays en développement, (ii) l'orientation vers les résultats, (iii) les partenariats pour le développement ouvert à tous et (iv) la transparence et la redevabilité réciproques.

Au Burundi, sur le plan de l'appui aux OSC, de nombreux intervenants internationaux tant publics que privés apportent des contributions variées.

Il faut signaler particulièrement le **projet OSCAR** de l'Union européenne qui agit pour le renforcement des OSC.

OG 7 Promouvoir une presse libre et responsable

AP1 La révision du cadre légal de la presse

Les Tâches spécifiques retenues pour cette action prioritaire sont les trois suivantes : (i) Régler les questions relatives aux délits de presse et aux peines relatives ; (ii) réviser la loi régissant la composition et le fonctionnement du Conseil National de la Communication ; (iii) voter une loi sur le droit à l'information.

Dans la dernière édition du « Classement mondial de la liberté de la presse » (2015) de Reporters Sans Frontière (RSF), Burundi figure la 145^{ème} place, un petit recul par rapport à

la 142^{ème} place du 2014 (sur 180 pays), mais une notable baisse dans son rang par rapport au classement 2013, où le pays occupait la 132^{ème} place (2013).²⁷

Au cours de l'année 2013, l'organisation a dénoncé l'adoption par l'Assemblée Nationale du Burundi (3 avril 2013), d'une nouvelle loi, qui représentait un « recul préoccupant pour la liberté d'information » au Burundi ; avec les mots de RSF la loi « restreint notamment la protection des sources, augmente les amendes, et oblige tout journaliste à détenir un diplôme de niveau licence minimum, quelle que soit son expérience passée. ».

Malgré la pression sur le Sénat pour ne pas adopter cette loi, elle fut promulguée en juin 2013 ; mais grâce aussi au travail de la société civile, en janvier 2014, la Cour constitutionnelle du Burundi a partiellement invalidé la loi. **Finalement, ce dernier mois, le 4 mars 2015, l'Assemblée nationale à Bujumbura a adopté une nouvelle loi sur la presse**, qui remplace le précédent texte.

CLASSEMENT DE LA LIBERTE DE LA PRESSE AU SEIN DES PAYS DE LA COMMUNAUTE EST AFRICAINE (EAC)

Année / Pays	2011/2012 (179 pays)	2013 (180 pays)	2014 (180 pays)	2015 (180 pays)
Burundi	130	132	142	145
Kenya	84	71	90	100
Ouganda	139	104	110	97
Rwanda	156	161	162	161
Tanzanie	34	70	69	75

Reporters Sans Frontières, RS index.rsf.org

Le Burundi est, au mieux, classé 130^{ème} sur 179 pays (en 2011), et, au moins bien, 145^{ème} sur 180 pays (en 2015). Le pays classé premier est celui où la liberté de la presse est le mieux respecté, tandis que le pays classé dernier est celui cette liberté est le moins respecté. Le Burundi est donc assez mal placé à cet égard, tant au niveau mondial qu'au niveau de l'EAC (4^{ème} sur 5).

AP2 Renforcer les capacités des journalistes

Un Fonds de soutien à la presse a été créé. Il a notamment déjà doté certains medias d'équipements informatiques, ce qui était justement la tâche spécifique identifiée pour cette action prioritaire.

²⁷Classement annuel mondial de RSF : <http://index.rsf.org/#/> ; Articles de RSF sur le Burundi : <http://en.rsf.org/burundi.html>

2.1.2. La Gouvernance Politique et Démocratique: conclusions et recommandations

GOVERNANCE POLITIQUE ET DEMOCRATIQUE CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS
Conclusion 01 : On constate l'absence d'un coordinateur de l'action du gouvernement qui chercherait des synergies entre les Ministères et les plans sectoriels et qui superviserait la réalisation des objectifs prévus tant par les Ministères que par les plans sectoriels.
Recommandation 01 : Il faut étudier les causes de l'absence d'avancées d'une des actions prioritaires du PNRA, qui était de renforcer le Secrétariat du Gouvernement. Il faut aussi étudier la possibilité pour la première Vice-Présidence, qui coordonne déjà l'action du gouvernement avec le législatif, d'élargir ses fonctions pour couvrir la coordination et supervision de la réalisation des objectifs des Ministères et secteurs.
Conclusion 02 : il existe deux nouvelles institutions qui ont la capacité de représenter les intérêts des communes et des élus locaux et de renforcer les acteurs politiques et l'Etat au niveau local : <i>l'Association burundaise des élus locaux (ABELO) et le Centre National de Formation des Acteurs Locaux de la Décentralisation (CNFAL)</i>
Recommandation 02 : la SNBGLC devrait inclure dans son Plan d'Actions ces deux organismes et identifier avec eux des objectifs concrets de gouvernance, transparence, prévention et punition de la corruption au niveau local.
Conclusion 03 : au Parlement les formations dispensées ne correspondent pas à une planification du renforcement institutionnel initialement établi.
Recommandation 03 : Le Parlement doit être aidé à identifier clairement les objectifs institutionnels et, sur cette base, établir les programmes de formation qui sont requis pour chaque commission parlementaire et son équipe de soutien. Il convient de faire des efforts pour que les bailleurs de fonds renforcent - et non affaiblissent- ce processus de renforcement institutionnel.
Conclusion 04 : la formation de leaders politiques au sein de la SNBGLC se focalise sur la formation de politiques professionnels et non sur l'exercice de la démocratie au quotidien.
Recommandation 04 : Promouvoir les programmes de formations de leaders au sein de collèges professionnels, universités, syndicats, associations, etc. Et dans tous les lieux où il y a des élections, dans l'objectif d'apprendre à adopter un rôle respectueux et constructif, tant dans l'opposition qu'à des postes de responsabilités de gestion / gouvernement.
Conclusion 05 : Le processus de renforcement de la justice suppose, dans la pratique, un transfert de compétences du Ministère de la Justice à la Cour Suprême et au Conseil Supérieur de la Magistrature.
Recommandation 05 : il faudrait réaliser une révision de l'organigramme du Ministère de la Justice (MJ) pour renforcer certains départements et en éliminer d'autres. L'Inspection Générale de l'Etat devrait cesser de dépendre du MJ pour dépendre du CSM. Celui-ci, à son tour, ne devrait pas disposer de son Secrétariat Technique et permanent au MJ.
Conclusion 06 : il existe une législation qui permet d'établir des peines alternatives à la prison mais elle n'est pas appliquée.
Recommandation 06 : Développer une « feuille de route » qui inclue le protocole d'application des peines alternatives, à partir du moment où elle prononcée par le juge jusqu'à ce qu'elle s'achève. Développer des programmes de formations destinés aux juges, procureurs et avocats pour qu'ils aient connaissance de ce protocole et l'appliquent.
Conclusion 07 : La précarité des prisons au Burundi est principalement due au manque de ressources mais on note aussi l'absence d'un bon système de gestion et de personnel formé pour la direction et la gestion axée sur les résultats (GAR) au sein de la DGAP
Recommandation 07 : Etablir au sein du Centre de formation judiciaire ou de l'ENA un programme de formation continue pour les cadres dirigeants et intermédiaires de la DGAP. Etablir des mécanismes d'évaluation les plus performants possible.

Conclusion 08 : Dans le domaine du renforcement de l'intégrité au sein du corps de police en sanctionnant les cas de corruption et d'abus d'autorité, il faut signaler qu'il y a un problème structurel grave qui a pour conséquence que le citoyen voulant déposer plainte contre un membre de la PNB n'a d'autre choix que de s'adresser à la PNB.

Recommandation 08 : établir un protocole de travail qui établirait une routine de l'Ombudsman de révision périodique des plaintes reçues devant la PNB.

Conclusion 09 : La viabilité sur le long terme des Comités mixtes de sécurité n'est pas garantie.

Recommandation 09 : il est suggéré de travailler pour inclure, dans les nouveaux plans communaux de développement communautaire, les CMS, les coûts financiers et humains ainsi que le système de suivi et évaluation et la formation continue.

Conclusion 10 : Il n'est pas réaliste de penser que l'Etat Burundais pourra assumer et financer avec ses propres ressources un programme d'aide juridique pour toutes les affaires pénales qui peuvent conduire à la privation de liberté dans les 17 provinces du pays.

Recommandation 10 : il est suggéré de promouvoir la constitution d'un fonds commun pour financer l'aide juridique, fournie par les institutions de la Société Civile (qui la fournissent déjà). En ce sens, il est aussi suggéré de développer un protocole qui régule les types d'aide juridique à fournir, un seuil de cas par mois, l'obligation de réaliser des rapports mensuels et d'identifier un organe superviseur qui devra lire et évaluer ces rapports et le travail réalisé en général.

Conclusion 11 : L'élaboration d'une politique nationale des Droits de l'Homme et la ratification de conventions qui régulent les Droits de l'Homme sont des pas positifs. Mais accroître le nombre de droits reconnus, sans leur donner de garanties, peut leur faire perdre leur raison d'être.

Recommandation 11 : La rédaction des rapports sur l'application des Conventions des Droits de l'Homme ratifiées par le Burundi doivent expliquer que des garanties existent au Burundi pour chaque droit inclus dans chaque convention. Autrement dit, il s'agit de détailler les ressources qui existent au Burundi pour dénoncer la violation de ces droits par action ou omission, dans quelle mesure ces mécanismes fonctionnent ou non et quels mécanismes subsidiaires existent. Dans ce domaine, il faut insister sur l'importance d'adhérer à la Déclaration spéciale permettant la saisine de la Cour Africaine des Droits de l'Homme et des peuples par les particuliers et les ONG. Celle-ci pourrait éventuellement être le principal recours à utiliser dans le cas où la juridiction burundaise nierait la garantie à un droit assumé par la loi.

Conclusion 12 : les structures de justice transitionnelle en place, la Commission de la Vérité et de la Réconciliation (CVR), qui commence actuellement son travail, et la Commission Nationale des Terres et Autres Biens au Burundi (CNTB), qui travaille depuis des années, peuvent contribuer à la réconciliation et à refermer les blessures du passé, mais elles peuvent aussi les contribuer à les rouvrir.

Recommandation 12 : Les garanties de non répétition doivent être recherchées par des actions proactives pour la réconciliation. Dans le domaine de la gouvernance, il est très important de chercher une manière de soutenir les personnes qui remettent leurs terres à leurs propriétaires légitimes. Cela requiert un plan de travail coordonné avec ou par la CNTB, dont le suivi pourrait être inclus dans la SNBGLC. De même, il est important de donner une visibilité maximale au travail de la CVR et de réaliser des campagnes pour accompagner de manière très didactique la diffusion des avancées de la Commission à la population.

Conclusion 13 : Les procédures d'agrément des ASBL restent toujours centralisées au cabinet du ministre ayant l'intérieur dans ses attributions.

Recommandation 13 : Dans le domaine de la décentralisation (déconcentration et délégation) des Services, il est proposé d'appuyer le Ministère de l'Intérieur pour que les Organismes de Base Communautaire (OBC) puissent se déclarer et présenter ses rapports dans chacune des 129 communes du pays, soutenant ainsi le passage de l'informalité à la formalité du tissu associatif burundais.

2.2. 1^{ère} PARTIE AXE II : LA GOUVERNANCE ADMINISTRATIVE

Ce second axe est transversal par nature. Son avancée ou recul influence dans une large mesure l'amélioration ou non de l'efficacité et de la qualité des services publics. Il s'agit des services qui visent à garantir les droits civils et politiques (axe 1) et ceux qui visent à garantir les droits économiques et sociaux (axe 3).

La SNBGLC sert de catalyseur et d'élan, afin de signaler quelles actions prioritaires sont en train d'être mises en œuvre normalement et quelles actions ne sont pas développées. Dans ce cadre, il est important de souligner le travail des Points focaux de chaque partie prenante et le travail d'appui que reçoit le *Secrétariat Technique chargé du suivi de la mise en œuvre de la SNBGLC*. La section de ce rapport dédiée au Suivi et à l'Évaluation comprend une analyse des instruments d'appui sur lesquels le *Secrétariat Technique chargé du suivi de la mise en œuvre de la SNBGLC* peut compter ainsi que des recommandations.

La nature et la densité de l'analyse de cet axe 2 sont différentes comparées à l'axe antérieur. Dans cette partie, nous n'utiliserons pas de rapports externes concernant le degré de protection des droits fondamentaux au Burundi. Nous utiliserons plutôt les normes et procédures déjà établis au Burundi pour améliorer la gouvernance administrative ainsi que leur degré de mise en œuvre.

2.2.1. Analyse par Objectif Global

OG1 Bâtir une administration publique performante, responsable et accessible aux usagers

Cet objectif global est composé de 10 actions prioritaires, dont 9 sont dédiées à améliorer l'administration publique en général, et une est dédiée au renforcement d'une institution en particulier : l'Ombudsman.

Le fil conducteur des différentes composantes de la Gouvernance Administrative est le Programme National de Réforme de l'Administration Publique (PNRA), résultant d'un long processus d'élaboration qui était déjà en cours lorsque la SNBGLC a vu le jour. L'élaboration du PNRA a commencé en 2009 et a été finalisée en 2012. Au moment d'élaborer la SNBGLC, les axes de travail de la PNRA étaient donc déjà bien connus.

AP1 Vision stratégique du gouvernement sur l'Administration Publique

Comme l'ont signalé les participants à l'atelier du 11 février 2015, qui traitait de l'analyse des actions prioritaires et des objectifs globaux, la première action prioritaire prévue a été pleinement accomplie par l'élaboration du document du PNRA, que le gouvernement a validé avec les acteurs étatiques, non étatiques et les bailleurs de fonds.

Une Administration Publique qualifiée, performante, responsable et orientée vers l'intérêt général et le service au citoyen

Vision du PNRA

La stratégie compte quatre axes :

- I. Restaurer la capacité de direction et de conception du gouvernement Burundais
- II. Restaurer les principes de gestion des agents publics autour des valeurs d'équité, de transparence et de performance
- III. Mettre la performance de l'Administration Publique au service des citoyens
- IV. Créer les conditions du développement des TIC dans l'Administration

Ces quatre axes se divisent eux-mêmes en 9 objectifs et 35 actions.

1. Renforcer la coordination du travail gouvernemental (6)
2. Rationaliser l'organisation de l'État (7)
3. Restaurer les outils de gestion des effectifs et de la masse salariale (3)
4. Restaurer les principes de gouvernance de la FP (2)
5. Reconfigurer les structures de gestion de la FP (5)
6. Introduire la formation comme levier du changement (2)
7. Créer les conditions d'une amélioration rapide des performances de l'Administration (2)
8. Faire du service au citoyen un axe majeur de l'amélioration du fonctionnement de l'Administration (3)
9. Créer les conditions du développement des TIC dans l'Administration (5)

AP2 Institutionnaliser la planification des actions

La deuxième action prioritaire pour cet Objectif Global de la SNBGLC, ainsi que les six suivantes sont toujours à l'étape de réalisation et n'ont pas encore donné de résultats tangibles.

Le mécanisme clé du PNRA, qui doit permettre à ces Objectifs Globaux d'avancer, est le Comité d'Evaluation des Performances des Organes de l'Administration Publique (CEPOP), créé en avril 2012 par le Ministère de la Fonction Publique, du Travail et de la Sécurité Sociale.

Le CEPOP a pour objectif de coordonner les activités de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre des plans d'actions des organes publics. Il dispose pour cela de comités de suivi et d'évaluation dans chaque Ministère.

Tous les ans au sein de chaque Ministère, le Plan d'Action prévu pour l'année suivante est élaboré et présenté. La mise en œuvre du Plan d'Action est évaluée trimestriellement selon un canevas harmonisé entre le CEPOP et le Ministère concerné.

Cette mission d'évaluation a pu constater que les Plans d'Action **sont élaborés ainsi qu'un rapport annuel. Cependant, nous avons pu constater que le rapport annuel est parfois élaboré sans utiliser le Plan d'action comme base de référence, parce que certaines actions programmées ont été réalisées et d'autres non, et parce que d'autres activités non prévues ont été mises en œuvre.**²⁸

En plus de la lecture de ces rapports, on peut constater qu'il **n'y pas toujours de cohérence entre le budget disponible**²⁹ **et les activités programmées** (faiblesse dans la planification financière). De même, on constate un **manque de réalisme dans le calendrier de mise en œuvre, et peu ou pas d'analyse en ce qui concerne les objectifs à atteindre à court terme ainsi que les profils professionnels requis pour pouvoir les atteindre.**

La relation (ou non relation) entre les objectifs à atteindre trimestriellement et les ressources humaines et matérielles disponibles affecte directement les actions prioritaires suivantes : **(iii) réduire l'absentéisme au travail ; (iv) redéfinir les critères de recrutement, de promotion et de nomination aux hautes fonctions ; (v) évaluer périodiquement ; (vi) renforcer les capacités des fonctionnaires ; (vii) améliorer l'outil de travail et (viii) stabiliser les fonctionnaires.**

Il est important de souligner que la planification, l'évaluation et la formation font partie d'un même processus qui doit être holistique pour être efficace.

Il s'agit d'atteindre les objectifs définis par les Plans d'action, en conservant, dans la mesure du possible, une équipe de travail motivée et rémunérée conformément aux exigences et missions de travail.

Le fait que les fonctionnaires quittent l'institution au bout d'un certain temps n'est pas grave en soi. Par contre, lorsqu'ils sont au sein de l'institution, il est grave qu'ils ne répondent pas aux attentes de travail définies.

De fait, la formation de base et la formation continue qu'ils reçoivent au sein de l'institution publique peut être un encouragement pour les deux parties : pour l'institution publique car les fonctionnaires obtiennent les compétences nécessaires pour être efficaces dans leur travail, et pour les fonctionnaires eux-mêmes, qui améliorent leur profil professionnel et peuvent ainsi prétendre, dans le futur, à des postes à responsabilités et rémunération plus élevés dans le secteur privé. La fonction publique doit être fière, et non préoccupée, par le fait que ses fonctionnaires se dirigent vers le secteur privé et contribuent à la croissance du Burundi depuis d'autres secteurs, et d'autant

²⁸ Dans tous les Ministères visités, le Plan d'Action annuel ainsi que le rapport annuel qui évalue la mise en œuvre de ce Plan nous ont été remis.

²⁹ Entre le Cadre des Dépenses à Moyen Terme (CDMT) et les Plans d'Action. La méthodologie d'élaboration du Budget est présentée dans la section dédiée au renforcement du pouvoir local.

plus lorsque les liens entre les secteurs privé et public sont renforcés grâce à d'anciens fonctionnaires.

Mais, pour que cela soit mis en place au Burundi, il faut intégrer au secteur public les méthodes des entreprises privées prometteuses. Le graphique ci-dessous détaille le processus intégral : planification + évaluation + formation + planification.



Il est important de veiller, appuyer et aider au développement des capacités des ressources humaines, des hommes et des femmes qui rendent possible la réalisation des objectifs de l'institution. La rémunération peut être en partie monétaire, mais consiste aussi en formations.

En d'autres termes, ceux qui ne remplissent pas leurs objectifs doivent être incités à prendre au sérieux la formation offerte, ou bien chercher d'autres horizons de travail. Et ceux qui la prennent au sérieux et qui se forment quitteront aussi probablement l'institution quand leur profil professionnel sera supérieur (grâce à la formation reçue) à ce que l'administration publique peut rémunérer.

Ce scénario a pour conséquence qu'il est particulièrement important de développer et de maintenir les ressources matérielles avec beaucoup d'attention. **Si l'institution développe du software comme celui développé récemment pour la gestion des finances locales et celui développé pour les statistiques judiciaires, non seulement elle gagne en efficacité, mais elle réduit aussi sa dépendance aux ressources humaines.**

Autrement dit, **quand un nouveau fonctionnaire arrive au sein de l'institution, un pourcentage important de sa charge et méthode de travail est déjà assumé par l'outil de travail fourni.** En ce sens, plus les processus de travail seront informatisés et plus la qualité du travail sera garantie, indépendamment de la rotation du personnel. Mais il ne s'agit pas seulement du software. Il faut aussi mentionner **le manuel des procédures administratives et comptables qui a permis de professionnaliser ce service dans de nombreuses communes du pays.**

Cependant, **l'entretien de l'infrastructure publique au Burundi est un problème important,** qui a été mentionné lors des entretiens et dans la documentation étudiée. Ainsi, une contribution à la Bonne Gouvernance au Burundi doit être l'incorporation dans chaque Plan d'action d'une rubrique dédiée à l'usage et l'entretien des infrastructures ainsi que des possibles synergies qui peuvent être trouvées pour un usage et un entretien partagés des infrastructures.

Dans ce domaine, il est aussi important de signaler qu'**une étude en profondeur doit être réalisée au sujet de l'usage des véhicules de l'administration publique au Burundi.** Le constat de départ pour cette étude est que l'Etat ne peut pas se permettre le luxe de fournir des véhicules individuels à chaque fonctionnaire public, aussi important soit le travail à réaliser³⁰.

³⁰ Pour mentionner des exemples de difficultés en termes de mobilité et de ses implications pour la bonne gouvernance, il faut citer : les limitations pour réaliser des recherches (enquêtes) de la part des juges et des procureurs sur le terrain et particulièrement dans les zones rurales; la difficulté à contrôler les limites des terrains à enregistrer ; les défis pour contrôler et appuyer les écoles et centres de santé en zone rurale ; les défis pour fournir une assistance technique continue aux petites entreprises et coopératives agricoles ainsi qu'aux coopératives d'autres secteurs économiques. Cependant, il faut signaler que les véhicules dans les ministères deviennent rares (ex : Ministère de l'Intérieure et Ministère du développement communal) mais chaque directeur a pu acheter l'ancien véhicule du service et l'Etat lui verse les frais d'entretien de ce véhicule.

A l'heure de moderniser l'Etat, il serait important d'étudier le modèle de « renting » (location + entretien) du parc automobile public. Autrement dit, le Ministère de la Fonction publique, du Travail et de la Sécurité Sociale (MFPTSS) signerait des contrats avec des entreprises privées pour fournir les véhicules et assurer leur entretien là où ils sont requis dans les 17 provinces du pays, en échange d'une redevance annuelle. En même temps, des bureaux du MFPTSS dans chaque province et/ou démarcation judiciaire devraient centraliser le processus de réception, approbation et planification de l'usage des véhicules pour le service public. Ce dernier comprend des missions variées, comme l'utilisation d'un véhicule de quatre places pour la descente du parquet sur le terrain pour étudier des faits commis et intégrés à un processus judiciaire, ou encore l'utilisation d'un autobus pour le déplacement de professeurs pour une formation. De même, ce système de "outsourcing" pour la logistique et l'entretien des véhicules pourrait bénéficier à l'administration locale, par exemple pour mettre à disposition et entretenir les motos que les fonctionnaires du système foncier utilisent pour assurer la reconnaissance de terrains en dispute.

Finalement, il faut mentionner qu'il existe au Burundi des **programmes très prometteurs pour inciter à la mise en œuvre des objectifs par départements / sections des institutions publiques**. Il s'agit d'établir des primes par réalisation, non de manière individuelle mais par groupes de travail. Cette technique rencontre un succès important dans le secteur de la santé, où elle est déjà appliquée depuis un certain temps. Elle commence à être appliquée petit à petit à d'autres secteurs comme celui de l'éducation.

Avant de terminer sur la planification en matière de gouvernance administrative, il convient d'introduire ici quelques considérations relatives aux interrelations entre le PNRA, les Plans d'action Annuels (PAA), les rapports annuels d'activités, ainsi que sur l'action de certains organes de suivi comme le CEPOP.

Il faut d'abord souligner qu'en général, il manque un lien fonctionnel qui puisse tenir fermement entre eux tous les éléments de la chaîne de la planification, depuis le début de l'action jusqu'à l'évaluation finale.

Deux exemples du hiatus qui s'observe entre les PAA et les rapports annuels d'activités est présenté ci-dessous : ceux-ci sont tirés du Ministère de la Justice et du Parlement, mais il exemplifie la situation des plusieurs secteurs.

Ministère de la justice : comparaison entre le PAA et le Rapport d'évaluation 2013, Objectif Global
« Une justice indépendante »

ACTIONS PLANIFIEES ET EXECUTEES

Organisation des états généraux de la justice	Amélioration du cadre légal : Révision du statut des magistrats	Amélioration du cadre légal : Mise en place d'une législation sur l'action récursoire de l'Etat contre ses agents	Amélioration du cadre légal : Mise en place d'une loi sur la protection des témoins et des victimes
---	--	--	--

ACTIONS PLANIFIEES MAIS NON EXECUTEES NI RAPPORTEES

Publication d'un rapport annuel sur l'état de la justice dans le pays	Organisation des ateliers d'explication et de vulgarisation du cadre stratégique de la CS
---	---

ACTIONS NON PLANIFIEES MAIS EXECUTEES

Amélioration du cadre légal : Mise en place d'un ROI du Conseil Supérieur de la Magistrature	Lutte contre la corruption	Poursuite des formations de mise à niveau des Magistrats et AOJ
Amélioration du cadre légal : Renforcement de l'éthique et de la déontologie des Magistrats	Renforcement du service statistique	Formation des Inspecteurs sur les référentiels de contrôle
Etude sur l'effectivité des missions de la Cour Suprême	Révision du référentiel de contrôle (IGJ)	Mise en place d'un plan de formation continu des Magistrats, des Greffiers des Cours et Tribunaux et des secrétaires de Parquets Généraux et Parquet
Opérationnalisation des titres fonciers	Réformes indispensables au bon fonctionnement de la Justice (DAFP)	

Le constat est que les rapports annuels d'évaluation ne se réfèrent pas exactement au PAA (Plan Annuel d'Activité). Plusieurs explications peuvent être données à cet état de fait. Tout d'abord, la non concordance du Rapport annuel et du PAA peut provenir du fait que les actions planifiées ne sont pas celles qui ont été exécutées, soit parce que les acteurs n'ont pas obtenu les ressources nécessaires escomptées. Il peut y avoir eu moins d'activités que celles qui étaient prévues. Il peut aussi y avoir eu plus d'activités que celles qui étaient prévues, par exemple parce que les bailleurs ont proposé des activités qui n'avaient pas été prévues par les acteurs. Dans tous les cas, la non concordance entre la planification, le suivi et l'évaluation compromet l'efficacité de toute la chaîne de gouvernance, au minimum compromet la prévisibilité et le contrôle. Un des facteurs essentiels de ce manque de concordance est l'incertitude sur les ressources qui seront disponibles au cours d'une année donnée, vu que les ressources nationales ne suffisent même pas à couvrir tous les frais de fonctionnement de l'Etat (souvent moins de la moitié du budget total de l'Etat). De plus, les équipes qui rédigent les PAA et autres plans ne sont pas nécessairement les mêmes qui font l'évaluation. Souvent, les plans d'actions sont rédigés par des conseillers techniques, alors que les

rapports d'activités sont élaborés par des chefs de service. Souvent encore, les uns ignorent ce que font les autres.

Du point de vue de la gouvernance administrative, l'objectif ultime est l'amélioration des performances de l'Administration publique, dans sa mission de gérer la chose publique, c'est-à-dire de prêter des services et de faire fonctionner les infrastructures et les services publics pour le bien-être des citoyens.

C'est pour cela que le PNRA constitue la pierre angulaire de la bonne gouvernance administrative, dans la mesure où ce programme entend réformer pour améliorer les performances de l'Administration.

Le PNRA se focalise tout naturellement sur la gestion axée sur les résultats, et donc sur la mesure des performances, d'où l'importance de la planification et de l'évaluation.

Le PNRA compte aussi parmi ses outils les plus en vue l'action du CEPOP qui, s'il réussit ses missions, devrait être un instrument inégalable pour évaluer et proposer des améliorations dans tous les secteurs des services publics.

Il faut rappeler en effet que les cellules sectorielles au sein des entités préparent des rapports trimestriels et semestriels d'évaluation, lesquels rapports sont consolidés par le CEPOP, et au bout du compte, à la fin de l'année, il y a une évaluation générale de tous les ministères qui reçoivent une notation (en termes de pourcentages), sur base de contrats de performance établis au début de chaque année.

Autre exemple de non concordance entre les plans d'actions et les rapports d'activités : cas du parlement

Dans le cas du Parlement, le Plan d'Actions Prioritaires (2012/2013) se fonde uniquement sur ce que l'institution attend des bailleurs. C'est à proprement parler un plan virtuel. Dès lors, le rapport d'activités ne se réfère pas au plan ; il décrit simplement ce qui a pu être fait pendant l'année, au gré aléatoire des ressources accordées par les bailleurs. Dans ce genre de rapport, la description des structures et de leur fonctionnement quotidien tient d'ailleurs une importance plus grande que les activités réalisées.

Le plan n'est donc pas un guide d'action, ni de suivi-évaluation.

Pour surmonter cet écueil, le pays devrait trouver un terrain d'entente avec les bailleurs pour diminuer fortement les incertitudes, et aussi adapter ses ambitions à ses propres ressources (une meilleure organisation, avec les ressources disponibles), tout en trouvant des stratégies pour mieux mobiliser les ressources internes.

AP9 Renforcement des capacités opérationnelles de l'institution de l'Ombudsman

La mission d'évaluation souligne que l'Ombudsman est une figure importante de garantie de la gouvernance politique et démocratique et qu'il serait plus pertinent d'inclure cette action au sein du premier axe. D'un autre côté, l'amélioration de la gouvernance administrative devrait profiter à l'Ombudsman et à toutes les autres institutions publiques du pays. Parmi toutes les institutions bénéficiaires de cet axe, il n'est pas pertinent de désigner une institution en particulier qui serait au-dessus des autres.

L'institution de l'Ombudsman est actuellement régie par la loi n°1/04 du 24 Janvier 2013 portant révision de la loi n°1/03 du 25 Janvier 2010 portant organisation et fonctionnement de l'Ombudsman.

D'après les dispositions de l'article 6 de cette loi, les missions de l'Ombudsman sont notamment de :

- Examiner les plaintes et mener les enquêtes concernant les fautes de gestion et les violations des droits de l'homme commises par des agents ou organismes publics ;
- Faire des recommandations à ce sujet aux autorités compétentes ;
- Assurer la médiation entre l'Administration et les citoyens ;
- Jouer le rôle d'observateur en ce qui concerne le fonctionnement de l'Administration publique.

L'article 17 de la même loi précise que l'Ombudsman adresse annuellement un rapport de son activité au Président de la République, à l'Assemblée Nationale et au Sénat.

Lors de l'atelier du 11/02/15, il a été mentionné que l'Ombudsman est fonctionnel. Grâce au personnel et aux équipements, il continue de se consolider.

Le Bureau de l'Ombudsman s'investit dans des activités de médiation où il essaye, avec plus ou moins de succès, d'amener les administrations en cause à faire droit aux réclamations des citoyens, quand ces dernières sont estimées fondées.

L'institution a vocation à se décentraliser vers les provinces. Toutefois, à ce jour, seule la province de NGOZI dispose d'une antenne du Bureau de l'Ombudsman.

La présente mission d'évaluation n'a pas pu recueillir d'informations sur des programmes de renforcement des capacités des personnels en poste au sein de l'institution.

OG2 Renforcer la transparence de l'administration publique

AP1 Améliorer la transparence dans le recrutement

Un pas positif concernant la transparence dans le recrutement est la mise en place d'un **concours d'entrée à la carrière judiciaire** (magistrature) (Voir l'AXE 1, OG3, AP 1 "renforcer l'indépendance de la justice").

Le premier concours a eu lieu en **2014**. De plus, un **programme de formation initiale et de formation continue** a été mis en place, au moment de renforcer le **Centre de Formation Professionnelle de la Justice (CFPJ)**. C'est un pas en avant important qu'il faudrait consolider en s'assurant que le coût pour maintenir et élargir la portée de ce concours soit prévu dans le budget du Ministère de la Justice, organe duquel dépend ce centre, bien qu'il possède une personnalité juridique propre.

Il faut aussi mentionner le renforcement de l'Ecole Nationale de l'Administration Publique (**ENA**). Cette Ecole a eu un rôle déterminant dans la préparation des **manuels et processus de formation destinés** aux agents des communes dans le cadre du projet Gutwara Neza. Sa participation aide à progresser (sans la garantir) vers la viabilité de la professionnalisation des **Départements des finances communales et de ses inspecteurs provinciaux**. Dans ce cas aussi, il faut faire le nécessaire pour que cet effort important et prometteur soit pris en compte dans le budget national. Ainsi, **l'idéal serait**, non seulement de maintenir le budget national, mais aussi de le consolider en étendant **l'appui continu à l'ENA à toute la Fonction Publique (ministères et institutions autonomes) du Burundi**.

A cet égard, il est important de souligner la bonne perception de l'ENA qu'ont les fonctionnaires qui étaient présents à l'atelier du 11/02/15. Ils ont plus particulièrement mentionné l'existence d'un **programme de formation continue**, que certains ministères ont intégré dans leurs plans d'action de formations professionnelles.

Dans la même lignée, il faut souligner l'existence du **Centre de Formation pour les Acteurs Locaux (CNFAL)**, qui a démarré ses activités en 2013.

Lors de l'atelier du 11/02/15, les Ministères de l'Education et de la Santé ont été reconnus comme des exemples à suivre en termes de transparence dans les processus de recrutement.

Les participants ont aussi signalé qu'une amélioration de la situation est attendue pour les autres administrations, grâce à la révision du **statut de la fonction publique**, qui prévoit d'être mise en œuvre dans le cadre du PNRA. Les participants ont aussi mentionné l'importance de prendre en compte l'**Office Burundais de l'Emploi et de la Main-d'œuvre (OBEM)** dans ce processus.

Cependant, **pour une réelle « transparence dans le recrutement » (Action prioritaire 1), on doit compter en premier lieu sur une description claire des fonctions de chaque**

département et branche du gouvernement ainsi qu'une description claire des postes de travail à pourvoir (description de postes).

Dans ce domaine, le PNRA indique ce qui suit :

« On attend, en principe, à la fin de ce projet, un **document d'orientation en matière d'acquisition et d'emploi des ressources humaines de l'État qui servira d'intrant à la révision du statut général de la fonction publique.**

Ce document devra notamment :

- *préciser l'articulation statut général / statuts particuliers : le nouveau statut doit prévoir des statuts particuliers fixés par voie réglementaire, notamment pour la création de corps ou cadres d'emplois qui résulteront de la classification des emplois ;*
- *définir les domaines pouvant faire l'objet de dispositions particulières à certains corps ou de régimes juridiques spéciaux, le cas échéant ;*
- *supprimer les régimes de primes et indemnités actuels pour les remplacer par le triptyque salaire de base / responsabilité / résultats ;*
- *instaurer des grades professionnels intermédiaires hiérarchisés au sein des catégories et des plafonds de progression liés à la performance*
- *instaurer de nouveaux principes et critères d'évaluation basés sur les résultats ;*
- *préciser les normes en matière de transfert de ministère à ministère (adéquation du profil, vacance de poste, etc.), de détachement (conditions d'ancienneté, de compétence et qualification professionnelle, de nécessité de service, etc.), de promotion professionnelle (possibilité de passage d'une catégorie à la catégorie supérieure par concours interne) et de nomination à des postes de responsabilité, etc. ;*
- *définir les règles applicables aux détachements des fonctionnaires dans les démembrements de l'État (notamment un plafond d'avantages susceptibles d'être obtenus dans cette situation) ;*
- *instaurer et définir les attributions des organes de gouvernance de la fonction publique ;*
- *réaménager le régime disciplinaire des fonctionnaires.*

Toutes les mesures arrêtées devront faire l'objet de projets de textes législatifs et/ou réglementaires conformes aux consensus entre les différentes parties prenantes.

Vu son caractère hautement stratégique, cette activité nécessitera un engagement du gouvernement au plus haut niveau : Première Vice-Présidence, MFPTSS, structure de pilotage du PNRA, ministères sectoriels).

Le nombre des directions générales et des directions d'administration centrale est inconsidérément élevé : on ne compte pas moins de 185 de ces entités pour les 17 ministères dont la structure transparaît dans le budget de l'État. Ce nombre paraît d'autant plus important parce qu'il n'est pas toujours possible de les doter des ressources humaines qui leur seraient nécessaires pour remplir correctement leur mission, voire pour avoir simplement une activité tangible

Programme National de Réforme de L'Administration, avril 2012

Elle exigera aussi la mobilisation de tous les mécanismes et instances de dialogue (Charte nationale du dialogue social, Conseil supérieur de la fonction publique, etc.), pour une implication active des agents publics, à travers leurs représentants (Syndicats des fonctionnaires, représentants des agents publics en postes dans les APE, EPA, projets) et, éventuellement, d'autres organes de la société civile. »

Dans ce document, il est suggéré de mettre en œuvre le travail mentionné dès le premier jour de l'entrée en vigueur du PNRA. Ce problème, celui de la révision du statut de la fonction publique, étant le principal obstacle pour parvenir à la bonne gouvernance administrative, on peut affirmer que la SNBGLC devrait se concentrer sur le soutien à ce processus.

AP2 Aboutir à la transparence des procédures

Des progrès pourront être réalisés vers plus de transparence dans la pratique de rendre disponible et accessible l'information aux usagers du service public, concernant les **services offerts, leurs éventuels coûts ainsi que les délais d'obtention**, dans la mesure où des avancées se seront matérialisées dans la réforme de l'administration publique.

L'absence de transparence en général, et dans ce domaine en particulier, favorise la corruption à tous les niveaux, par exemple depuis le paysan qui souhaite initier un processus devant les Tribunaux de Résidence ou déclarer une terre aux services fonciers au niveau communal, jusqu'à l'entreprise multinationale qui veut raccorder un point de vente à l'électricité.

Il faut signaler que les améliorations dans ce domaine partent du niveau local pour remonter au niveau national. En effet, il faut saluer et valoriser le travail digne réalisé au niveau local. **Au niveau de l'administration communale et des tribunaux de résidence, un effort important et prometteur a été accompli pour établir des manuels de procédures et les diffuser.** Les expériences au niveau local peuvent être utiles pour intégrer certaines bonnes pratiques à des niveaux supérieurs de l'administration de l'Etat.

A cet égard, des initiatives comme la "Cellule de modernisation" de la justice pourraient être considérées pour être mises en œuvre dans d'autres secteurs. Cette initiative a la particularité et l'intérêt d'étudier l'offre et la demande de services de justice du niveau micro au niveau macro, et inversement. C'est une caractéristique importante car, au moment de planifier l'offre de services, il doit être pris en considération que l'Etat est « UN » seul proviseur, nonobstant les processus de décentralisation et déconcentration des institutions et des services. Le fait que les municipalités

possèdent une pleine autonomie dans certains domaines au niveau communal ne signifie pas que l'offre de services dans des thèmes spécifiques doit suivre la même procédure et le même standard de qualité que les services fournis au niveau provincial ou national, et inversement.

Par conséquent, **l'offre intégrée de services ne signifie pas que ces derniers doivent être centralisés, mais que les standards minima doivent être communs.** C'est-à-dire que la formation à dispenser pour parvenir à ces standards, les manuels de procédures à développer et à imposer à tous les fonctionnaires du secteur pour qu'ils garantissent la transparence et qualité du service, etc. doivent être réalisés en combinant une vision globale du secteur (macro) et une vision spécifique du centre de santé, d'éducation, du service au citoyen, etc. au niveau particulier (micro). **De plus, la planification du processus d'attention au citoyen et de l'offre de services doit aussi être liée à l'évaluation, au mérite et à la formation.**

Finalement, dans le processus de **planification des actions** qui permettent d'améliorer la transparence des procédures, il faudra prendre en compte et considérer comme une opportunité la **nouvelle législation devant redéfinir les compétences des communes**, et donc, celles de l'Etat. Cette loi devrait être approuvée au printemps 2015.

OG3 Promouvoir la participation et le dialogue social

La mission d'évaluation souligne qu'il aurait été plus pertinent d'inclure cette action prioritaire dans le domaine de la gouvernance politique et démocratique ou au sein de l'axe de la gouvernance économique, puisque elle va bien au-delà des modalités de gestion de l'administration des droits des travailleurs. Dans le même sens, il faut signaler que le travail et les objectifs qui visent à renforcer le leadership, la participation démocratique, le droit d'association et le droit à la libre expression, qui ont été traités dans l'axe antérieur, doivent être renforcés et doivent aussi encadrer le système syndical et le dialogue social.

AP1 Institutionnaliser les cadres de réunions

Les tâches spécifiques retenues pour cette action prioritaire sont :

- l'organisation de réunions périodiques de travail dans les services, et ;
- l'organisation de descentes d'écoute périodiques à l'intérieur du pays.

Les participants à l'atelier ont souligné que, si les cadres de réunions est une pratique qui existe dans tous les ministères, il n'en demeure pas moins qu'il faille la renforcer.

Il est en effet vrai que c'est « une pratique », dans la mesure où il n'y a pas de norme généralisée à toutes les administrations pour institutionnaliser et formaliser la tenue périodique obligatoire de réunions de services.

Les réunions sont programmées de manière aléatoire selon le bon vouloir des chefs des administrations (ministres ou DG).

S'il y a des instructions y relatives, elles sont souvent contenues dans des notes de services qui n'ont pas le caractère général et permanent qui caractérise les lois et règlements.

Dans le secteur privé, les réunions sont généralement strictement réglementées par les statuts et le ROI (Règlement d'ordre intérieur) de l'organisation.

Il n'existe rien de tel pour les administrations publiques, sauf celles qui ont une gestion autonome proche de la gestion privée. Les chefs des administrations peuvent dès lors régler le rythme des réunions selon leur plus ou moins grande aptitude à traiter collégialement et démocratiquement des affaires du service. Tel chef pourra refuser de réunir ses collègues et subordonnés par peur de devoir faire face à leurs critiques. Tel autre chef convoquera des réunions intempestives pour réprimander des agents qui ne travaillent pas dans le sens qu'il souhaiterait. Un chef responsable tiendra un maximum de réunions utiles et selon une périodicité et un rapportage facile à vérifier par quiconque veut connaître ou améliorer la gouvernance dans l'entité.

Cette recommandation est fondamentale pour la bonne gouvernance, car d'elle dépendent la participation et l'appropriation de tous ceux qui sont chargés du fonctionnement des services.

La SNBGLC doit prévoir des indicateurs à contenu concret pour évaluer la situation de cette action prioritaire.

Concernant les descentes d'écoute périodiques à l'intérieur du pays, les ressources disponibles dans les entités ne permettent généralement pas d'en exécuter beaucoup. Il faut rappeler que le budget ordinaire de l'Etat ne couvre que des dépenses minimales de fonctionnement (salaires, matériel de bureau, loyers). L'insuffisance des moyens de déplacement est une contrainte récurrente dans toutes les administrations, et elle revient en première place dans toutes les sollicitations relatives à l'insuffisance des moyens de l'administration. Les frais de mission à l'intérieur du pays sont quasiment absents des rubriques du budget ordinaire (ou dérisoires). Les descentes à l'intérieur du pays sont généralement les seules organisées par des partenaires financiers, le plus souvent à des fins de formation.

Pour illustrer cette insuffisance des budgets consacrés aux descentes à l'intérieur du pays, prenons le cas d'un ministère emblématique à cet égard, le ministère de l'intérieur.

Budget du ministère de l'intérieur selon certaines rubriques

Nature de la dépense (rubrique du budget)	Montant	Pourcentage du budget Total du ministère
Rémunérations et sécurité sociale	1.639.018.420	26,3%
Descentes à l'intérieur	16.000.000	0,3%
Missions à l'étranger	15.250.000	0,2%
Formation au Burundi	200.000.000	3,2%
Allocations aux pouvoirs publics (contributions et exonérations)	452.851.659	7,3%
Achats de services (contacts et renseignements, postes et télécommunications, informatique, location habitations, entretien terrains, entretien et réparations véhicules)	209.311.840	3,4%
Achats de biens (carburant, fournitures de bureau, électricité)	235.602.587	3,8%
Achats de biens non précisés	548.000.000	8,8%
Investissements (électrification et télécommunications)	70.000.000	1,1%
Ressources transférées aux projets sur financements extérieurs	2.847.828.455	45,6%
Total	6.233.862.961	100%

AP2 Institutionnaliser un cadre de dialogue permanent entre les syndicats et l'administration

A cet égard, les tâches spécifiques assignées sont :

- L'adoption d'une charte nationale de dialogue social et des cadres de concertation permanents entre les représentants syndicaux et l'administration ;
- La mise en place du Conseil National du Dialogue Social.

Durant l'atelier du 11/02/15, il a été signalé que le Ministère de la Fonction publique, du Travail et de la Sécurité Sociale et le Ministère de l'Education sont les institutions qui doivent assurer le leadership sur ce thème.

De plus, les participants à l'atelier ont indiqué qu'il **existe une charte nationale de dialogue social**. Elle a été adoptée par les partenaires sociaux en 2011. Il existe aussi un Comité National de Dialogue Social tripartite (CNDS), entre le gouvernement, les employeurs, et les travailleurs, et doté d'un Secrétariat exécutif permanent (SEP/CNDS). De même, des cadres de dialogue permanent existent, par exemple au sein du Ministère de l'Education.

Il faut noter que le CNDS est effectivement fonctionnel, en témoignent ses actions souvent couronnées de succès lors de négociations entre les partenaires sociaux, notamment en dans les cas de préavis de grève ou de grève.

Les grèves ou menaces de grèves sont en effet devenues relativement fréquentes en raison de problèmes divers inhérents à la crise socio-économique que vit le pays (pauvreté, chômage, flambée des prix, vie chère et érosion du pouvoir d'achat, faibles salaires, etc.).

Le CNDS réussit souvent à établir un dialogue fructueux. Le cas qui semble tarder à aboutir est l'harmonisation des salaires des agents publics qui est le cheval de bataille le plus commun des fonctionnaires, notamment des enseignants.

OG4 Mettre en place des mécanismes de redevabilité

AP1 Exiger la prestation de serment pour chaque fonctionnaire entrant dans l'Administration Publique tel que prévu par le statut des fonctionnaires

A ce sujet, nous avons reçu la confirmation durant l'atelier du 11/02/15 que le serment n'est pas opérationnel. Il faut en planifier l'exécution.

AP2 Exiger des rapports à tous les niveaux de responsabilité

Les participants à l'atelier ont mentionné que cette exigence est fonctionnelle et opérationnelle dans tous les Ministères.

AP3 Mettre en place des codes d'éthique et de déontologie

Les participants à l'atelier ont déclaré que ces codes existent mais qu'il faut renforcer leur mise en application.

Il faut noter qu'au Burundi, on a coutume de dire que les textes sont bons, mais que c'est leur application qui fait défaut. Il est vrai qu'il manque une tradition de référence à l'écrit, prenant parfois prétexte de la tradition orale dominante dans les affaires, aussi bien publiques que privées.

De plus, certains estiment qu'un code d'éthique et de déontologie n'est pas doté d'une force de contrainte sinon morale.

AP4 Donner du sens et de l'importance à la performance

Dans ce domaine, les participants ont déclaré que le Ministère de la Fonction publique, du Travail et de la Sécurité Sociale et l'ENA sont les institutions qui mettent en œuvre cette action. Ses outils ont déjà été adoptés par le gouvernement, qui a aussi accompagné un programme de formation des formateurs. La généralisation est prévue pour 2015.

Des développements plus détaillés peuvent être consultés dans les autres parties de la gouvernance administrative, notamment plus haut dans ce rapport, dans la partie qui traite de l'action prioritaire intitulée « Institutionnaliser la planification des actions ».

AP5 Instituer des mécanismes ou des canaux d'acheminement des plaintes des usagers des services publics

A ce sujet, il a été indiqué que des boîtes à suggestion existent toute comme, des numéros verts dans certains ministères et que des journées Portes ouvertes sont également organisées. Mais les participants à l'atelier ont aussi mentionné qu'il faut rendre opérationnels ces outils là où ils sont absents, et renforcer les capacités pour leur utilisation.

AP6 Renforcer les services de communication dans les administrations pour informer régulièrement les citoyens de ce qu'elles font

A propos de cette action prioritaire, les participants ont manifesté qu'il existe des services de communication dans tous les ministères et des sites Web dans certains ministères. Cependant, tous sont d'accord sur le fait que la façon de communiquer ces services aux citoyens pourrait être améliorée.

OG5 Améliorer la qualité d'accueil des usagers des services publics

AP1 Mettre en place un service d'accueil et d'orientation des usagers et AP2 Former le personnel chargé de l'accueil

En lien avec cette action, les participants ont mentionné que, bien qu'il y ait toujours des possibilités de la consolider, chaque Ministère qui possède un service d'attention aux citoyens dispose de sites et de services d'orientation ainsi que d'un personnel formé à cet effet.

La simple existence de la SNBGLC fournit à l'Etat un système d'appui et de supervision additionnel. Cependant, il faut rappeler que l'existence d'un service d'accueil et d'attention est une chose. Mais une autre chose est que ce service fonctionne vraiment, que l'attention soit adéquate et que les suggestions ou les plaintes reçoivent une réponse.

Comme mentionné antérieurement, la SNBGLC doit renforcer et non remplacer les efforts et la responsabilité des institutions. Mais une des fonctions principales de suivi consiste à s'assurer que les actions mises en œuvre pour la bonne gouvernance aient une continuité, offrent vraiment des services qui sont connus et utilisés par la population ciblée. Il s'agit de s'assurer aussi qu'il existe un système permanent de suivi de la qualité du service offert et des incitations à utiliser le dit service.

Ainsi, le rôle de la SNBGLC n'est pas de montrer que le service existe et que le personnel a été formé pour le gérer. Cela doit simplement être le point de départ de l'action de la SNBGLC. La bonne gouvernance consiste à s'assurer de la viabilité de l'investissement des ressources financières et humaines ainsi que des programmes de formation. Il s'agit donc de soutenir la planification, le suivi et l'évaluation des programmes qui devront être mis en place et des personnes qui ont reçu la formation pour répondre aux attentes des citoyens dans les espaces dédiés à cette

fin. Ce défi est analysé plus en détails dans la section de ce rapport dédiée au Suivi et à l'Evaluation.

OG6 Asseoir une politique de développement centrée sur la valorisation du citoyen burundais en tant qu'acteur et premier bénéficiaire du progrès

AP1 Le renforcement du cadre juridique

La mission d'évaluation a eu l'opportunité d'avoir une introduction au cadre juridique lors d'une réunion avec le Directeur Général de la Décentralisation et de la Coordination du Développement Local, Jean Marie Ntahirageza et son équipe.

Le cadre juridique a commencé à percer dans les Accords d'Arusha de 2000 qui avaient été établis comme une représentation majeure de la décentralisation. Par conséquent, le renforcement du pouvoir local était envisagé dans la préparation de la Constitution de 2005 et la Carta Magna a établi les lignes directrices sur le sujet.

En 2007, la lettre de politique nationale de décentralisation et du développement communautaire est publiée, ainsi que le Document de politique nationale de décentralisation en mai 2009, qui comporte 5 axes stratégiques :

1. Renforcement du cadre juridique de la décentralisation
2. Renforcement du cadre institutionnel de la décentralisation
3. Renforcement de la capacité des acteurs
4. Efficacité des collectivités locales dans la promotion du développement économique local, réduction de la pauvreté et fourniture de services
5. Décentralisation fiscale et financière.

Dans la même lignée, le Cadre Stratégique de Croissance et de Lutte contre la Pauvreté II (CSLP II) pour la période 2011-2015 considère :

1. Que la performance des services centraux nécessite un recentrage de leurs missions et un renforcement des capacités des communes
2. Que le manque de ressources financières et humaines des communes entrave la politique de décentralisation.

Nous nous sommes entretenus avec Madame Murielle Hermouet, assistante technique de décentralisation et développement local de la CTB, avec qui nous avons analysé cette problématique.

Par rapport au renforcement du cadre juridique, certains **nouveaux textes sont sortis en 2013 sur l'intercommunalité et la coopération décentralisée**, mais ces textes sont peu d'usage pour

les communes. Les élus ne veulent pas travailler en intercommunalité et, pour la coopération décentralisée, seules quelques communes au Burundi notamment appuyées notamment par les Pays de la Loire (France). Au sujet de la coopération décentralisée, nous nous sommes notamment entretenus avec M. Yacine Tekfa, de l'Ambassade de France.

Madame Hemouet note que **la loi communale a été revue en novembre 2014** pour, d'une part, se conformer au nouveau code électoral, avec certains articles sur la destitution du président du conseil communal et sur celle de l'administrateur communal et, d'autre part, pour donner aux nouvelles communes de Bujumbura un vrai statut de communes autonomes décentralisées.

Il a été ajouté dans cette loi à l'article 85 que l'Etat donne un montant d'au moins 500 millions de francs bu comme appui budgétaire. Toutefois, le budget de l'Etat n'a pas prévu ce montant pour l'exercice 2015, et dans le texte il n'est pas précisé si c'est annuel ou non.

Il est prévu que deux lois rentrent en vigueur dans les prochains mois : **la loi sur le transfert de compétences** aux communes et **la loi sur la fiscalité communale**. Dans le contexte de l'approbation de ces deux lois, il est probable que le **décret sur la mise en œuvre de la déconcentration** soit également promulgué.

Ce qui pose le plus des problèmes en attendant le transfert des compétences, c'est que les communes aussi bien que les ministères construisent des infrastructures sociales parfois sans concertation et sans l'assignation des responsabilités claires pour leur maintenance.

Il faudrait donc définir les rôles respectifs dans la construction et gestion d'infrastructures ainsi que les procédures pour assurer la coordination (par exemple : chaque commune veut un centre de santé dans toutes les collines, or il y a des normes).

La sécurisation foncière représente aussi un thème particulièrement important pour la décentralisation, puisque les autorités publiques la considèrent comme un requis préalable au développement économique. **L'essentiel de l'activité des Cours et Tribunaux est consacré au règlement des conflits fonciers** et la question foncière s'inscrit aussi au cœur de la vision 2025 du Cadre Stratégique de Croissance et de Lutte contre la Pauvreté de deuxième génération (CSLP II).

Lors d'entretiens avec les fonctionnaires de la coopération suisse, Dona Fabiola Nshimirimana et Rita Ghanem Dalage, nous avons analysé le thème des droits de propriété comme défi pour le développement rural.

Le Gouvernement du Burundi a initié une réforme foncière en 2008 et a élaboré une lettre de politique foncière, adoptée en avril 2010, qui donne les grandes orientations stratégiques d'intervention. Une lettre de politique nationale de l'urbanisation et de l'habitat existe depuis 2008. La lettre de politique foncière a conduit à la promulgation en août 2011 d'un nouveau code foncier

remplaçant le code de 1986. Une lettre de politique nationale de l'urbanisation et de l'habitat a également été formulée depuis 2008

Le cadre juridique pour un développement rural durable doit réguler le **droit d'héritage** et garantir les droits des femmes et des enfants, conformément au Droit International des Droits de l'Homme. En d'autres termes, **la loi doit être proactive pour inverser une tradition de forte discrimination envers les femmes et les mineurs.**

AP2 Le renforcement du cadre institutionnel

Au sein de divers rapports et entretiens, nous avons constaté la difficulté qu'a engendrée la **confusion des rôles entre le Ministère de l'Intérieur et le Ministère de la Décentralisation, en ce qui concerne la planification et le développement ultérieur des programmes d'appui au pouvoir local, et par rapport au pouvoir local en soi.**

Le Ministère de la Décentralisation et du Développement Communal reste en charge de la politique de décentralisation	Avant 2010
Modification des structures du Gouvernement (suppression du MDDC et partage des missions entre le Ministère de l'Intérieur et le Ministère du Développement Communal) - Flou sur qui pilote la décentralisation	13-sept-10
Modification des structures du Gouvernement (le pilotage de la décentralisation passe du Ministère de l'Intérieur au Ministère du Développement Communal)	19-avr-12

A ces évolutions il faut ajouter des changements dans la haute direction du Ministère du Développement Communal, d'année en année depuis le début de la SNBGLC. Cette instabilité a compliqué sérieusement le développement de la stratégie à long terme.

Finalement, dans le cadre de cet appui et élan apporté aux réformes, il est important de mentionner le rôle du **Comité Interministériel de pilotage de la décentralisation**, qui regroupe 11 ministres et qui contribue à appuyer les réformes.

AP3 Le renforcement des capacités

Depuis le début de la SNBGLC, d'importants outils de planification de la Politique Publique et des dépenses locales ont été développés.

Chaque commune a un Plan Communal de Développement Communautaire (PCDC), valide pour cinq ans. Ce document est complété par le Plan Annuel d'investissement (PAI) et les deux sont décidés et approuvés par le conseil communal.

Pour l'application de ces deux outils il existe un **guide national pour la planification communale élaboré par le Ministère responsable de l'administration communale.**

Une autre institution importante pour que le cadre juridique de la décentralisation soit mis en œuvre efficacement dans la pratique est le Centre National de Formation des Acteurs locaux, déjà mentionné antérieurement.

Durant la période d'évaluation (depuis 2012), **le manuel des procédures administratives et financières a été distribué et expliqué à toutes les communes du pays.** Grâce à cet effort, les comptabilités communales sont désormais séparées entre comptabilité budgétaire (avec la création d'un poste dans chaque commune, le Responsable du Comptable de l'Ordonnateur ou RCO) et comptabilité de gestion (tenue par le comptable communal). **Ceci constitue une avancée majeure pour toutes les comptabilités des communes du pays.**

De plus, un **logiciel pour la gestion comptable a aussi été développé et il est utilisé dans 29 communes du pays** sur 119.

Cependant, comme mentionné précédemment, la loi sur le **transfert des compétences** doit être approuvée prochainement. **Dans** la majorité des cas, le transfert se résume à la **construction, l'équipement et l'entretien et la maintenance des infrastructures.** Pour les gouvernements locaux, cela représente un nouveau défi qui devra, pour assurer sa réussite, être accompagné par un effort supplémentaire au niveau des formations.

Le processus de **formations des agents communaux** est mis en œuvre depuis quelque temps déjà et certains enseignements ont pu être tirés. Entre autres, **l'approche différentielle dans le soutien au développement des Plans communaux de développement** de première et seconde génération est particulièrement pertinente. Alors que les Plans communaux de première génération ont été mis en œuvre avec des consultants externes, dans le cas de Cibitoke, ceux de la seconde génération ont été élaborés directement par la population autochtone. Mais, pour rendre cela possible, un processus plus intense de formation a été réalisé, en lien avec les premiers mis en œuvre.

Le renforcement des capacités doit être guidé par un principe de consolidation et non de remplacement. Dans le cas du PCDC II, le processus d'identification des activités à réaliser a garanti que ces dernières soient souhaitées et, par la suite, appropriées par chaque communauté. Cependant, au cours de la mise en œuvre des PCDC, **il est important d'encourager le partage des expériences en ce qui concerne la mise en œuvre des activités et leurs modalités d'exécution entre les communes. La meilleure assistance technique est d'apprendre des erreurs des uns et des autres, et il est particulièrement important que cela s'accomplisse dans le même environnement culturel et de proximité géographique.**

Parmi les enseignements tirés du PCDC I au II, est aussi mentionnée la nécessité de faire des propositions réalistes dans le cadre des compétences réelles de l'administration au niveau de la commune es aussi mentionné. En ce sens, la nouvelle loi de division et transfert des compétences sera d'une grande utilité. Dans l'élaboration des plans ainsi que dans tous les thèmes de renforcement, **la « stratégie de sortie » doit être préparée, c'est-à-dire que les communes doivent pouvoir réaliser dans le futur leurs propres plans de développement sur la base de leur budget.**

CAPACITES

Une avancée importante est l'évaluation nationale des performances des communes, même si les critères utilisés sont trop nombreux et varient d'une année à l'autre (20 critères sont choisis parmi une liste de plus de 50). Cette évaluation stimule les communes car elles sont tenues de s'y préparer avec anticipation. De plus, chaque année, le président remet un prix aux communes les plus performantes.

Par ailleurs, le centre national des acteurs locaux a été créé. Il a pour vocation de former aux modules de base mais surtout de coordonner les formations afin que toutes les communes puissent acquérir le même niveau.

FISCALITE

Les communes de la Province de Cibitoke ont des budgets relativement importants pour des communes rurales au Burundi, entre 50 millions et 120 millions ; mais le potentiel fiscal indique des chiffres qui pourraient être multipliés par 2 ou même par 3. Et le principal obstacle n'est pas l'incivisme fiscal mais la manière de recouvrer, (pas systématique, aucune connaissance des imposables, pas de critères donc chacun paie comme il veut) et le faible paiement des collecteurs de taxes (1.000 FBU les jours de marchés ou 10.000 FBU par mois) donc avec une forte tendance à se faire payer en nature, collecte par les chefs de colline ou parfois l'administrateur. Tout ça fait que les citoyens sont réticents à payer car ils ne savent pas où va leur argent et pourquoi il est utilisé.

Murielle Hermouet, Assistante Technique décentralisation & développement local à la CTB

Du fait que ces derniers ne seront pas de nouveaux plans mais des actualisations, la phase assez coûteuse de diagnostic devrait être supprimée. En même temps, **il est suggéré que la troisième génération des PCDC coïncide avec le début de la période de chaque gouvernement dans les municipalités.** De cette manière, sa préparation coïncidera avec la planification du gouvernement local et la continuité pourra être mieux garantie.

AP4 L'aide aux collectivités locales pour plus de participation et pour mieux lutter contre la pauvreté

Lors de l'atelier du 11/02/15, les PCDC ont été mentionnés, mais aussi l'existence d'un **fonds pour le microcrédit rural**. De même, la Politique Nationale de Promotion Sociale et la stratégie pour sa mise en œuvre (FAPS) ont été évoquées.

Dans l'atelier nous avons aussi discuté de la possible stratégie de la Politique Nationale de l'Emploi (PNE) et du programme du Ministère de la jeunesse pour l'appui à la réinsertion économique des jeunes du programme national de volontariat des jeunes et de l'Agence burundaise de l'emploi des Jeunes.

AP5 L'amélioration des ressources financières des communes

Le projet de loi sur le transfert de compétences aux communes comprend une description claire des responsabilités confiées aux autorités locales et alloue les ressources financières pour que les tâches confiées puissent être efficacement menées.

L'acteur majeur dans la mise en œuvre de cette loi et du processus de renforcement du pouvoir local est en général le **Fond National d'Investissement Communal (FONIC)**. Cet organisme sera l'interlocuteur des municipalités pour l'accès aux ressources prévues. Comme cela a été mentionné plus haut, la nouvelle loi devrait permettre de renforcer **les transferts annuels de l'Etat aux municipalités, passant en principe de 50 millions à 500 millions de francs burundais.**

Ces ressources devront être complétées par chaque municipalité avec les impôts perçus sur les activités économiques diverses et les registres d'exploitation forestière, menés localement.

De manière générale, les communes ont augmenté substantiellement leurs revenus ces dernières années, d'une part grâce à une amélioration de la gestion et, d'autre part, grâce à une activité naissante de collecte de fonds. Dans cette lignée, un certain nombre de communes ont procédé à l'inventaire des objets taxables en 2012 et 2013, le tout assorti d'une immatriculation en bonne et due forme (boucles à l'oreille du bétail, pastilles métalliques sur les cycles). L'immatriculation associée au recensement comporte plusieurs avantages : sécurisation des cycles et des bovins, égalité de tous devant l'impôt et, bien sûr, augmentation du potentiel fiscal. Toutefois, certaines communes n'ont pas toujours été en mesure d'actualiser l'inventaire, soit par manque de volonté politique, soit en raison de changements dans le personnel technique.

D'un autre côté, durant l'atelier, il a été mentionné qu'**il existe un guide de mobilisation des ressources financières communales.** Une stratégie dite « DEL » a été mise en place. A cet égard, le FONIC est une institution adéquate. Il faut aussi plaider pour la promulgation du projet de loi sur la fiscalité communale.

AP6 Renforcer et étendre la décentralisation administrative

La décentralisation administrative, la loi sur le transfert des compétences de l'Etat vers les communes et l'élaboration des textes d'application de cette loi sont des actions qui touchent toutes les thématiques exposées ci-dessus. Pour cette raison, elle a été traitée au fur et à mesure de la présentation et description des actions précédentes.

2.2.2. La Gouvernance Administrative: conclusions et recommandations

LA GOUVERNANCE ADMINISTRATIVE CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS
Conclusion 01 : Les plans d'action ne sont pas toujours basés sur des données réalistes au niveau des ressources matérielles, humaines et financières disponibles pour mettre en œuvre les actions.
Recommandation 01 : il est recommandé de soutenir le Ministère de l'administration publique (MFPTSS) à développer des mécanismes d'auto évaluation dans chaque ministère, qui permettraient d'établir une moyenne des dépenses des trois dernières années et définir un pourcentage de croissance à atteindre sur la base de la moyenne établie.
Conclusion 02 : Les rapports annuels ne se concentrent pas toujours sur l'analyse de ce qui a pu être réalisé du plan d'action, ce qui n'a pas pu être mis en œuvre et pourquoi.
Recommandation 02 : Il est important de renforcer l'accompagnement soutenu de l'ENA dans l'élaboration des plans d'action et pour réaliser une analyse constructive en utilisant les rapports annuels comme une opportunité et un exercice pratique de formation continue.
Conclusion 03 : On constate de la rotation et parfois un manque de motivation des fonctionnaires publics.
Recommandation 03 : Il est important de soutenir le Ministère de la Fonction publique, du Travail et de la Sécurité Sociale dans le processus de mise en œuvre du PNRA et, concrètement, dans la révision de l'organigramme de chaque ministère et en établissant un programme intégré de planification + formation + évaluation continue et selon le mérite. La formation doit s'assurer de fournir une accréditation nationale de premier niveau pour consolider la motivation et la carrière professionnelle des bénéficiaires, de telle manière qu'ils puissent l'utiliser dans le futur au sein du secteur privé.
Conclusion 04 : les manuels de gestion administrative et financière ainsi que le software de suivi comptable ont été d'une grande utilité pour améliorer la qualité e la gestion publique.
Recommandation 04 : dans la mesure du possible, le renforcement du SENA doit être poursuivi, afin de soutenir la formation à l'usage de ces mécanismes de gestion et promouvoir son utilisation en reliant la planification du travail à la formation et l'évaluation. Les risques doivent aussi être pris en compte, comme les difficultés d'accès à l'électricité dans certaines municipalités et le problème que cela suppose pour utiliser un logiciel comptable et d'autres instruments qui pourraient être développés.
Conclusion 05 : l'entretien d'équipement et infrastructures est un grave problème pour le fonctionnement efficace et efficient de l'administration au Burundi ainsi qu'une atteinte à l'image et au statut des fonctionnaires publics.
Recommandation 05 : il serait pertinent que chaque Plan d'action intègre un inventaire de biens mobiliers et immobiliers et que le Ministère de la Fonction Publique, du Travail et de la Sécurité Sociale mène une étude pour examiner quelle partie des besoins de mobilité pourrait être sous-traitée par un contrat de location + entretien (renting), tant au niveau des équipements informatiques qu'au niveau des automobiles, motos, etc. Avant d'investir dans de nouveaux biens, il faut essayer de garantir la capacité à entretenir ceux déjà disponibles. De même, il faut garantir que les biens publics soient destinés à un usage public.
Conclusion 06 : les programmes d'incitations et récompenses des réalisations de travail en équipe, qui ont été développés dans le secteur de la santé, constituent une expérience réussie incontestable
Recommandation 06 : le suivi, la promotion et la visibilité de ce type de programme pourrait être un objectif de la SNBGLC.
Conclusion 07 : l'Ombudsman possède un grand potentiel pour prévenir et corriger les abus de l'administration publique envers les citoyens, à tous les niveaux.
Recommandation 07 : il est important que les autres institutions de l'Etat fassent connaître l'existence, les fonctions et la forme d'accès à l'Ombudsman. L'extension de l'Ombudsman à tout le pays ne devrait pas requérir la création ou location de nouvelles installations et il serait possible de partager des installations avec d'autres organes publics.

Le personnel et le portail internet (intranet) de l'Ombudsman devraient être renforcés pour collaborer avec l'OBC dans tout le pays.
Conclusion 08 : la création d'un concours d'entrée à la magistrature est un pas très important et positif.
Recommandation 08 : l'appui au Centre de Formation Professionnelle de la Justice (CFPJ) doit être une priorité, de même que l'appui au SENA et à la CNFAL. Dans les trois cas, une étude réaliste doit être faite sur le renforcement de l'offre de formation et du budget disponible.
Conclusion 09 : la révision du statut de la Fonction Publique, prévue dans le PNRA, est très attendue.
Recommandation 09 : une plus grande collaboration entre les bailleurs de fonds serait idéale, dans l'objectif d'élaborer un plan de soutien conjoint qui puisse apporter un soutien technique des administrations de ces pays, dans la conception, mise en œuvre et suivi de la structure complexe que constitue le statut de la fonction publique.
Conclusion 10 : Tout paraît indiquer que les municipalités vont recevoir plus de responsabilités, parmi elles la gestion de programmes et édifices publics.
Recommandation 10 : Ce changement sera à la fois une opportunité et un défi. Depuis la SNBGLC, il faudrait étudier les synergies institutionnelles et sectorielles qui peuvent être développées pour garantir une transition harmonisée et une gestion efficace.
Conclusion 11 : dans de nombreuses institutions étatiques, il existe des mécanismes de dépôt de plaintes.
Recommandation 11 : la réception d'une plainte n'a pas beaucoup d'utilité s'il n'y a pas de suivi et de réponse. Un mécanisme de dépôt de plainte doit être accompagné d'un système de collecte, analyse (groupement par thème), réponse et suivi des plaintes reçues.
Conclusion 12 : Les femmes et les enfants continuent de souffrir de discrimination, en particulier dans le monde rural et au niveau du droit d'héritage.
Recommandation 12 : Depuis la SNBGLC, un processus pourrait être mené pour analyser les problèmes qui empêchent le Burundi de se doter d'une législation du droit d'héritage en accord avec le Droit International des Droits de l'Homme.
Conclusion 13 : Les Plans Communaux de Développement PCDC sont un succès incontestable, ainsi que l'analyse qui a permis de les améliorer dans une deuxième édition.
Recommandation 13 : La meilleure assistance technique est d'apprendre des erreurs des uns et des succès des autres et le mieux est que cela se fasse dans le même environnement culturel et de proximité géographique. Il est important d'encourager le partage des expériences en ce qui concerne la mise en œuvre des activités et leurs modalités d'exécution entre les communes.
Conclusion 14 : L'élaboration des PCDC n'est pas bon marché, la « stratégie de sortie » doit être préparée, c'est-à-dire que les communes doivent pouvoir réaliser dans le futur leurs propres plans de développement sur la base de leur budget.
Recommandation 14 : Un des programmes de formation permanente et à caractère continu du CNFAL devra consister à préparer les fonctionnaires locaux à la préparation, exécution et suivi du PCDC, dans le cadre de la disponibilité budgétaire.
Conclusion 15 : De manière générale, les communes ont augmenté substantiellement leurs revenus ces dernières années, d'une part grâce à une amélioration de la gestion et, d'autre part, grâce à une activité naissante de collecte de fonds
Recommandation 15 : La viabilité de la coresponsabilité fiscale est fondamentale pour le renforcement de l'Etat de Droit. Au sein du CNFAL, ABELO et ENA, un plan conjoint d'appui continu aux gouvernements locaux devrait être conçu, afin de consolider cette pratique.

2.3. 1^{ère} PARTIE AXE III : LA GOUVERNANCE ECONOMIQUE

2.3.1. Analyse par Objectif Global

OG1 Construire un système de gestion des finances publiques plus efficace, rigoureux et transparent

AP1 Développer un cadre législatif et réglementaire de la gestion des finances publiques cohérent

Les tâches spécifiques pour cette Action Prioritaire étaient les suivantes : (i) finalisation et mise en œuvre du cadre législatif et réglementaire ; (ii) revue et révision progressive des attributions du Ministère des Finances et des autres départements ministériels pour plus de cohérence et d'efficacité.

La législation et la documentation pertinente, approuvées au cours de la SNBGLC et déjà mentionnées dans le Rapport de Suivi de la mise en œuvre de la Stratégie Nationale de Bonne Gouvernance et de Lutte contre la Corruption pour 2013, sont présentées ci-dessous.

Stratégie de renforcement de la gestion des finances publiques 2012-2014

- Adoption du décret portant désignation du régime juridique du receveur Général de l'OBR
- Projet d'ordonnance portant régime juridique du comptable public
- Loi portant révision de la TVA de 2013
- Révision de la loi relative à l'impôt sur le Revenu (IRP)
 - Relèvement du seuil d'exonération à l'impôt sur les rémunérations jusqu'à un revenu de 150.000 FBu par mois
 - Réduction du taux d'imposition des sociétés qui passe de 35 % à 30 %
 - Suppression de l'impôt minimal de 1% du Chiffre d'Affaires en cas de résultat négatif des sociétés³¹. Celle-ci a été ensuite réintroduite la Loi portant fixation du budget général de l'Etat pour l'exercice 2015.
 - Suppression du prélèvement forfaitaire de 4 % sur les marchandises importées à la douane³². Ceci a été ensuite réintroduit avec un taux de 3% par la Loi portant fixation du budget général de l'Etat pour l'exercice 2015.
 - Décret sur le Comité National de la Dette Publique (CNDP)
- Rapport de Suivi de la mise en œuvre de la SNBGLC, 2013

En relation avec cette AP, lors de l'atelier de consultation du 11 février 2015, l'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie de gestion des finances publiques (première et deuxième génération) de la part du Ministère des Finances ont été soulignées.

³¹ Il est important de signaler que la Loi portant fixation du budget général de l'Etat pour l'exercice 2015, à son article 40, réintroduit l'impôt minimal de 1% sur le CA en cas de résultat négatif.

³² La Loi portant fixation du budget général de l'Etat pour l'exercice 2015, à son article 41, réintroduit aussi la taxe du PF (Prélèvement Forfaitaire) à l'importation mais en en réduisant le taux à 3% au lieu de 4%.

AP2 Réussir à une mobilisation efficace des ressources intérieures et extérieures pour le financement des dépenses en respectant l'équilibre budgétaire

Les tâches spécifiques sélectionnées par le Plan d'Action pour cette Action prioritaire sont les suivantes : (i) renforcement de la mobilisation et de la gestion des ressources intérieures ; (ii) renforcement de la mobilisation et de la gestion des ressources extérieures ; (iii) amélioration de la gestion de la trésorerie de l'Etat.

Le tableau suivant montre comme, en 2012, la proportion des ressources internes a augmenté par rapport aux ressources externes, situation qui s'est maintenue dans une moindre mesure en 2013 et qui a cessé en 2014. La mise en œuvre de la SNBGLC doit donc être réalisée en pleine connaissance de ces données et en identifiant et documentant les causes de leurs variations.

Tableau synthèse du budget de l'Etat pour les années 2011, 2012,2013 et 2014.					
Année	Ressources intérieures	%	Ressources Extérieures	%	Total
2011	458.254.088.510	49,4%	469.105.415.264	51,5%	927.359.503.774
2012	597.000.837.262	54,4%	499.441.567.781	45,6%	1.096.442.405.043
2013	676.365.983.370	51,2%	645.286.787.250	48,8%	1.321.652.770.620
2014	659.235.625.492	49,2%	681.796.168.983	50,8%	1.341.031.794.475

AP3 Etablir une gestion efficace, rigoureuse et transparente des ressources publiques

Pour cette action prioritaire, les tâches spécifiques suivantes ont été prévues : (i) Mise en Place d'outils de prévision, de programmation et de préparation budgétaire ; couverture et présentation du budget ; optimisation des procédures de budget.

Pour atteindre une amélioration du réalisme et de la fiabilité des prévisions budgétaires et pour avoir un budget exhaustif, transparent et lisible, une étape nécessaire – mais pas unique – est la répartition des tâches au sein de chaque ministère et organisme autonome. La planification, mise en œuvre et évaluation des dépenses n'est pas un thème que doit savoir mettre en œuvre un professeur, un juge ou un médecin. Il est donc essentiel de signaler, qu'avant d'établir des outils de prévision, de programmation et de préparation budgétaires, il faut définir qui se chargera de leur mise en œuvre. Avec cet objectif, il a été prévu la création des Départements Administratifs, Financiers et de Planification (DAFP) au sein du PNRA. Quand une action est planifiée, il faut se poser les questions suivantes : que veut-on réaliser ? Comment ? Qui va le réaliser ? Quand ?

En ce qui concerne le DAFP, la mission d'évaluation a appris que sa mise en œuvre est lente. Elle est mise en œuvre dans des secteurs prioritaires comme celui de la santé par exemple. Par contre, elle n'est pas mise en œuvre dans le secteur de la justice.

Pour mettre en place des procédures d'exécution des dépenses et un système de passation des marchés publics transparents et efficaces, une réforme des marchés publics a été réalisée en 2008. Le cadre suivant présente une analyse de ses effets positifs et des domaines qui pourraient être améliorés.

Points positifs de la réforme de 2008 des marchés publics

- Séparation des rôles entre passation, contrôle et régulation des marchés publics
- Décentralisation de la passation des marchés au niveau central (vers les ministères sectoriels) et au niveau local (administrations communales)
- Création d'une autorité de régulation en tant qu'administration personnalisée à autonomie financière
- **Création d'une structure d'arbitrage non juridictionnelle (comité de règlement des différends de l'ARMP) avec représentation tripartite secteur public / secteur privé / société civile + prise de sanctions (exclusion) à l'égard de certains soumissionnaires**
- Création d'une commission disciplinaire au sein du conseil de régulation de l'ARMP pour les sanctions à l'égard des fonctionnaires défaillants
- Multiples missions de l'ARMP dont l'audit annuel du système des marchés publics
- Alignement sur les standards internationaux en matière de passation des marchés
- Limitation des cas de gré à gré et de leur volume total
- **Création de la notion d'observateur indépendant pour renforcer la transparence de certaines étapes de la passation**

Points à améliorer de la réforme de 2008 des marchés publics

- Décentralisation de la passation des marchés trop peu effective du fait de la centralisation excessive du contrôle a priori de la DNCMP (combiné à l'existence de seuils très faibles)
- Trop grande diffusion de la responsabilité dans la passation des marchés avec le système de Cellule de gestion des MP (CGMP) mis en place au niveau de chaque autorité contractante, sans personnel dédié à la gestion des MP => besoin de professionnaliser les fonctions
- Trop grand turnover des CGMP (tous les ans)
- Quantité trop importante au sein des CGMP d'incompatibilités entre les différents rôles (rédaction DAO >< ouverture des offres >< analyse des offres >< suivi du marché) et perte d'efficacité dans la gestion des MP Mise sous tutelle de l'ARMP au niveau du Ministère des Finances
- Tripartisme paritaire du conseil de régulation de l'ARMP non effectif (proportion 50/50 secteur public / autres) * Nomination des membres du Conseil de Régulation par Décret présidentielle avec prise en compte trop faible des profils de compétence
- Perte d'autonomie financière de l'ARMP (dans le cadre de la réforme de l'OBR) => administration trop peu dotée au regard du nombre de ses missions
- Inexistence d'un Code des sanctions et donc opérationnalisation assez faible de la commission disciplinaire
- Inexistence des observateurs indépendants (pas de mise en application)
- Inexistence du cahier des clauses administratives générales (CCAG)
- Nomination opaque de la commission spécialisée pour l'attribution des marchés secrets
- Inexistence d'un Journal Officiel des marchés publics
- Portail internet de l'ARMP en voie de réhabilitation, mais trop peu exploité à ce jour (en voie de résolution)
- Formalisme excessif et focus trop réduit sur le «value for money»
- Besoins en amélioration des processus de fonctionnement à tous les niveaux
- Besoins en matériels et en renforcement des capacités individuelles à tous les niveaux
- Trop grande volatilité du personnel et instabilité des hauts fonctionnaires

Nicolas Oebel, Délégué à la cogestion, projet d'appui à l'amélioration du système des Marchés Publics, CTB

De plus, l'auteur de ce cadre signale les améliorations suivantes, qui pourraient être utiles à l'amélioration de la gouvernance des marchés :

- Mise en place et opérationnalisation d'un mécanisme de filtrage des recours auprès de l'ARMP, afin d'éviter les manœuvres dilatoires qui ralentissent volontairement les procédures et favorisent les tractations « en coulisse » ;
- Renforcer les synergies entre corps d'audit pour plus d'efficacité et prévoir des « ponts » entre l'ARMP (revue indépendante annuelle des MP), la DNCMP (contrôle a posteriori), l'IGE et la Cour des Comptes.

Lors de l'atelier du 11/II/2015, en relation avec le Renforcement des capacités institutionnelles du Ministère des Finances et des structures partenaires, pour plus de capacités dans leurs missions il a été signalé que, depuis le Ministère des Finances, des formations des cadres et agents des différentes institutions ont été réalisés sur les modules concernant la modernisation de la gestion des finances publiques. De plus, la mise en place d'un site Web du Ministère des Finances a été signalée.

En lien avec la gestion efficace, rigoureuse et transparente des ressources publiques, lors de l'atelier, des résultats obtenus pertinents ont été soulignés, tels que : la mise en place de l'OBR ; la mise en place d'un cadre de partenariat entre le Burundi et les PTF fournissant les appuis budgétaires et la Mise en place d'un système informatisé de gestion des finances publiques.

AP4 Consolider un système de contrôle cohérent, efficace et conforme aux normes de l'EAC et aux normes internationales

Le Plan d'Action prévoit les Tâches spécifiques suivantes : (i) rationalisation et mise en cohérence du système de contrôle ; (ii) renforcement des corps de contrôle interne ; (iii) renforcement du control externe.

Le document de la SNBGLC signale qu'en 2011 il n'existait pas des manuels de procédure de l'exécution des dépenses, ni des documents listant les pièces jointes permettant de vérifier la régularité des dépenses.

En ce qui concerne l'exécution des dépenses non salariales, le même document indique qu'en 2011 :

- Les fonctionnalités existantes du système informatique de gestion des finances publiques (SIGEFI) n'étaient pas décrites dans un manuel technique approprié.
- Le SIGEFI manquait de liens avec l'OBR (volet recettes des finances publiques) et la BRB (volet dépenses, afin d'assurer un suivi plus étroit des paiements à partir du compte du Trésor).

Il est aussi signalé que les systèmes informatiques existants (SIGEFI – système de paie de la CNI- ; SYGADE et autres) ne communiquent pas entre eux, ce qui empêche d'atteindre l'objectif de disposer d'une base unique de données budgétaires et comptables et, qu'en 2011, les services de contrôle contradictoire des encaissements des recettes n'existaient pas au sein des services des douanes et des impôts.

Sur ce thème, la mission d'évaluation a pu vérifier qu'**actuellement (février 2015), le logiciel permet une meilleure préparation du budget en mettant en réseau le Ministère des Finances et les autres ministères et services publics émergeant au budget.**

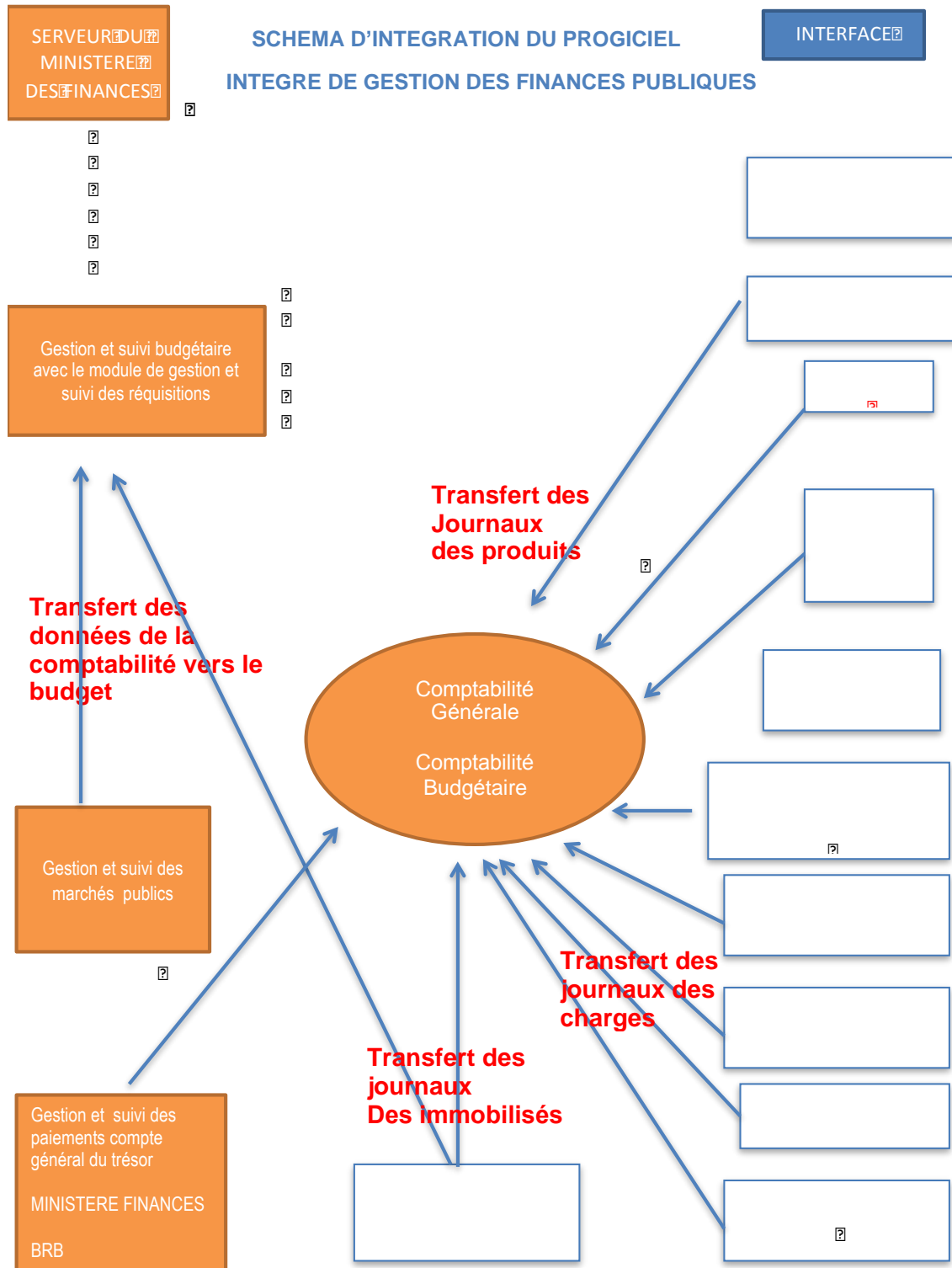
Tous les bénéficiaires du budget font leurs propositions, discussions et arbitrages dans ce logiciel, avec des plafonds fixés par la Lettre de cadrage budgétaire (Conseil des Ministres), jusqu'à l'adoption et promulgation de la loi budgétaire.

Le nouveau logiciel prévoit des normes d'engagement qui bloquent automatiquement toute dépense non préalablement réservée au budget. Avant, les ministères pouvaient engager des dépenses qui n'étaient pas couvertes par une disponibilité budgétaire.

L'ancien système mettait en place des « Comptables des Dépenses Engagées » (CDE), **alors que le nouveau met en place des « Comptables des Engagements de Dépenses » (CED)**.

Les comptables publics ne contrôlent plus a posteriori des dépenses engagées, mais contrôlent les dépenses a priori, c'est-à-dire qu'ils contrôlent si les dépenses sont légitimes, avant d'autoriser leur engagement.

Le nouveau système est schématisé par la figure ci-dessous, avec 5 logiciels de la chaîne des finances publiques (en jaune) et des interfaces (en bleu).



AP5 Obtention des données sur les finances publiques exhaustives, fiables et régulières

Las tâches spécifiques prévues par le Plan d'Action sont les suivantes : (i) renforcement de la réforme des comptabilités budgétaire et générale et du système statistique des finances publiques et (ii) renforcement du système d'archivage électronique.

Il existe une **classification fonctionnelle** depuis 2013 suivant les axes du CSLP et le manuel du FMI (d'après M. David MPAWENIMANA, chef du service de la reddition des comptes du MFPD). Les **statistiques des finances publiques** évoluent favorablement, parallèlement aux questions budgétaires et comptables. Quant à **l'archivage électronique**, le Ministère des Finances nous a indiqué qu'il n'y a pas encore de financement.

AP6 Un renforcement des capacités institutionnelles du Ministère des Finances et structures partenaires pour plus d'efficacité dans l'accomplissement de leurs missions

Les tâches spécifiques sélectionnées pour guider cet objectif sont les suivantes :

- (i) renforcement du pilotage de la réforme ;
- (ii) renforcement des capacités de l'ensemble des services du Ministère des Finances, y compris les régies financières (douanes, impôts, recettes administratives) ;
- (iii) mobilisation du soutien interne et externe en faveur des réformes ;
- (iv) rationalisation et renforcement de la maîtrise de masse salariale en préservant les besoins des ministères prioritaires ;
- (v) renforcement de l'Unité chargée de l'intelligence financière dans le cadre de la mise en application de la loi du 4 février 2008 portant lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

Il y a eu des avancées avec la création de l'OBR et dans la gestion des finances au niveau de la commune. Cependant, la mission d'évaluation espère avoir plus d'information sur cette action prioritaire, en menant des réunions avec les représentants du FMI, de la BM et de la BAD à Bujumbura. A ce sujet, il faut mentionner que depuis le Secrétariat Technique chargé du suivi de la mise en œuvre de la SNBGLC et depuis le programme d'appui à la SNBGLC de la CTB, il y a eu des tentatives d'organiser ces trois réunions dès le début de cette mission d'évaluation.

Les réunions que la mission d'évaluation a mené avec les fonctionnaires du Ministère des finances ont permis de documenter ce qui a été décrit jusque-là.

OG2 Améliorer la coordination et la gestion des aides

Dans le document de la SNBGLC sont signalées comme des faiblesses existantes et à traiter :

- (i) l'absence d'une politique et d'une stratégie de développement de l'aide ;
- (ii) le non-respect de la prééminence du budget ;
- (iii) la faiblesse de coordination des multiples structures responsables de la coordination de l'aide ;
- (iv) la fragmentation de l'aide et
- (v) l'appropriation nationale déficitaire des politiques et stratégies de développement.

Il est important de signaler que le Plan d'Action a été réalisé avant la mise en œuvre de la Politique de l'Aide Publique au Développement : pour cette raison les Actions Prioritaires prévues par la SNBGLC n'ont pas été incluses dans le Plan d'Action et les Tâches spécifiques n'ont pas été prévues.

Par conséquent, cette évaluation analyse les 8 actions prioritaires incluses dans la SNBGLC sur base de l'information disponible.

Comblent cette faille et établir au plus vite possible une ligne de travail pour soutenir et faire le suivi de cet Objectif Global est, sans aucun doute, une tâche importante dans le cadre de la mise en œuvre de la SNBGLC.

AP1 Clarifier les fonctions des intervenants dans le cycle de l'aide au Burundi

Au niveau de cette AP, les avancées sont minimales et nécessitent une action urgente comme point de départ pour une amélioration de la gestion et de l'efficacité de l'aide.

Le rapport de Suivi de la mise en œuvre de la SNBGLC pour l'année 2013 a identifié les documents suivants, qui restent à concevoir :

- Audit institutionnel pour clarifier les responsables des structures existantes concernant la mobilisation des ressources extérieures (CNCA trois ministres concernés et autres)
- Textes cohérents pour le dispositif harmonisé de coordination de l'aide (les Termes de Référence ont été présentés au PNUD avec la sollicitation de financement)
- Manuel de procédures et de gestion de l'aide qui devra fixer les règles du jeu (code de conduite et responsabilités des différentes institutions impliquées dans la coordination de l'aide).

Des pas en avant ont été réalisés en ce qui concerne l'analyse des fonctions des intervenants au sein du cycle de l'aide au Burundi (voir cadre suivant).

Toutefois, d'accord avec l'information fournie par le SP/CNCA, un véritable audit institutionnel de la gestion de l'aide extérieure n'a pas été réalisé.

En effet, la gestion de l'aide relève des 3 ministères qui constituent le CNCA (MFPDE, MinInter et MRECI), le SP-REFES et le SP-CNCA mais la législation ne prévoit pas une répartition des tâches

claire entre eux. Ce manque ne peut pas, non plus, être compensé par les instructions de l'organe de décision vu que le CNCA (en tant qu'organe de décision et d'orientation politique) ne se réunit que très rarement.

L'absence d'une claire répartition des tâches entre les institutions intervenant dans la gestion des aides est aggravée davantage par la coordination limitée entre les différentes structures de l'administration publique, qui caractérise le contexte burundais en général, et elle empêche l'élaboration d'un manuel de procédures.

Ces différents points font l'objet de recommandations dans les deux études faites récemment avec le financement de la BAD et concernant : (i) le mécanisme du GCP et (ii) les capacités du SP-CNCA. Malheureusement, le plan d'actions issu de ces deux études attend toujours d'être validé par les partenaires, suite à l'atelier organisé le 26 février 2015 pour la restitution de ces 2 études.

De plus, un « diagnostic institutionnel de la chaîne de PPBSE » a déjà été financé par le PNUB et il est, en ce moment, en cours de reformulation au niveau de la DG du Plan.

La mise en œuvre de cette Action Prioritaire de la SNBGLC, comme pour beaucoup d'autres, ne s'arrête pas avec la vérification de la réalisation de l'audit institutionnel, avec l'accompagnement à la préparation des textes ou avec la vérification de la publication du Manuel de procédures.

La véritable mise en œuvre de la SNBGLC est le suivi, l'accompagnement et l'évaluation pour que tous ces instruments soient utilisés de la manière la plus efficace et efficace possible. Le travail réalisé est important mais celui à venir le sera encore plus. Il nécessitera une constance et une rigueur dans l'accompagnement des parties prenantes pour que celles-ci puissent mesurer et garantir l'utilisation, entre autres, des trois produits cités ci-dessus :

- Atelier de consultation avec les points focaux et les chefs de service 11 février 2015
- Actions prioritaires de la SNBGLC
- Activités exécutées ou planifiées présentant un lien avec les actions prioritaires de la SNBGLC.

AP2 Elaborer et adopter une politique de l'aide

Une conférence internationale sur le Burundi conduite à Genève en 2012 et deux conférences sectorielles menées à Bujumbura en 2013 ont servi à développer les points clés de la politique de l'aide ainsi qu'à mobiliser des fonds. Ces trois conférences ont permis à la communauté internationale et au Burundi de parvenir à un compromis de 3,4 milliards d'USD pour la mise en œuvre du CSLCP II.

En effet, le CSLP II et la vision 2025 encadrent la politique de l'aide au Burundi et la mobilisation des fonds lors des conférences mentionnées est un résultat à mettre à son actif. Cependant, le degré de mise en œuvre de cette politique reste très limité :

1. un plan d'action de la coordination de l'aide est bien élaboré chaque année, mais certaines de ces actions sont reportées d'année et année (telles que l'audit institutionnel)
2. Un manuel de procédures n'a encore pas été élaboré, comme mentionné ci-dessus (AP1)
3. Il y a bien un effort de communication de la part du SP-CNCA sur toutes les activités liées à l'aide extérieure et à sa coordination. Toutefois d'une part, il n'y a pas de stratégie de communication en tant que telle (son élaboration est d'ailleurs l'une des recommandations de l'étude sur les capacités du SP-CNCA) et d'autre part, le SP-CNCA lui-même n'est pas toujours informé de toutes les activités relatives à l'aide extérieure (notamment la conclusion de nouveaux accords de financements, etc.) due à l'insuffisance de la coordination entre les différents acteurs intervenants dans l'aide extérieure.

AP3 Redéfinition des relations avec les donateurs

Les conférences mentionnées (Genève en 2012 et Burundi en 2013) ont contribué à faire avancer la réalisation de cette action prioritaire. De plus, le GCP lui donne de la continuité avec l'objectif de mettre en œuvre les paramètres de Paris/Accra/Busan sur l'efficacité de l'aide.

Cependant, il faut souligner que, la faiblesse des institutions nationales ne permet pas, pour le moment, l'application de **la Déclaration de Paris dans son intégralité, notamment en ce qui concerne les aspects comme la division du travail, la réduction des coûts de transaction, les Unités parallèles, la coopération déléguée et le partenariat silencieux**. Lors de l'atelier de consultation avec les points focaux et les chefs de service du 11/02/2015, l'importance de continuer avec la mise en œuvre des principes de la Déclaration de PARIS a été signalée.

En effet, les structures nationales n'ont pas une capacité d'absorption des connaissances et des ressources suffisantes et **il est donc très important que le PNRA** continue sa mise en œuvre, avec succès, dans sa totalité dans une période raisonnable. Tant que cela n'est pas fait des structures exogènes sont nécessaires.

Concernant les relations avec les partenaires, elles se font principalement dans le cadre du GCP.

Globalement le GCP fonctionne même si elle devrait faire l'objet de quelques réformes pour renforcer son efficacité et sa contribution à une bonne gestion de l'aide comme indiqué, entre autres, dans l'étude précitée. Les partenaires sont en train d'étudier les propositions de réforme formulés, néanmoins, le renforcement de l'appropriation nationale du mécanisme à chacun de ses niveaux (Groupes Sectoriels, Forum stratégique et Forum politique) devrait être entre les priorités.

L'importance de ce mécanisme comme instrument de dialogue sur la réalisation des engagements internationaux (Paris, Acra, Busan) est sans doute sous-estimée. Pour illustration, le SP-CNCA fonctionne quasi exclusivement sur des financements extérieurs, malgré les engagements de l'Etat d'assumer une part croissante de son fonctionnement.

AP4 Suivi des flux des aides accordées au pays via les ONGs

Les ONG ont une personnalité propre et le droit à la confidentialité, la transparence dans la diffusion des sources de financement n'est donc pas toujours facile à assurer.

Il faut encore avancer dans la construction de la confiance avec la société civile et arriver à un point d'équilibre entre l'information et le contrôle. Les ONG ont l'obligation de présenter un rapport annuel au Ministère de l'Intérieur³³ et cela devrait suffire, toujours et quand il est clairement établi quelle information narrative et financière doit être fournie dans le rapport. Ce point correspond donc à l'AXE 1 et à la gouvernance démocratique.

AP5 L'intégration de l'aide dans le budget

Le Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) définit les plafonds d'investissements sectoriels, qui ont servi de référence à l'élaboration des CDMT sectoriels. Le SP/CNCA a fourni un appui ponctuel aux groupes sectoriels et au MFPDE pour renforcer les liens entre ces outils de planification. Ainsi, grâce aux travaux des groupes sectoriels, **tous les Ministères ont développé des politiques et stratégies assorties des plans d'actions et des CDMT sectoriels qui sont cohérents avec le CSLP II.**

Dans ce cadre, l'inscription de l'aide au budget est importante parce qu'elle renforce le processus budgétaire, facilite le respect des priorités nationales et accroît la redevabilité devant le parlement et les citoyens.

Selon les chiffres de l'OCDE, la part de l'aide prévue pour décaissement comptabilisée au budget annuel approuvé par le Parlement est passée de 42% en 2010 à 65% en 2013³⁴ pour un objectif déclaré d'atteindre au moins 85% en 2015. Les progrès en la matière sont donc substantiels, mais le chemin restant à parcourir pour atteindre l'objectif ne l'est pas moins.

Par ailleurs, le fait que tous les instruments cités existent est déjà un progrès, mais encore faut-il vérifier leur degré d'utilisation, notamment en ce qui concerne les CDMT sectoriels que très peu de ministères maîtrisent. De même, il faudrait examiner le degré de connexion entre ces instruments.

³³ Lors de l'atelier de restitution du 14 avril 2015, il a été signalé que les ONGs de caractère international doivent présenter leur rapport au Ministère des Affaires Etrangères.

³⁴ OCDE 2014 : Vers une coopération pour le développement plus efficace, Rapport d'étape

Pour renforcer les liens de cohérence entre les processus de planification, de programmation, de budgétisation et de coordination, **un calendrier commun à tous ces processus a été également produit et validé**. Celui-ci vise à responsabiliser les institutions concernées sur les délais de disponibilité de leurs outputs qui sont nécessaires pour alimenter les autres processus. Néanmoins, il reste à savoir si ce calendrier est respecté et, s'il ne l'est pas ou pas complètement, il faut définir ce qui est fait pour progresser vers sa stricte application.

Il est également important qu'il existe des indicateurs et mécanismes de vérification de CDMT sectoriels qui facilitent le suivi au sein de la SNBGLC. Ces indicateurs doivent permettre d'identifier si les CDMT et CDMT centraux sont coordonnés et, dans le cas où ils ne le seraient pas, faciliter l'identification des causes par *le Secrétariat Technique chargé du suivi de la mise en œuvre de la SNBGLC*. Ceci devrait aussi pouvoir compter sur les capacités nécessaires à réaliser les réunions individuelles et groupales nécessaires pour tracer des plans appropriés à surmonter les obstacles identifiés.

Lors de l'atelier de consultation avec les points focaux et les chefs de service le 11 février 2015, le thème de l'intégration de l'aide dans le budget a été analysé et l'importance de soutenir le Ministère des Relations Extérieures et la CNCA a été soulignée, afin qu'ils dirigent le processus et l'utilisation adéquate de la Loi des Finances et des CDMT.

AP6 Mettre en place un système d'information pour tous les bailleurs sur les procédures à suivre et AP7 Mettre en place un centre unique d'archivage de toutes les conventions d'aide signées

La mission d'évaluation considère que les AP6 et AP7 sont reliées puisque les procédures à suivre doivent être nécessairement un développement des Conventions d'Aide signées. Pour que ces deux thèmes méritent d'être différenciés en deux actions distinctes, il faudrait travailler à différencier leur contenu, ainsi que les objectifs à atteindre dans les deux cas et les acteurs qui doivent intervenir dans la réalisation des objectifs établis.

En ce qui concerne l'AP7, il faut souligner que créer un centre d'archivage ne consiste pas seulement à établir des étagères ou une base de données. Le plus important dans l'archivage est la conception d'un protocole de gestion. Ce protocole doit indiquer clairement qui doit fournir l'information à archiver, qui est responsable de l'archiver et à qui l'information archivée doit être fournie, de quelle façon et selon quelle procédure.

Un centre d'archivage n'est pas un entrepôt de documents. Et la différence entre les deux est que le centre d'archivage dispose d'un personnel formé, d'une méthode de travail et d'interlocuteurs clairs qui fournissent de l'information (fournisseurs) et qui l'utilisent (clients). Il est important de le prendre en compte au moment de soutenir la mise en œuvre de cette action prioritaire et d'en mesurer l'accomplissement.

Un élément important pour le développement de l'archivage est la Déclaration de Paris afin de rendre les données sur l'aide disponibles, prévisibles et transparentes (rapport de suivi SNBGLC 2013).

Un centre de documentation a été établi au siège du Comité National de Coordination des Aides (CNCA). Le centre de documentation est devenu un centre d'archivage, qui peut servir de base pour établir un bon système d'information dirigé aux bailleurs et autres usagers. Un guide d'organisation des archives a même été élaboré dans le cadre de la réalisation de l'étude sur les capacités du SP-CNCA.

Ce qui reste à accomplir dans le domaine est la collecte des conventions de financement et d'autres documents relatifs à l'aide extérieure (notamment les stratégies-pays des partenaires, documents de projets, etc.). Cette collecte pourrait être très facile si le SP-CNCA pouvait être mis en copie des échanges entre les partenaires et le MRECI ou le MFPDE pour toutes les questions d'ordre technique (telles les conventions de financement, les stratégies, etc.).

En relation avec les données sur les finances publiques exhaustives, fiables et régulières, lors de l'atelier il a été souligné le développement et processus de mise en œuvre au sein du Ministère de Finances de la base de données SYGAD. Et, du côté du Centre National de Coordination des aides, la base de données DAD a été signalée.

Le personnel du SP/CNCA a signalé qu'il est important de différencier le processus d'archivage et le protocole de collecte et d'échange des données validé en mars 2012 par le Forum Politique du GCP.

Il s'agit en effet de deux choses différentes :

- le centre d'archivage traite des documents relatifs à l'aide (conventions et autres) ;
- le protocole est relatif à la collecte des données concernant l'engagement, les décaissements et les prévisions de l'aide à travers la base de données du DAD.

Il a été également signalé qu'il peut exister un lien de cause à effet dans la mesure où l'archivage des conventions de financement peut aider à atteindre une plus grande exhaustivité dans la collecte des données de l'aide.

Par ailleurs, s'il est vrai qu'un protocole de collecte des données a été signé, son application est difficile, notamment en ce qui concerne la fréquence de la collecte qui demeure annuelle, alors que le protocole stipule une collecte trimestrielle. La mise à jour du protocole de collecte est inscrite au PTA du SP-CNCA.

Les rapports sur les flux d'aide sont élaborés et diffusés annuellement et un tableau de bord a été introduit dans le système pour permettre aux visiteurs d'avoir d'emblée une information résumée de l'aide au Burundi (idem).

AP8 Renforcer les capacités de la structure qui sera chargée de la coordination et de la gestion de l'aide

Le SP/CNCA joue un rôle important à l'heure d'orienter l'assistance internationale vers les priorités établies par le CSLPII et les documents de Politique Publique Burundaise correspondants.

Le MFPDE est fondamental pour guider le processus de renforcement des capacités, afin que les ressources nationales comme celles de la coopération internationale soient utilisées de manière efficace et pour assurer, au niveau des finances, que les institutions du pays ne reçoivent pas plus que ce qu'elles ont la capacité d'absorber et de dépenser de manière efficace. A son tour, la mise en œuvre de la SNBGLC doit pouvoir être un point d'appui et de liaison entre le renforcement institutionnel que fournit le MFPDE et le renforcement des objectifs de bonne gouvernance ainsi que de prévention et de lutte contre la corruption.

Le suivi de l'investissement de l'aide au développement est essentiel pour que le gouvernement national puisse orienter ses plans de développement mais aussi pour que le gouvernement et les donateurs puissent constater quels domaines reçoivent un appui considérable ou, au contraire, lesquels reçoivent si peu d'appui qu'aucun objectif fixé ne peut être atteint.

Dans ce domaine, **le nouveau système d'information de l'aide (DAD) permet de faire un mapping des interventions par partenaire, par région et par province**, etc., ce qui permet d'identifier les disparités dans l'affectation des ressources et d'autres imperfections à corriger dans l'orientation des financements extérieurs. Le DAD est donc un instrument important pour la mise en œuvre du SP/CNCA. **Les données du DAD alimentent les processus de planification, de budgétisation et de suivi-évaluation.** Le DAD est une application web qui est accessible à tout le monde, actuellement, cinq institutions fournissent les données en ligne (rapport suivi SNBGLC 2013).

Des formations à l'utilisation de ce nouvel outil ont été dispensées depuis février 2012 et se poursuivront en fonction des besoins. Néanmoins, jusqu'au moment, les formations dispensées étaient dirigées surtout aux points focaux de la collecte des données chez les partenaires et non pas au personnel du SP-CNCA lui-même.

Pour le Ministère des Finances et pour faciliter ses relations d'interdépendance avec d'autres institutions, il faut mentionner l'importance du système actualisé durant la période de cette évaluation, ainsi que la nouvelle version du logiciel de gestion de dette (SYGADE).

En effet, dans cette actions prioritaire il s'agit d'estimer si la structure chargée de la coordination de l'aide a reçu un renforcement des capacités suffisant pour lui permettre de mieux accomplir sa tâche (l'animation du GCP, l'encadrement des groupes sectoriels, le maintien de la base de données, etc.). Pour cette raison il est important de mentionner aussi que la SNBGLC contribue à identifier quels domaines nécessitent plus d'appui. Dans ce cadre, le *Secrétariat Technique chargé du suivi de la mise en œuvre de la SNBGLC* est aussi active dans ce domaine, plus particulièrement, il fournit du soutien continu aux points focaux, notamment au point focal au sein de la CNCA et au sein de la majorité des institutions publiques reliées à la CNCA.

Les renforcements des capacités réalisés concernent notamment la mise à disposition d'une ATI mais sans réel contrôle jusqu'à présent de l'effectivité du transfert de compétences entre l'ATI et le personnel national. Mais il y a peu de formations ciblées en fonction des responsabilités de chaque membre du personnel. L'étude sur les capacités du SP-CNCA dresse la liste des renforcements nécessaires et recommande l'adoption d'un plan de formation.

Toutefois, lors de l'atelier du 11/02/2015, l'importance de la Mise en place du SP/CNCA et de son programme d'appui a été signalée.

On présente, dans l'encadré à suivre, l'information sur la mise en œuvre de cet objectif global contenue dans le rapport de suivi de la mise en œuvre de la SNBGLC pour 2013.

Le Secrétariat Permanent du Comité National de Coordination des Aides SP/CNCA a fait des avancées importantes pour atteindre l'objectif global. Néanmoins, beaucoup de défis subsistent pour parvenir à une véritable mise en cohérence des fonctions de planification, de budgétisation et de coordination de l'aide.

Malgré ces différentes réalisations, la mise en œuvre des activités du CNCA a présenté des contraintes, notamment :

- Les préparatifs des conférences sectorielles qui ont pris l'essentiel du temps au détriment des autres activités inscrites dans nos plans annuels d'activités ;
- Une lenteur dans la correction des imperfections constatées dans le prototype des nouveaux systèmes de gestion des données de l'aide (DAD) par son fournisseur, pour le rendre pleinement opérationnel. Cela a eu pour conséquence de retarder le travail de saisie, de traitement et d'analyse des données.
- Certains partenaires extérieurs tardent à fournir les données sur leurs financements et surtout sur la prévisibilité de leur aide, ce qui entrave le processus de planification/budgétisation et a des conséquences négatives sur l'appropriation nationale, la transparence et la responsabilité mutuelle ;
- Le Gouvernement n'a pas pleinement honoré ses engagements d'augmenter l'enveloppe allouée au SP/CNCA, dans l'esprit des engagements pris par toutes les parties signataires du document de l'Addendum au projet d'appui au renforcement des capacités nationales de coordination de l'aide, ce qui hypothèque la pérennisation des acquis du projet après sa clôture.

Les défis suivants subsistent :

- Améliorer l'appropriation nationale de la conduite des actions d'aide ;
- Améliorer les capacités institutionnelles de formulation des politiques, des stratégies et des plans d'actions au niveau national ;
- Assainir le dispositif institutionnel de gestion et de coordination de l'aide ;
- Améliorer l'interaction des systèmes d'information pour renforcer la cohérence et la qualité des statistiques ;
- Mettre en œuvre la politique de l'aide et d'autres instruments qui améliorent la performance du Burundi dans la mise en œuvre des principes d'efficacité de l'aide
- Collecter les données fiables en temps utile.

Rapport de suivi de la mise en œuvre de la SNBGLC pour 2013

OG3 Créer les conditions propices à l'investissement

Dans la présentation de cet objectif global au sein du document officiel de la SNBGLC approuvé par le gouvernement du Burundi, la liste des indicateurs du Doing Business est présentée, ainsi que la description des 5 actions prioritaires. Cependant, dans le Plan d'Action d'autres actions prioritaires sont incluses. Compte tenu du fait que cette mission d'évaluation a pour but d'évaluer la SNBGLC, les avancées des 5 actions prioritaires sélectionnées par le document de la SNBGLC sont présentées ci-dessous.

Les indicateurs du « Doing Business »

1. Registre foncier
2. Accès au crédit
3. Création d'entreprise
4. Protection des investisseurs
5. Paiement des taxes et impôts
6. Résoudre l'insolvabilité
7. Octroi de permis de construire
8. Accès à l'électricité
9. Commerce transfrontalier
10. Exécution des contrats

AP1 Amélioration de la coordination des initiatives et la mise en place d'une stratégie

Les faiblesses identifiées dans le document de la SNBGLC étaient les suivantes : (i) beaucoup de difficultés à accéder au crédit ; (ii) des difficultés de coordination et d'harmonisation de plusieurs structures de suivi ; (iii) des difficultés pour faire fonctionner le Cadre de Dialogue pour le partenariat public-privé ; (iv) des difficultés à faire fonctionner l'API, liées à un manque de moyens.

Les tâches spécifiques incluses dans le Plan d'Action pour cette Action Prioritaire sont les suivantes : (i) une coordination accrue des initiatives visant l'amélioration du climat des affaires ; (ii) élaborer une vision stratégique nationale unique.

Dans l'introduction de cette action prioritaire, il est fait référence à la création d'un groupe sectoriel qui devrait être fonctionnel et capable d'assister le Gouvernement dans l'élaboration d'une vision nationale claire et unique sur le climat des affaires. **La mission d'évaluation a eu connaissance que le groupe sectoriel se structure en 10 groupes techniques de travail pour les indicateurs du « doing business ».**

Il existe un programme clair de réformes qui est en marche ainsi que deux institutions clés et complémentaires pour appuyer sa mise en œuvre. L'une d'entre elles est l'Agence de Promotion des Investissements (API) de même que la Chambre Fédérale de Commerce (CFCIB).

La première a pour mandat de *Promouvoir les investissements directs étrangers au Burundi ainsi que les exportations ; Faciliter la création de nouvelles entreprises via le Guichet unique de création des sociétés ; Appuyer et assister les investisseurs dans la réalisation de leurs projets et assurer le suivi de ces projets ainsi que le suivi des investissements certifiés ; Participer à l'initiation des réformes pour améliorer le climat des affaires et le développement du capital humain.*

La seconde, la CFCIB, a pour objet d'*initier, de proposer et de soutenir toutes les actions visant à améliorer l'environnement des affaires en vue du développement du secteur privé.* Pour cela, elle

dispose de 10 chambres sectorielles (commerçants, mines et carrières, hôtellerie et tourisme, industries, art et artisanat, transporteurs et transitaires, bâtiments et travaux publics, agro business, TICs et femmes entrepreneurs).

Un effort important a été réalisé pour consolider l'API et réduire ainsi une des faiblesses signalées dans le document de la SNBGLC : les tableaux qui suivent présentent quelques données en ce respect.

API Evolution des Ressources Humaines

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Effectif	1	17	18	32	35	47	48

API Evolution du budget depuis les 5 ans

Année	2009/2010	2011	2012	2013	2014	2015
Budget	800.000.000	1.114.000.000	1.240.463.380	1.116.417.042	1.163.420.156	1.389.747.387

Formations essentielles qui cadrent avec les missions de l'API déjà bénéficiées 2011-2013

a. Pour les cadres de l'API

Thématiques et Délais	Objectif visé (mission API) et nombre de cadre formés	Département
Anglais d'affaires, 3 mois	Renforcement des capacités du personnel de l'API, 35 personnes	Agence de Promotion des investissements
Effectiveness of Investment Incentives in Developing countries Evidence and Policy Implications, 2 jours	Renforcement des capacités du personnel de l'API, 1 personne	SAAI
FDI Trends, Competitiveness, and Investment Promotion Techniques, 2 jours	Renforcement des capacités du personnel de l'API, 21 personnes	Tous les départements
Formation sur les meilleures pratiques de promotion d'investissement, 2 jours	Renforcement des capacités du personnel de l'API, 19 personnes	Tous les départements
Formation au marketing territorial, 6 jours	Renforcement des capacités du personnel de l'API, 3 personnes	SPIC ; SRDCH
Visite de la Zone Économique Spéciale du Nord-Ouest du Golfe de Suez, 1 jour	Renforcement des capacités du personnel de l'API, 2 personnes	SPIC ; SRDCH
Système de suivi des investisseurs, 2 jours	Renforcement des capacités du personnel de l'API, 12 personnes	SPIC ; SRDCH
Capacité de négociations commerciales pour les pays africains francophones, 20 jours	Renforcement des capacités du personnel de l'API, 2 personnes	Tous les départements
Promotion des Commerces et des Investissements pour les pays africains francophones, 20 jours	Renforcement des capacités du personnel de l'API, 3 personnes	PROMEX ; SPIC
Investissement privé au Burundi dans le secteur de l'énergie, 3 jours	Renforcement des capacités du personnel de l'API, 2 personnes	SPIC ; SAAI
Formation sur les Zones Economiques Spéciales, 20 jours	Renforcement des capacités du personnel de l'API, 2 personnes	SAAI

b. Pour les partenaires

Thématique	Objectif visé (mission API)	Département
Formation sur les réformes du doing business mises en place par le Gouvernement du Burundi, en 2012, 1 jour	Renforcement des capacités et communication sur les réformes du doing business, 20 journalistes	Association des femmes journalistes
Formation en rédaction des plans d'affaires bancables en 2013, 5 jours	Renforcement des capacités en entrepreneuriat et formation en rédaction des plans d'affaires bancables dispensée aux jeunes universitaires en recherche d'emploi, 30 jeunes	Agence burundaise pour l'emploi des jeunes (ABEJ)
Formation en rédaction des plans d'affaires bancables, en 2014, 5 jours	Renforcement des capacités en entrepreneuriat et formation en rédaction des plans d'affaires bancables dispensée aux jeunes universitaires en recherche d'emploi, 50 jeunes	Agence burundaise pour l'emploi des jeunes (ABEJ)
Coaching en finalisation des plans d'affaires à présenter aux de potentiels financements, 2014, 5 jours	Renforcement des capacités et formation en entrepreneuriat, 18 jeunes femmes	Association des femmes entrepreneurs du Burundi (AFAB)

Parmi les réussites les plus marquantes, on peut souligner la simplification du processus de création d'une entreprise, avec l'établissement d'un **guichet unique, et la simplification du processus d'exportation et d'importation des marchandises**. Pour ce dernier et pour la gestion des affaires commerciales en général, la création de l'OBR a aussi été très importante. Entre autres, l'OBR fournit le code d'identification fiscale des entreprises à travers l'API.

Cependant, il faut souligner l'absence de l'arbitrage dans les objectifs et fonctions de ces deux organismes. L'arbitrage est une solution non judiciaire, claire, facile, rapide et peu chère, pour les conflits entre les entreprises, ainsi qu'entre les entreprises et l'Etat et il représente aussi un aspect très important pour développer un climat favorable à l'investissement.

Néanmoins, Il existe au Burundi le Centre Burundais de l'Arbitrage et de Conciliation, auquel il semble être accordé peu d'attention. Il existe aussi une structure d'arbitrage non juridictionnelle (comité de règlement des différends de l'ARMP) avec représentation tripartite, secteur public / secteur privé / société civile, qui peut infliger des sanctions (exclusion) à l'égard de certains soumissionnaires.

En 2014 le Burundi a aussi adhéré à la Convention de New York de 1958 sur la reconnaissance et l'exécution des sentences arbitrales étrangères. Bien qu'une réserve ait été émise, il s'agit de la réserve dite de « commercialité » selon laquelle la Convention ne s'applique qu'aux litiges ayant un caractère commercial au regard de la loi interne.

AP2 La poursuite de l'amélioration des indicateurs connaissant déjà des réformes et suivi-évaluation de ces réformes

Cette action prioritaire est intégrée au document de la SNBGLC mais pas au Plan d'Action.

L'index « Doing Business » de la Banque Mondiale est systématiquement utilisé au Burundi. Cet index, qui évalue le développement d'un environnement propice aux affaires commerciales, est composé des dix indicateurs indiqués ci-dessus, et se mesure en faisant la moyenne du résultat de chacun d'entre eux.

L'expérience internationale montre qu'il faut l'utiliser avec précaution.

Par exemple, si l'on prend le nombre d'entreprises enregistrées au Burundi, la moyenne sera haute, mais l'analyse n'indiquera pas si les entreprises enregistrées produisent, vendent, achètent et embauchent ou si elles existent simplement sur le papier, sans exercer d'activité économique.

Ainsi, la simplicité de Doing Business a conduit au paradoxe de qualifier au-dessus de l'Allemagne l'un des pays d'Europe qui a un des plus fort taux de pauvreté et de sérieux problèmes de transparence, et ce pendant plusieurs années consécutives.

DOING BUSINESS PARADOX		
Année	Classement de la Géorgie	Classement de l'Allemagne
2005	100	19
2006	37	21
2007	18	20
2008	15	25
2009	11	25
2010	12	22
2011	16	19
2012	9	20
2013	8	21
2014	15	14

De 2007 à 2013 la moyenne des 10 indicateurs du Doing Business présentait la Géorgie comme un pays où il est plus facile et plus sûr d'investir qu'en Allemagne. (www.esiweb.org « the doing business illusion »)

Ce paradoxe, signalé par la prestigieuse institution European Stability Initiative, montre que, bien qu'il soit utile d'utiliser des indicateurs il faut éviter de focaliser le travail sur leur obtention, puisque cela peut perdre de sa pertinence et changer l'ordre des priorités. Le développement des affaires commerciales (doing business) doit mener à la création de richesse pour l'investisseur et pour le pays, en fournissant des prestations de travail adéquates et en contribuant à l'Etat par un pourcentage de bénéfices nets.

En relation avec la poursuite de l'amélioration des indicateurs connaissant déjà des réformes et le suivi-évaluation de ces réformes, le Rapport PEFA et la revue des dépenses publiques ont été mentionnés comme pertinents lors de l'atelier du 11/02/15.

Dans le document de la SNBGLC, un ensemble de réformes est désigné comme prioritaire, conformément à la liste du « Doing Business », et **les trois actions prioritaires suivantes ont été sélectionnées : faciliter l'accès au crédit ; faciliter le paiement des taxes et impôts ; rendre plus fluide le commerce transfrontalier.**

Quant à la création d'entreprises, il y a eu une avancée substantielle dans la capitale.

Cependant, il faut souligner **l'absence d'une stratégie pour consolider l'accompagnement et la diversification du secteur de la petite et moyenne entreprise en dehors de Bujumbura.**

Pour que la création d'entreprises puisse se développer dans le reste du pays, il convient de considérer les spécificités sociales, économiques (capacité d'épargne et d'investissement) de chaque région et des zones rurales en général. Et, dans ce contexte, des structures d'entreprise comme les coopératives et structures similaires doivent être prises en considération, c'est-à-dire des groupements de petits producteurs qui s'associent pour acheter et vendre, tout en maintenant leur propre production individuelle.

Former ces groupements de producteurs permet de consolider la capacité de négociation tant au niveau de l'achat de biens de production qu'au niveau de la vente du produit final et permet aussi d'acquérir de la formation et de l'assistance technique à un meilleur prix.

En résumé, l'appui à la création d'associations productives de différentes natures, selon les nécessités et les possibilités de leurs partenaires, est absent de la partie de la SNBGLC consacrée à l'ouverture des entreprises.

Depuis 2009, certains caféiculteurs appartenant aux associations paysannes ont commencé à rassembler leurs petites sommes d'argent pour se construire des stations de lavage de café avec l'appui de la Confédération Nationale des Associations des Caféiculteurs du Burundi (CNAC), Inades-Formation Burundi et l'Association Appui au Développement Intégral et la Solidarité des Collines (ADISCO). Ils ont ainsi formé autour de ces associations des coopératives qui sont considérées une approche nouvelle et progressive permettant aux caféiculteurs de transformer leur agriculture en une affaire rentable.

En 2012, 92 coopératives étaient agréées à travers le pays mais onze d'entre elles ont pu construire leurs stations de lavage. Ces coopératives voulaient améliorer et contrôler toute la chaîne de valeur du café.

Au cours de la campagne café 2012-2013, ces onze coopératives de caféiculteurs possédant déjà leurs stations de lavage se sont regroupées dans le Consortium des Coopératives de Caféiculteurs (COCOCA), qui coordonne toutes les activités liées à la commercialisation et au marketing du café des coopératives.

Inades –Formation inadesfo.net

Pour progresser, ces entreprises devront compter sur un cadre normatif favorable et, bien sûr, elles devront payer leurs impôts en fonction de leurs bénéfices nets.

De la même façon, la législation burundaise doit garantir une progressive formalisation du travail réalisé par les membres de ces coopératives, afin qu'ils accèdent aux mêmes garanties et prestations sociales que celles fournies par un contrat de travail.

Dans un plan stratégique pour favoriser l'investissement au Burundi, la Chambre Fédérale de Commerce devrait avoir un rôle important dans l'accompagnement des différents types d'entreprises autorisés par le régime légal Burundais. Par ailleurs, elle est particulièrement bien placée pour fournir cet accompagnement, du fait qu'elle est composée d'un ensemble de chambres fédérées qui touchent un large éventail de secteurs productifs du pays. Cet accompagnement consisterait en formation et assistance technique.

Mais, pour cela, elle doit avoir les ressources qui lui permettraient d'agir sur tout le territoire national. Pour garantir la durabilité, ces ressources ne devraient pas provenir de la coopération internationale mais d'un pourcentage des impôts générés par les exportations, importations, vente de services et produits au Burundi.

Une partie des impôts que génère le secteur privé devrait donc être réinvestie pour soutenir les petites et moyennes entreprises en milieu rural et urbain, par de la formation et de l'assistance technique. Dans ce plan stratégique, la Chambre Fédérale de Commerce devrait avoir la responsabilité de soutenir la diversification territoriale et sectorielle des investissements des entreprises.

AP3 Faciliter l'accès au crédit

Les Tâches spécifiques sélectionnées par le Plan d'Action pour cette Action Prioritaire sont les suivantes :

- (i) informatiser le registre de crédit public ;
- (ii) élargir le type d'informations distribuées dans les rapports sur le crédit ;
- (iii) Créer un registre des garanties mobilières centralisé ou géographiquement unifié ;
- (iv) étendre la gamme d'actifs pouvant être utilisés en tant que garantie ;
- (v) étendre de plein droit la garantie aux produits de remplacement de l'actif initial ; permettre une exécution extrajudiciaire des accords portant sur des sûretés ;
- (vi) garantir aux créanciers privilégiés le plus haut niveau de priorité raisonnable dans le cadre et en dehors des procédures de faillite.

L'accès au crédit à un taux d'intérêt raisonnable (en lien avec l'inflation du pays) est un des piliers pour le développement de l'activité économique et la croissance durable d'un pays.

Dans de nombreux pays cependant, il faut démontrer de bons résultats concernant la gestion et le remboursement des crédits antérieurs pour pouvoir obtenir un nouveau crédit. Le plus difficile est donc d'entrer dans ce cycle et de démontrer une gestion réussie des crédits antérieurs. Dans un pays où la présence bancaire est réduite et où peu de Burundais utilisent le système financier, entrer dans ce cycle est plus difficile.

En effet, une des conditions pour avoir accès au crédit est de mettre en évidence les mouvements de son compte bancaire sur une période de temps plus ou moins longue. Pour compliquer un peu plus les choses, le système de registre foncier au Burundi est à peine en train de s'organiser de manière efficace, ce qui signifie qu'il n'est pas facile d'obtenir une copie du registre d'une propriété.

Les efforts remarquables accomplis par le Burundi pour parvenir à la stabilisation macroéconomique et à la croissance sont visibles dans tout le pays. Sur les trois dernières années (2011, 2012 et 2013), le rapport *Doing Business* de la Banque mondiale a classé le Burundi parmi l'un des pays les plus réformateurs au monde compte tenu des efforts déployés pour rationaliser la pratique des affaires, attirer l'investissement étranger et cesser de figurer sur la liste des pays les plus pauvres de la planète.

Article Banque Mondiale « Burundi vu de l'ensemble », mai 2014

Lors d'une réunion avec l'équipe de l'API, la mission d'évaluation a été informée des mesures qui sont prises pour répondre à ce problème.

La solution qui a été trouvée est la **création d'un registre de garantie**. Pour les petites et moyennes entreprises, une base de données sera mise à disposition, qui leur permettra ainsi de déclarer un ensemble de biens immobiliers, qui peut avoir une valeur suffisante pour garantir l'accès au crédit (Projet de Loi sur les sûretés mobilières).

Une autre mesure en cours de préparation est la **création d'un « crédit bureau »**, autrement dit le projet de loi régissant les **Bureaux d'information sur les Crédits**, qui s'inspire du système existant aux Etats-Unis. Celui-ci consiste en un système et/ou institution qui enregistra l'historique des crédits de tous les usagers du système bancaire burundais. Le crédit bureau sera utile tant pour celui qui fait la demande de crédit que pour celui qui l'octroie.

En effet, pour celui qui en fait la demande, il sera ainsi beaucoup plus facile d'obtenir un nouveau crédit s'il a été capable de tenir ses engagements de paiement pour les prêts antérieurs (incluant les paiements par carte de crédit). Cela signifie qu'il aura moins d'avals et de garanties à présenter.

Pour la banque qui étudie la demande de crédit, ce sera aussi beaucoup plus facile puisque ce système lui fournira l'information pertinente sur l'utilisateur : par exemple si l'utilisateur a d'autres crédits en cours et si ses garanties suffisent à soutenir un nouveau crédit. De la même façon, le système l'informerá si le requérant a manqué au remboursement d'une de ses dettes.

Finalement, l'existence et le fonctionnement du Bureau d'information sur les Crédits permettra au processus de demande et acceptation ou refus du crédit d'être exécuté beaucoup plus rapidement.

Le projet de loi régissant les Bureaux d'information sur les Crédits devrait être approuvé au printemps 2015.

Lors de l'atelier de consultation avec les points focaux et les chefs de service le 11 février 2015, en lien avec le thème « *Faciliter l'accès au crédit* », l'adoption et mise en œuvre de la Stratégie nationale de développement du secteur financier ainsi que la création (en cours) d'un Registre des garanties mobilières ont été mentionnées comme des actions pertinentes.

AP4 Faciliter le paiement des taxes et impôts

Les tâches spécifiques incluses dans le Plan d'Action pour cette activité sont les suivantes :

- (i) conduire une analyse plus approfondie des interactions entre le contribuable et le système fiscal ;
- (ii) conduire une formation et une sensibilisation aux petites et moyennes entreprises afin d'améliorer le recouvrement et le respect de la réglementation.

A ce sujet, la mission d'évaluation a été informée qu'il existe un groupe de travail dédié à ce thème, nommé « Taxe Reforme ».

Lors l'atelier de consultation 11/II/15, sur le thème « Faciliter le paiement des taxes et impôts », la création de l'OBR a été signalée encore une fois comme une action importante et en relation avec la création de comptes de paiement le Guichet unique a été mentionné.

AP5 Rendre plus fluide le commerce transfrontalier

La création de l'OBR a provoqué une révolution dans ce domaine, de la même façon que l'intégration à l'East African Community.

Lors de la réunion avec le Secrétaire Permanent du Ministère chargé des affaires de la Communauté Est-Africaine, nous avons été informés que les trois Tâches spécifiques identifiées pour orienter cette action prioritaire ont été pleinement réalisées : les exigences sur les documents requis à l'importation et à l'exportation ont été simplifiées ; les inspections basées sur le risque ont été mises en œuvre et les installations douanières de Bujumbura ont été dotées d'un scanner.

Lors de l'Atelier de consultation entre les points focaux et les chefs de service le 11 février 2015, l'importance de la création de l'OBR a été soulignée encore une fois comme une action importante ainsi que la mise en place du Guichet unique à toutes les frontières (système au travers duquel deux pays frontaliers adoptent une procédure commune d'entrée et de sortie du territoire. Ce système existe déjà à certains endroits comme en Tanzanie et cela a réduit considérablement le temps d'entrée d'un bien par le port de Dar

Es Salam jusqu'à son arrivée à Bujumbura. L'élimination des barrières non tarifaires est également considérée comme une action importante).

OG4 Avancer vers la mise en place de réformes pour une meilleure intégration économique

Les faiblesses identifiées dans le document de la SNBGLC en 2011 étaient notamment la difficulté de participer de manière simultanée à une multitude de processus d'intégration (Union Africaine, Marché Commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique Australe « COMESA », la Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale CEEAC, de la Communauté Economique des Pays des Grands Lacs « CEPGL », de la Communauté Est Africaine « EAC » de la Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs CIRGL et de l'Initiative du Bassin du Nil).

Dans ce cadre, il est suggéré de privilégier la participation active du Burundi au sein de COMESA CEPGL et de l'EAC. Cette dernière semble en fait offrir des perspectives significatives en termes de développement économique et de stabilité significatives comme montré par les données ci-dessous.

TAUX DE CROISSANCE DU PIB DANS LES PAYS DE LACOMMUNAUTE EST AFRICAINE

Année	Burundi	Rwanda	Ouganda	Tanzanie	Kenya
2007	4,8%	5,5%	8,6%	7,1%	7,0%
2008	5,0%	11,2%	7,7%	7,4%	1,5%
2009	3,5%	4,1%	7,0%	6,0%	2,7%
2010	3,8%	7,2%	6,1%	7,0%	5,8%
2011	4,2%	8,3%	6,7%	6,4%	4,4%
2012	4,2%	8,0%	2,6%	6,9%	4,7%
2013	4,5%	7,5%	5,6%	7,0%	5,9%
Période 2007-2013	4,3%	7,4%	6,3%	6,8%	4,6%
Prévision 2014	5,1%	7,2%	6,5%	7,2%	6,2%

FMI, Perspectives de l'économie mondiale, Octobre 2013, lu sur www.brb.bi

Sur la période 2007-2013, le taux de croissance moyen du Burundi reste le plus faible (4,3%), suivi par le Kenya (4,6%), l'Ouganda (6,3%), la Tanzanie (6,8%) et le Rwanda qui a enregistré les meilleures performances (7,4%).

En 2014, il est attendu une amélioration de la croissance pour l'ensemble des pays de la Communauté Est Africaine à l'exception du Rwanda où le ralentissement se poursuivra. Le taux de croissance s'établira à 5,1% au Burundi, à 7,2% au Rwanda, à 6,5% en Ouganda, à 7,2% en Tanzanie et à 6,2% au Kenya.

Comparativement au taux d'inflation annuel observé en 2012, les pays de la Communauté Est Africaine ont enregistré des performances considérables en 2013. Ces améliorations sont en

grande partie attribuables aux bonnes productions agricoles et aux politiques monétaires prudentes mises en œuvre par les Banques Centrales de la Communauté Est Africaine.

En 2013, le taux de croissance dans les pays de la Communauté Est Africaine s'est accéléré à l'exception du Rwanda qui a connu une légère décélération, tout en maintenant un taux de croissance le plus élevé dans la sous-région.

AP1 L'amélioration de l'interaction des Autorités burundaises en particulier avec l'EAC, le COMESA, la CEPGL

Le Secrétaire Permanent du Ministère chargé des affaires de la Communauté East-Africaine signale que le thème de la langue (à l'exception du Rwanda, tous les autres pays de l'EAC sont anglophones) ne doit pas être un problème. Le français a déjà été reconnu comme langue officielle au sein de cette organisation. Ainsi, cela peut favoriser le fait que les partenaires anglophones de l'EAC (Kenya, Ouganda et Tanzanie) choisissent le Burundi pour les aider à mener leurs affaires au sein de l'Afrique francophone.

Et, en général, le fait que l'anglais et le swahili progressent au Burundi doit être considéré comme une opportunité et non comme un problème.

L'Office Burundais des Recettes (OBR) dirige une partie importante de l'harmonisation législative liée au processus d'intégration régionale. Ainsi, en juillet 2014, la constitution d'un territoire douanier commun entre les membres de l'EAC a été approuvée, et un tarif douanier commun a été établi.

Il est aussi important de souligner l'apport de l'intégration régionale à la recherche appliquée. C'est le cas du travail commun qui est réalisé au sein de l'Institut de Recherche Economique. Une partie de ce travail est développée dans le cadre des obligations énoncées dans la Convention sur la diversité biologique CPGR.

Sur le plan énergétique, il est pertinent de signaler la **coopération entre le Burundi, le Rwanda et la RDC au niveau de la production d'électricité**, provenant des cascades du fleuve Ruzizi qui connecte le lac Kivu au lac Tanganika. Ainsi, un macro projet de génération d'électricité (RUZIZI III) est géré par l'entreprise Energie des Grands Lacs (EGL), une entreprise internationale formée sous l'égide de la Communauté Economique des Pays des Grands Lacs (CEPGL).

D'autres conséquences concrètes sont celles liées au fait d'avoir établi une seule **inspection des produits au point d'entrée de la zone commune**. Par exemple, une marchandise qui entre dans la zone de l'EAC par Dar es Salam à destination de Bujumbura parvient à destination désormais dans un délai de 8 jours, contre 21 auparavant.

D'autres avancées ont eu lieu au niveau de la coopération et de l'intégration militaire, ce qui a eu des répercussions concrètes et mesurables dans la planification de la gestion des catastrophes naturelles et de la lutte contre la piraterie.

Dans le domaine de la sécurité, il y a eu des avancées aussi dans le travail de lutte contre le vol d'automobiles et l'échange de prisonniers. Une autre avancée significative a été réalisée dans des domaines comme celui de l'agriculture, une avancée a été réalisée dans le domaine très important de la sécurité alimentaire (protocole plan d'action signé en 2011 dans le cadre de l'EAC). Il y a eu des avancées également dans la préparation d'un protocole lié à la santé (SPS), dans le renforcement de l'agenda de l'autorité de régulation des médicaments, etc. Dans le domaine de l'éducation, l'intégration s'articule autour du protocole du marché commun au sein de l'EAC.

Un autre thème important est celui du traitement et de la **préservation des sources d'eau potable**. A ce sujet, il est important de mentionner que les bassins de 12 des provinces du Burundi déversent leurs eaux dans le Lac Victoria qui, à son tour, alimente le fleuve Nil. Le Burundi participe à la Commission du bassin du Lac Victoria pour cette raison. Cependant, le développement des infrastructures, qui est un thème de suprême importance pour le pays et la région, reste toujours en suspens.

Lors de l'atelier de consultation le 11 février 2015, les points focaux et les chefs de service ont mentionné *l'amélioration de l'interaction des Autorités burundaises en particulier avec l'ECA, le COMENSA et la CEPGL*, grâce à l'élaboration de la Stratégie d'intégration régionale et la progressive mise en œuvre des engagements.

AP2 Le renforcement et la facilitation de la participation du Burundi aux négociations commerciales régionales de manière active en exprimant ses intérêts propres

Dans le document de la SNBGLC, un ensemble d'activités concrètes à réaliser est établi pour consolider la capacité de négociation du Burundi. Concrètement, il s'agit de :

- (i) La réalisation d'un audit organisationnel du Ministère à la Présidence chargé des affaires de la communauté Est Africaine et de la coordination interministérielle sur l'Intégration régionale ;
- (ii) La contractualisation d'une Assistance Technique (AT) de moyen terme auprès des Ministères responsables de l'intégration dans ces différentes organisations (Ministère Chargé des Affaires de la Communauté Est Africaine, Ministère des Relations Extérieures et de la Coopération Internationale et Ministère en Charge du Commerce) ;
- (iii) La contractualisation d'une Assistance Technique (AT) sur l'harmonisation des textes législatifs burundais avec les Traités/ protocoles de l'EAC ;
- (iv) L'achat d'équipements informatiques pour le Ministère du Commerce ;

- (v) Le financement de la participation des autorités burundaises et/ou d'autres parties prenantes des conférences, négociations et forums régionaux liés au processus d'intégration ;
- (vi) La formation à la préparation des négociations ;
- (vii) Le financement des activités d'information concernant le processus d'intégration.

La mission d'évaluation a pu constater que, durant la période d'évaluation, des formations à l'anglais et à la négociation commerciale ont été dispensées. De plus, des fonctionnaires du Burundi ont assisté aux réunions convoquées par les différents organismes d'intégration à l'étude. Cependant, rien n'indique qu'il y ait eu des avancées dans les autres actions décrites ci-dessus.

C'est donc le travail de la SNBGLC que de réaliser le suivi de ces objectifs et de définir un calendrier réaliste de leur accomplissement.

Lors de l'atelier de consultation avec les points focaux et les chefs de service le 11 février 2015 *l'Appui des autorités responsables de l'intégration régionale dans la coordination des appuis des bailleurs dans ce secteur* a été analysé. Sur ce thème, la mise en place du Groupe sectoriel Intégration régionale et les avancées faites pour son implication au sein du Trade Mark EAC ont été signalés.

De plus, le renforcement et la facilitation du Burundi aux négociations commerciales régionales, de manière active et en exprimant ses intérêts propres, a été analysé. A ce sujet, la formation en anglais en 2012 ; 2013 ; 2014 des cadres du secteur public et privé et l'atelier de formation en techniques de négociation commerciale en décembre 2014 ont été mentionnées.

AP3 Appui au développement du secteur privé

Les tâches spécifiques sélectionnées dans le Plan d'Action pour cette action prioritaire sont les suivantes :

- (i) la poursuite du renforcement des capacités entrepreneuriales et managériales des hommes et des femmes d'affaires ;
- (ii) le renforcement des capacités organisationnelles des organisations professionnelles du secteur privé ;
- (iii) la mise en place des infrastructures et équipements de base.

Le thème du secteur privé a été traité dans la partie sur la création de conditions favorables à l'investissement. Cependant, on peut en souligner certains points. L'un d'entre eux est que l'accès à l'électricité est un requis minimum pour le développement productif et, au Burundi, une grande partie de la population n'y a malheureusement pas accès. De plus, pour réaliser des investissements d'un volume important, qui permette de générer de l'emploi digne et une marge

de bénéfice nécessaire pour assurer la stabilité à l'investissement et à l'investisseur, il est indispensable d'avoir accès au crédit et à une formation technique de qualité.

Il semble que les réformes en cours vont permettre d'améliorer substantiellement l'accès au crédit. De même, il y a des avancées en ce qui concerne la facilitation des démarches administratives et des coûts pour l'importation de machines et autres biens de production, et pour l'exportation de biens manufacturés. **Cependant, pour le développement du secteur privé, il est recommandé que le Burundi sélectionne des secteurs de production qui sont considérés comme particulièrement productifs et de focaliser les efforts de l'investissement public dans la formation du personnel de base et personnel intermédiaire.** En d'autres termes, pour attirer l'investissement étranger, il faut garantir que le Burundi puisse compter sur du personnel technique formé, que le coût d'accès à l'énergie soit accessible et qu'il soit facile d'importer des machines et autres biens de production ainsi que d'exporter le produit final.

Le Burundi ne possède pas un marché interne avec un fort pouvoir d'achat qui puisse attirer l'investissement. Cependant, **il ne faut pas sous-estimer l'économie informelle et sa capacité à se formaliser.** Tous les efforts en matière de formalisation de **la propriété des terres et l'accès à la justice au niveau local** contribuent à améliorer les possibilités de croissance des petites et **moyennes entreprises**. Un exemple qui montre que le changement est possible et peut venir très rapidement est le développement et massification du téléphone portable au Burundi. C'est un secteur en pleine croissance, générateur d'emploi et avec un potentiel énorme pour assurer l'accès à une éducation de qualité dans des endroits isolés.

En résumé, cette mission d'évaluation n'a pas pu documenter et vérifier si un appui pertinent a été donné à « La poursuite du renforcement de capacités entrepreneuriales et managériales des hommes et des femmes d'affaires » et au « renforcement des capacités organisationnelles des organisations professionnelles du secteur privé », ni à la « mise en place des infrastructures et équipements de base ». Mais préalablement à la formation en capacités de gestion il faut sélectionner des secteurs de production puis investir dans la formation du personnel technique et, en même temps, travailler pour que les conditions de l'investissement soient garanties (accès au crédit, à l'énergie, à l'importation et exportation). Car il y a déjà des hommes et les femmes qui possèdent des capacités de gestion au Burundi. Il manque plutôt du personnel technique.

Lors de l'atelier de consultation avec les points focaux et les chefs de service le 11 février 2015 l'Appui au développement du secteur privé a été analysé et, dans ce domaine, la mise en place de l'API et la mise en place d'un Cadre de dialogue Secteur public-Secteur privé ont été considérées comme des actions pertinentes. De même, il a été jugé nécessaire de renforcer l'appui à la CFCIB.

En relation avec l'amélioration du climat des affaires (coordination des initiatives, stratégie unique) la Création d'un Guichet unique pour la création d'entreprise ; la création d'un Guichet unique pour

l'obtention d'un permis de construire et le Guichet unique pour le transfert de propriété ont été soulignées.

REALISATIONS POUR LA GOUVERNANCE ECONOMIQUE

Ouverture officielle, le 26 mars 2013, de 2 Guichets Uniques : Le guichet Unique d'obtention du permis de construire englobe les services de la Direction Général d'Urbanisme, de la Direction des Titres Fonciers du Cadastre National, de l'ONATEL, de la REGIDESO et des SETEMU.

Le guichet unique de transfert de propriété englobe les services de l'OBR de la Direction des titres fonciers, et de la Mairie

Mise en place d'un guichet de raccordement à l'électricité moyenne tension à la REGIDESO

Renforcement du cadre de dialogue secteur public secteur privé ;

Mise en place d'un site web du Cadre : « www.dpp-burundi.com » ;

Mise en place d'un plan stratégique du Cadre pour la période 2012-2015 ;

Alimentation du site Web « www.investburundi.com »

2.3.2. La Gouvernance Économique: conclusions et recommandations

GOUVERNANCE ECONOMIQUE : CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS
Conclusion 01 : Un centre d'archivage n'est pas un entrepôt de documents. Et la différence entre les deux est que le centre d'archivage dispose d'un personnel formé, d'une méthode de travail et d'interlocuteurs clairs qui fournissent de l'information (fournisseurs) et qui l'utilisent (clients).
Recommandation 01 : Il est important de le prendre en compte, au moment de soutenir la mise en œuvre de l'action prioritaire "Mettre en place un centre unique d'archivage de toutes les conventions d'aide signées" et d'en mesurer son accomplissement.
Conclusion 02 : Quant à l'analyse des indicateurs, il est important de mentionner qu'il faut le faire avec précaution. Par exemple, pour les indicateurs du Doing Business, si l'on prend le nombre d'entreprises enregistrées au Burundi, la moyenne sera haute, mais l'analyse n'indiquera pas si les entreprises enregistrées produisent, vendent, achètent et embauchent ou si elles existent simplement sur le papier, sans exercer d'activité économique.
Recommandation 02 : Au moment de préparer des indicateurs, il est important de distinguer les indicateurs « outcome » (des entreprises ont été créées) et des indicateurs « output » (les entreprises créées développent une activité économique imposable et qui génère de l'emploi formel).
Conclusion 03 : Quant à la création d'entreprises, il y a eu une avancée substantielle dans la capitale. Cependant, il faut souligner l'absence d'une stratégie pour consolider l'accompagnement et la diversification du secteur de la petite et moyenne entreprise en dehors de Bujumbura.
Recommandation 03 : pour le développement de cette stratégie, les groupements de petits producteurs qui s'associent pour acheter et vendre, tout en maintenant leur propre production individuelle (coopératives) doivent être prises en considération.
Conclusion 04 : favoriser des formes communes de travail dans le monde rural ou urbain n'implique pas de réduire l'appui à la croissance du travail formel, qui contribue aux impôts, et permet d'avoir accès à une couverture de santé et un fonds pour la retraite.
Recommandation 04 : dans la mesure du possible, la Chambre Fédérale du Commerce devrait être soutenue afin qu'elle puisse développer un travail de conseil à travers des Chambres spécialisés dans les différentes régions du pays. Pour financer le travail de l'API et de la Chambre de Commerce, il est suggéré de faire un lien direct et légal entre les revenus que l'Etat perçoit par les impôts des importations et exportations et le financement de l'API et la Chambre Fédérale du Commerce, afin pour soutenir les petites et moyennes entreprises en milieu rural et urbain, par de la formation et de l'assistance technique.
Conclusion 05 : les perspectives de productivité élevée (production élevée par Prix et quantité de main d'œuvre investie) et d'efficience (relation positive entre l'investissement réalisé et le résultat, incluant la capacité d'importer des matières premières et d'exporter le produit final) permettront d'attirer les investissements au Burundi.
Recommandation 05 : en suivant l'exemple des pays qui ont mené leur développement économique avec succès, le Burundi devra sélectionner des secteurs de production qui sont considérés comme particulièrement adaptés pour le pays et focaliser les efforts de l'investissement public dans la formation du personnel de base et personnel intermédiaire.

2.4. 1^{ère} PARTIE AXE IV : LA GOUVERNANCE DES SECTORIELS

2.4.1. Analyse par Objectif Global

La pertinence et justification de cet axe est décrit dans le document de la SNBGLC comme un niveau intermédiaire qui doit exister entre, d'un côté, les plans de caractère national (vision stratégique 2025, le plan de gouvernement 2010-2015 et le CSLP II) et, de l'autre, les plans d'action et plans d'investissement de chaque Ministère et entité publique.

Cependant, il faut souligner que les mots « sectoriels » et « secteur » au Burundi paraissent avoir perdu de leur essence. Au Burundi, on trouve aujourd'hui des "Stratégies sectorielles", reliées à un seul Ministère et entités personnalisées (entités autonomes correspondantes). Cependant, une stratégie qui planifie les actions et les objectifs d'un seul acteur n'est pas une stratégie sectorielle, mais un plan stratégique de l'institution en question, ce qui est très différent.

Une stratégie sectorielle doit unir les efforts d'acteurs très divers pour améliorer la productivité de chacun d'entre eux et de l'ensemble. Les acteurs publics et privés (étatiques et non étatiques) ont en commun le fait qu'ils sont actifs et pertinents pour le développement des secteurs social, économique, civil ou politique.

Dans le secteur de la justice par exemple, la stratégie sectorielle devrait inclure le parquet, l'ordre des avocats, les OSC qui appuient la population vulnérable dans leur processus d'accès à la justice, les représentants des juges et du personnel judiciaire, le Ministère de la Justice et, en définitive, tous les acteurs étatiques et non étatiques qui interviennent dans le cycle de la justice. **Il s'agit des acteurs qui interviennent dans les processus de formation en droits et prévention des violations des droits, ceux qui interviennent dans le système des tribunaux et ceux qui ont une importance dans le processus de réinsertion sociale des prisonniers qui ont déjà purgé leur peine ou qui sont en train de le faire via des peines alternatives à la réclusion.**

Au sein du secteur de la Justice, on considère un second groupe composé de tous les acteurs pertinents dans les domaines de la formation et de la logistique, de l'entretien des biens immobiliers, de la santé, etc., qui sont nécessaires et garantissent que les acteurs du premier groupe puissent travailler de manière efficace et efficiente.

Un autre secteur bien distinct, comme celui de **l'industrie du café, devrait compter sur des acteurs représentatifs de la phase de sélection, préparation de la terre et distribution des semences et autres biens de production nécessaires, comme les producteurs et les négociants de café.**

Comme pour le secteur de la justice, il devrait compter sur un second groupe d'institutions publiques et privées qui sont nécessaires pour que les premières puissent bien faire leur travail,

comme les entreprises qui fabriquent la machinerie, les engrais et les pesticides, ou encore ceux qui fournissent et/ou se chargent de l'entretien des véhicules qui sont utilisés pour la distribution, les points de vente, etc. Un autre élément très important est que le secteur devra inclure des centres de formation technique pour la formation de base et la formation continue des producteurs, des vendeurs, etc.

La pierre angulaire de n'importe quelle stratégie sectorielle est le Secrétariat Technique. Celui-ci est déjà l'institution qui recueille les préoccupations des acteurs du secteur, via leurs représentants (le Juge représentant, le producteur de café représentant, etc.).

De plus, le Secrétariat technique a pour fonction d'assurer que la communication entre tous les acteurs d'une même chaîne de production de biens (café) ou de services (justice) soit fluide et le plus efficace possible. Autrement dit, il s'agit d'obtenir le meilleur résultat possible avec les moyens disponibles.

Finalement, il est important de souligner que le Secrétariat Technique doit être au service des membres du Secteur, en se préoccupant des nécessités de chacun, en mettant les membres en relation entre eux et en s'assurant que les accords sectoriels soient respectés, et en identifiant le cas échéant les causes de non-conformité et les mesures ou processus à mettre en œuvre pour les corriger.

La mission d'évaluation de la SNBGLC constate qu'une approche semblable à celle décrite précédemment est utilisée seulement dans les domaines de l'éducation et de la santé. Le *Secrétariat Technique chargé du suivi de la mise en œuvre de la SNBGLC* pourrait aider chaque secteur à mener une réflexion pour s'assurer que tous les maillons de la chaîne productive soient représentés dans la prise de décisions et que chaque secteur dispose d'un Secrétariat Technique reconnu et respecté par tous les acteurs.

En lien avec les tâches prévues pour cette Action Prioritaire (élaborer pour chaque secteur un document de vision à long terme et élaboration d'un guide de planification), il faut signaler plusieurs éléments.

D'un côté, la réalisation de ces tâches est affectée par les problèmes mentionnés dans les paragraphes précédents. Ainsi, la documentation du Ministère de la Fonction publique, du Travail et de la Sécurité Sociale (MFPTSS) confond les plans stratégiques institutionnels avec les plans stratégiques sectoriels. Et, pour les plans sectoriels, les cadres de responsabilités définis pour chaque acteur ne sont pas établis.

Ce problème est une opportunité en or d'intervention pour le processus de mise en œuvre de la SNBGLC. **Il faut en effet souligner qu'un plan stratégique SECTORIEL sans Secrétariat technique ni plan de réunions et de calendrier trimestriel, ne peut en aucun cas améliorer**

l'efficacité des institutions individuellement et reliées entre elles par un intérêt commun. Le seul effet est d'augmenter la charge de travail pour chacune d'entre elles sans bénéfice en retour. En d'autres termes, un plan stratégique sectoriel sans structure administrative dédiée à le mener à bien et sans un plan de suivi des objectifs qui permette de rétro alimenter les parties prenantes, n'est pas un pas en avant vers la bonne gouvernance. Bien au contraire. La mise en œuvre de la SNBGLC est dans une position privilégiée pour garantir que ce soit vraiment un pas vers la bonne gouvernance.

D'un autre côté, il est important de souligner une fois de plus que la raison d'être de la SNBGLC est l'appui à la coordination au suivi et à l'évaluation. Et, dans ce cadre, il est aussi important de souligner qu'il ne s'agit pas d'initier de nouveaux processus mais d'identifier les problèmes rencontrés au sein de ceux déjà à l'œuvre. Par exemple, il ne semble pas clair que la DGAP ait mis en place son plan stratégique. Avant de créer de nouveaux plans, il faudrait réaliser une réflexion approfondie et essayer de faire fonctionner les plans en cours.

Finalement, il faut souligner que, dans l'exercice du principe de subsidiarité (pilier de la bonne gouvernance), les plans de chaque institution et de chaque secteur sont prioritaires para rapport à la SNBGLC. Le principe de subsidiarité établit que ce qui peut être fait à un niveau inférieur ne doit pas être réalisé à un niveau supérieur. Autrement dit, la SNBGLC a un caractère subsidiaire aux institutions et secteurs qu'elle soutient dans le domaine de la gouvernance et de la lutte contre la corruption.

Il est très important de le prendre en compte, pour que la mise en œuvre de la SNBGLC puisse s'adapter aux nouveaux plans stratégiques, qu'ils soient sectoriels ou institutionnels. Le système au sein duquel se structure la SNBGLC entrave cette adaptation. Par exemple, quand le ministère de la justice établit une stratégie de lutte contre la corruption judiciaire, la SNBGLC devrait maintenir l'objectif global correspondant mais aussi renouveler toutes les actions prioritaires et les tâches spécifiques de cet objectif global pour s'adapter à ce qui a été accordé au sein du secteur et du ministère de la justice. La même chose devrait advenir quand le Ministère de la Fonction Publique, du Travail et de la Sécurité Sociale change ses actions prioritaires dans le cadre du PNRA et ainsi de suite.

Cette partie est plus détaillée dans la section dédiée au Suivi et Evaluation.

Stratégies, Programmes, Politiques et Plans d'actions : Période 2011-2014

1. Stratégie nationale de développement du secteur du tourisme au Burundi,
2. Stratégie de développement du secteur financier au Burundi

3. Plan d'action national pour le contrôle, la gestion des armes légères et de petit calibre et le désarmement de la population civile
4. Politique nationale de protection sociale
5. Politique nationale de promotion des coopératives au Burundi
6. Politique nationale de développement des technologies de l'information et de communication du Burundi (2010-2025)
7. Lettre de politique générale du Ministère de la Sécurité Publique sur la sécurité intégrale et intégrée pour le Burundi (2011-2015)
8. Plan national de développement sanitaire 2011-2015
9. Plan d'Action National pour la mise en œuvre de la Résolution 1325 du Conseil de Sécurité des Nations Unies ;
10. Stratégie nationale de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption et son plan d'action
11. Déclaration du gouvernement en matière de politique démographique nationale « PD/PDN »
12. Plan National d'investissement Agricole 2012-2017 et proposition de financement d'un projet agricole au Fonds Global pour l'Agriculture et la Sécurité Alimentaire
13. Politique nationale pharmaceutique
14. Stratégie nationale de l'eau
15. Programme National de Réforme de l'Administration Publique au Burundi
16. Projet de Politique nationale de défense
17. Plan de développement du marché financier au Burundi
18. Plan sectoriel du développement du secteur de l'éducation et de la formation 2012-2020
19. Programme de formation patriotique
20. Lettre de politique énergétique
22. Politique nationale de villagisation
23. Politique sectorielle du Ministère du Développement Communal
24. Politique forestière nationale du Burundi
25. Document de Politique et Stratégie nationale du secteur des micro-finances 2012-2016
26. Document de normes sanitaires pour la mise en œuvre du PNDS au Burundi
27. Projet de lettre de renforcement des capacités
28. Stratégie nationale de sécurité
29. Politique nationale Genre 2012-2015
30. Politique sectorielle du Ministère des Transports, des Travaux Publics et de l'Équipement
31. Politique nationale de communication
32. Politique nationale d'assainissement
33. Cadre Budgétaire à Moyen Terme et Cadre de Dépenses à Moyen Terme Central 2014-2016
34. Stratégie nationale de communication gouvernementale
35. Politique nationale de l'audiovisuel
36. Politique linguistique nationale
37. Projet de Stratégie Nationale de prévention et de Lutte contre le phénomène Enfants en situation de Rue
38. Projet de Politique Nationale de la Recherche et de l'Innovation Technologique et son plan d'action
39. Stratégie d'investissement et plan de mobilisation des ressources financières pour la lutte contre la dégradation des Terres
40. Document de politique linguistique nationale
41. Politique Nationale des Droits Humains
42. Politique de gestion des performances dans le secteur Public
43. Stratégie nationale de développement de la culture du riz au Burundi (SNDR-B)
44. Programme Economique Régional (PER)
45. Stratégie révisée de désengagement de l'Etat de la Filière café du Burundi
46. Stratégie de mise en œuvre de la Politique Nationale de Protection Sociale
47. Programme national de subvention des engrais au Burundi.

Lors de l'atelier de consultation avec les points focaux et les chefs de service le 11 février 2015 une analyse en plénière de la gouvernance des sectoriels a été réalisée.

En lien avec « *Appuyer chaque secteur pour qu'il se dote d'une politique stratégique à long terme dans laquelle toutes ses actions et l'ensemble des partenaires s'inscrivent* », il a été souligné que des politiques existent dans nombre de Ministères (agriculture, MSP, MDNAC, fonction publique : Politique nationale de protection sociale, politique nationale de l'emploi). Toutefois, il reste une confusion entre les Politiques Publiques sur des thèmes concrets, les plans stratégiques de chaque Ministère et la coordination de la planification, du suivi et de l'évaluation entre les institutions qui travaillent pour satisfaire une même population cible dans une thématique similaire (stratégie sectorielle).

En lien avec « *associer tous les partenaires dans l'élaboration de la politique stratégique à long terme* », le Fonds commun pour l'Education, qui est le fruit d'un dialogue du Ministère avec les PTF, a été considéré comme un modèle.

2.4.2. La Gouvernance des Sectoriels: conclusions et recommandations

LA GOUVERNANCE DES SECTORIELS CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Conclusion 01 : les mots « sectoriels » et « secteur » au Burundi paraissent avoir perdu de leur essence. Au Burundi, on trouve aujourd'hui des "Stratégies sectorielles", reliées à un seul Ministère et entités personnalisées (entités autonomes correspondantes). Cependant, une stratégie qui planifie les actions et les objectifs d'un seul acteur n'est pas une stratégie sectorielle, mais un plan stratégique de l'institution en question, ce qui est très différent.

Recommandation 01 : *Secrétariat Technique chargé du suivi de la mise en œuvre de la SNBGLC* pourrait aider à ce que chaque secteur se fasse la réflexion de savoir si tous les maillons de la chaîne productive sont représentés ou non. S'ils ne le sont pas, il faudrait aider à les incorporer et s'assurer que les secteurs disposent d'un Secrétariat Technique reconnu et respecté par tous les acteurs.

2.5. 2^{ème} PARTIE : LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

2.5.1. Analyse par Objectif Global

OG1 Etablir un cadre légal cohérent et efficace conforme aux normes internationales en matière de lutte contre la corruption

Le document de la SNBGLC indique que celle-ci vise la prévention et la lutte contre la corruption à travers une approche multisectorielle dictée par la nécessité de mener une approche intégrant à la fois la prévention, l'investigation, l'incrimination des actes de corruption, le recouvrement des biens et produits de la corruption et une participation accrue du public à la mise en œuvre de la stratégie.

Ces engagements, pris par le Burundi, coïncident pleinement avec les critères de la Convention des Nations Unies pour la lutte contre la corruption. Cette dernière se divise en plusieurs blocs thématiques, indiqués ci-dessous.

LES ELEMENTS CLE DE LA CONVENTION DES NATIONS UNIES CONTRE LA CORRUPTION

Prévention

La corruption peut être réprimée après la commission des faits, mais elle exige avant tout des mesures de prévention. La convention consacre à la prévention un chapitre entier, qui prévoit diverses mesures visant à la fois le secteur public et le secteur privé. Ces mesures comprennent des modèles de politiques de prévention telles que la création d'organes anticorruption et une transparence accrue du financement des campagnes électorales et des partis politiques. Les États doivent s'efforcer de mettre en place des mécanismes assurant que leurs services publics se caractérisent par l'efficacité, la transparence et le recrutement fondé sur le mérite.

Incrimination

La Convention exige que les États parties confèrent le caractère d'infraction pénale à une grande diversité d'actes de corruption dans la mesure où ceux-ci ne sont pas déjà définis comme tels dans le droit interne. Dans certains cas, les États sont dans l'obligation de créer des infractions ; dans d'autres cas, compte tenu des différences entre les droits nationaux, les États sont dans l'obligation d'envisager l'incrimination de certains actes. La Convention va au-delà d'instruments antérieurs en ce qu'elle vise non seulement des formes élémentaires de corruption telles que les pots-de-vin et la soustraction de fonds publics, mais aussi le trafic d'influence et le recel ou le blanchiment du produit de la corruption.

Coopération internationale

Les États se sont accordés à coopérer à tous les niveaux de la lutte contre la corruption, y compris la prévention, les enquêtes et la poursuite des auteurs d'infractions. En vertu de la Convention, les États sont dans l'obligation d'accorder des formes spécifiques d'entraide judiciaire, notamment pour le recueil et le transfert d'éléments de preuve et pour extradier les auteurs d'infractions.

Recouvrement d'avoirs

Marquant une avancée majeure, les pays se sont accordés pour ériger le recouvrement d'avoirs en principe fondamental de la Convention. C'est une problématique particulièrement importante pour de nombreux pays en voie de développement dans lesquels la corruption de hauts fonctionnaires a pillé les richesses nationales, et où des ressources sont indispensables pour permettre aux sociétés de se reconstituer et de se développer.

<http://www.unodc.org/unodc/fr/treaties/CAC/index.html>

Dans le rapport d'évaluation sur l'application de la Convention au Burundi, réalisé en 2011, le cadre légal burundais a été révisé et est considéré, dans une large mesure, comme satisfaisant. Il est

cependant indiqué que certains articles de la Convention requièrent un développement législatif additionnel pour pouvoir être complètement mis en œuvre.

ARTICLES DE LA CONVENTION CONTRE LA CORRUPTION QUI REQUIERENT UN DEVELOPPEMENT ADDITIONNEL DU CADRE LEGISLATIF BURUNDAIS

Article 15 a), article 16, paragraphe 1 et article 17 : amender la législation afin d'y inclure l'élément d'avantage pour des tiers ;

Article 23, paragraphe 2 d) : fournir au Secrétaire Général des Nations Unies une copie des lois en matière de blanchiment du produit du crime ;

Article 25 a) : amender la législation afin d'y inclure l'élément d'utilisation de force physique contre les témoins ou ceux qui apportent des preuves, l'entrave au témoignage et l'empêchement de présenter des éléments de preuve ;

Article 25 b) : amender la législation afin d'y inclure toute forme de force physique. À l'occasion de l'amendement, il est recommandé d'utiliser un concept plus général des personnes afin d'assurer d'y inclure un tel comportement contre tout fonctionnaire de justice ou tout service de détection ou répression.

En ce qui concerne les dispositions qui prévoient une obligation d'envisager, il est recommandé de :

- *Article 16, paragraphe 2 : envisager d'adopter une législation pour la mise en œuvre dudit article ;*
- *Article 18 : envisager d'amender la législation (en ce qui concerne les articles 52, 53 et 54) afin d'y inclure l'élément d'avantage pour des tiers ;*
- *Article 19 : s'assurer que l'expression "acte injuste" est interprété de manière à couvrir toutes les violations de la loi ; si les autorités du Burundi ne l'interprètent pas de cette manière, il est recommandé au Burundi d'envisager de légiférer en amendant la législation afin d'y inclure une disposition large envisageant tous les cas contenus dans l'article 19 de la Convention ;*
- *Article 20 : envisager de revoir la rédaction de la législation sur l'enrichissement illicite, et envisager la création d'un système unique de réception et suivi de déclarations des biens ; Article 22 : envisager d'amender la législation afin d'y inclure la soustraction de biens.*

Evaluation de la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies contre la corruption au Burundi, Evaluation conduite en avril 2011

L'étude du cas du Burundi lors de la Conférence des Etats Membres à la Convention des Nations Unies contre la Corruption, en juillet 2013, a souligné la nécessité de consolider le cadre légal par des réformes législatives, en particulier dans les domaines suivants :

- **La protection des témoins et des personnes qui communiquent des informations ;**
- Les immunités et privilèges de juridiction ;
- Le blanchiment des avoirs ;
- L'enrichissement illicite, et, en rapport avec cette infraction, le système de déclaration des biens ;
- La coopération internationale en matière pénale (extradition, entraide judiciaire, coopération entre les services de détection et de répression) ».

Dans ce domaine, il faut noter que la déclaration des biens de la part des hauts responsables publics est prévue par la loi au Burundi mais n'est pas appliquée.

De même, il est important de **Réformer le cadre légal et institutionnel du secteur des ressources minières et des hydrocarbures en adoptant un nouveau code** qui s'inspire des bonnes pratiques internationales et fasse une large place à la société civile et adhérer à l'Initiative pour la transparence des industries extractives³⁵.

En novembre 2012, le Ministre des Mines a déclaré que le Burundi souhaitait adhérer à l'Initiative pour la Transparence des Industries Extractives (ITIE).

La mission d'évaluation a pu constater, qu'au niveau du processus d'adhésion à l'ITIE (présentation de candidature et des réformes à accomplir selon les critères établis pour être accepté), le Burundi avance de manière décisive pour garantir la transparence et l'impartialité dans les processus de délivrance des licences minières.

Au Burundi, à l'heure actuelle, il ne s'agit pas de se doter de la « bonne rhétorique », du « bon dispositif institutionnel » et des « bonnes lois » mais d'inverser des rapports de force défavorables à la promotion de la bonne gouvernance.

L'agenda technique pour lutter contre la corruption est clair et simple : renforcement du dispositif légal et réglementaire, accès à l'information pour les citoyens, indépendance des organes publics de contrôle et de régulation, dé-politisation de la haute administration, accroissement de la transparence dans les marchés publics et l'accès à l'emploi public, et réforme du secteur des ressources naturelles.

International Crisis Group : Burundi, la crise de la corruption, rapport africain n° 188, 21 mars 2012

Concernant cet Objectif Global 1 (« Etablir un cadre légal cohérent et efficace conforme aux normes internationales en matière de lutte contre la corruption »), un ensemble de tâches spécifiques a été défini dans le Plan d'action de la SNBGLC :

- (i) identifier les bonnes pratiques tirées des législations internationales à intégrer dans l'arsenal juridique ;
- (ii) identifier et lever les lacunes, les incohérences et les contradictions préjudiciables à la mise en application de la loi actuelle en matière de prévention et de répression de la corruption ;
- (iii) identifier d'autres lois nécessaires pour le renforcement de la lutte contre la corruption.

En ce qui concerne l'identification de bonnes pratiques, il est conseillé de prendre en compte le modèle de travail qu'utilise l'Union Européenne pour mesurer tous les deux ans le niveau de corruption, en identifier ses causes et définir des mesures anticorruption dans chacun de ses Etats membres. Cette étude peut être consultée sur la page web suivante : <http://ec.europa.eu/anti-corruption-report>

³⁵ Rapport d'ICG, « Burundi, la crise de corruption, Rapport Afrique N°185 – 21 mars 2012 »

Le « **Document d'orientations politiques et techniques en vue de la réforme du cadre légal de prévention et de répression de la corruption et des infractions connexes** » représente une avancée dans le cadre de l'OG1 : « *Etablir un cadre légal cohérent et efficace conforme aux normes internationales en matière de lutte contre la corruption* ».

S'agissant toujours de la réforme du cadre légal, le Rapport de suivi de la SNBGLC pour 2013 avait recommandé que l'étude de révision de la loi anticorruption soit lancée en 2014 pour que le nouveau cadre légale anticorruption soit en place en 2015.³⁶

Ces recommandations ont été mises en œuvre, puisque le ministère en charge de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption a produit, en décembre 2014, un document d'orientation sur base duquel le nouveau cadre légal se bâtira.

Ce texte s'intitule « Document d'orientations politiques et techniques en vue de la réforme du cadre légal de prévention et de répression de la corruption et des infractions connexes ».

Le document a été préparé de concert entre les Ministères ayant la Bonne Gouvernance et la Justice dans leurs attributions, mais il a fait l'objet d'un long processus de consultations préalables ayant impliqué des représentants des institutions étatiques, particulièrement celles en charge de la prévention et de la répression de la corruption et des infractions connexes. Ces institutions sont notamment l'Inspection Générale de l'Etat, la Cour des comptes, la Brigade Spéciale Anticorruption, la Cour Anticorruption, la Cour suprême, le Parquet Général près la Cour Anticorruption et le Parquet Général de la République. Ces consultations ont impliqué également des représentants de la société civile, du secteur privé ainsi que les partenaires techniques et financiers. Une retraite gouvernementale élargie aux représentants des bureaux du parlement a enfin été organisée pour enrichir les travaux préparatoires de ce document.

Ce document constitue ainsi une avancée au niveau de l'objectif global 1 de la lutte contre la corruption intitulé comme suit : « Etablir un cadre légal cohérent et efficace conforme aux normes internationales en matière de lutte contre la corruption ».

Le document analyse d'abord les bonnes pratiques contenues dans la convention des Nations Unies contre la corruption. Il met ensuite en exergue les insuffisances de la législation burundaise en la matière. Et en fin de compte, il énonce des orientations en vue de la réforme de cette législation, tout en indiquant les principaux textes visés par cette dernière.

³⁶ Rapport de suivi de la SNBGLC 2013, p.63.

Principales lacunes, incohérences et contradictions de la législation burundaise sur la corruption

- Dispersion de dispositions contre la corruption dans plusieurs textes législatifs, autres que la loi de 2006 sur la corruption
- Les privilèges de juridiction soustraient une partie du contentieux de corruption aux organismes spécialisés anti-corruption
- Un système spécial cohérent aurait dû accorder les mêmes avantages statutaires sur toute sa chaîne, en respectant la hiérarchie
- Dispositions relatives à la protection des dénonciateurs et témoins incomplètes et mal situées sur le plan de la légistique (dans la section BSAC)
- Dispositions relatives à la déclaration du patrimoine incomplètes, incohérentes et inefficaces
- La liste des infractions connexes à la corruption est courte par rapport aux prévisions de la Convention des Nations Unies contre la Corruption
- La Cour anti-corruption n'est pas seule compétente pour connaître de l'infraction de corruption, contrairement à ce qu'affirme l'article 22 de la loi sur la corruption
- Incohérences entre certaines dispositions de la loi sur la corruption et des articles d'autres textes législatifs

MBG&P, Document d'orientations politiques et techniques en vue de la réforme du cadre légal (Principalement loi n°1/12 du 18 avril 2006) de prévention et de répression de la corruption et des infractions connexes, Bujumbura, décembre 2014

Le Législateur Burundais a mis en place un cadre juridique de prévention de la corruption et des infractions connexes disparate, incomplet et incohérent.

A travers les dispositions régissant la Cour anti-corruption et le Parquet Général près la Cour anti-corruption, le Législateur Burundais a créé une incohérence statutaire entre le personnel de ces institutions par rapport au statut dévolu au personnel de la Cour Suprême et du personnel du Parquet Général de la République. La grave incohérence se situe au niveau des avantages financiers, les magistrats des instances anticorruption étant mieux lotis que leurs collègues de la Cour suprême et de son parquet général, alors que la Cour suprême connaît des recours (appel, cassation, révision) contre les décisions prises par la cour anticorruption. De plus, cette inégalité existe alors que les magistrats de ces groupes d'instances sont censés avoir le même rang et statut légal.

L'absence de la loi organique portant organisation et fonctionnement de la Haute Cour de Justice constitue également une lacune du cadre légal actuel de prévention et de répression de la corruption et des infractions connexes. En effet, cette cour est seule compétente pour juger le Président de la République en cas de haute trahison (y compris en cas d'infraction de corruption constitutive de haute trahison). La même cour est seule compétente pour juger le Président de l'Assemblée Nationale, le Président du Sénat et les deux Vice-présidents de la République pour

crimes et délits commis au cours de leur mandat. De ce fait, toutes ces hautes personnalités ne peuvent pas être poursuivies pour ces infractions, tant que cette cour n'est pas créée.

Le document d'orientation de la réforme du cadre légal constate d'autres insuffisances de la législation actuelle, identiques à celles relevées lors de l'évaluation citée plus haut de la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies contre la corruption.

Il s'agit notamment d'insuffisances concernant les matières suivantes :

- la protection des dénonciateurs et témoins ;
- la déclaration du patrimoine ;
- l'enrichissement illicite ;
- les privilèges de juridiction.

En conséquence, le document d'orientation recommande de "corriger toutes les insuffisances de notre législation anticorruption et d'analyser la possibilité de recenser toutes les dispositions législatives et réglementaires pour les compiler, dans la mesure du possible, dans un seul recueil consacré spécifiquement à la prévention de la corruption et des infractions connexes".³⁷

Le document propose également de nombreuses mesures d'accompagnement (propositions d'amendements de textes existants, propositions de mesures techniques et administratives) pour rendre la lutte contre la corruption plus efficace.

Le document indique enfin une vingtaine de textes légaux et réglementaires qui doivent être revus dans le cadre de cette réforme du cadre légal de la lutte contre la corruption.

Il faut observer que ce document est l'aboutissement d'un travail de très grande envergure qui a passé en revue, dans un souci d'exhaustivité et dans tous les détails, toutes les lacunes de la législation en vigueur au titre de la lutte contre la corruption, ainsi que toutes les propositions de réformes, aux fins de combler ces lacunes. Il constitue ainsi une base concrète sur laquelle le législateur s'appuiera pour opérer les réformes envisagées. C'est un acquis, et donc un pas important dans la réalisation de l'agenda de la SNBGLC. Toutefois, au vu de l'étendue des réformes proposées, la préparation et l'adoption des lois nécessaires pour les intégrer au corpus législatif burundais ne peuvent pas être assurées avant la fin de la période couverte par la SNBGLC en cours. C'est donc une œuvre de moyen terme qui devrait être continuée dans la prochaine SNBGLC.

Lors de l'atelier de consultation avec les points focaux et les chefs de service le 11 février 2015, la mise en place d'un cadre légal cohérent et efficace conforme aux normes internationales en matière de lutte contre la corruption a été analysé. L'importance de travailler à l'application du

³⁷MPBGP, Document d'orientations politiques et techniques en vue de la réforme du cadre légal de prévention et de répression de la corruption et des infractions connexes, Bujumbura, décembre 2014, p.52.

cadre légal existant et, plus spécifiquement, de la vulgarisation de la loi anti-corruption a été soulignée.

OG2 Renforcer les capacités opérationnelles des structures chargées de la lutte contre la corruption

Pour présenter cet Objectif Global, il est utile d'illustrer la corruption en mettant en évidence des cas typiques au sein du secteur public au Burundi, qui sont eux-mêmes présentés dans le document de la SNBGLC.

LES CAS DE CORRUPTION GENERALEMENT ENREGISTRES DANS LE SECTEUR PUBLIC

Dans le secteur judiciaire. Les cas de corruption sont fréquents au Ministère Public et dans les instances de jugement (cours, tribunaux), au niveau des greffes dans l'obtention des extraits des copies des jugements et dans les recrutements, les promotions et les mutations des magistrats et du personnel d'appui.

Au sein de la Police. La corruption se remarque surtout sur les routes, dans les procédures d'instruction, dans la délivrance de documents divers (comme les permis de conduire) et dans les procédures de passation des marchés publics.

Dans le secteur de l'éducation. Les écoles secondaires et primaires sont aussi touchées par les pratiques de corruption : paiement de doubles salaires, détournements et gestion frauduleuse, corruption au niveau des recrutements, des mutations ou des transferts, usage de faux diplômes et favoritisme dans l'octroi des bourses au niveau universitaire, etc.

Dans le secteur de la santé. La corruption est devenue également monnaie courante dans le secteur de la santé publique, tant dans les centres de santé que dans les hôpitaux : détournement des médicaments, dans le suivi des patients et la délivrance de documents, fraudes de diplômes, etc.

Au niveau du secteur des marchés publics, des douanes et des impôts. Les cas de corruption les plus rencontrés dans ces secteurs sont le plus souvent liés aux irrégularités dans l'attribution des marchés. La corruption se remarque aussi dans la minoration des impositions fiscales à travers les déclarations annuelles, dans les exonérations abusives, la minoration des valeurs, la sous-évaluation des quantités déclarées, l'usage de fausses factures, etc.

Dans les autres secteurs. Même dans les secteurs non mentionnés ci-dessous, la corruption et les infractions connexes sont présentes. Elles se manifestent sous forme de pots-de-vin, de trafic d'influence, de concussion, etc.

Document de la SNBGLC 2011-2015

La majorité des institutions appartenant aux secteurs décrits dans le cadre ci-dessus possèdent un mécanisme de dépôt des plaintes et un système plus ou moins établi pour que les usagers dénoncent les irrégularités.

De plus, il existe un ensemble d'institutions qui peuvent agir d'office (au moins en principe), comme la Brigade Spéciale Anticorruption, l'Inspection Générale de l'Etat, l'Inspection Générale de la Justice et le Parquet Général près la Cour Anti-corruption. De plus, l'Ombudsman a aussi le pouvoir d'enquêter les plaintes.

Les modalités de saisine de la Brigade Spéciale Anticorruption sont indiquées dans les dispositions législatives ci-dessous mentionnées.

La loi n° 1/12 du 18 avril 2006 portant mesures de répression de la corruption et des infractions connexes dispose notamment dans son article 5, points 1 et 2, comme suit :

« Les missions de la Brigade Spéciale anti-corruption sont les suivantes :

- 1) exploiter les doléances ou plaintes relatives aux faits soupçonnés de corruption ou d'infractions connexes ;
- 2) saisir le Ministère Public à l'issue de ses investigations, des faits susceptibles de constituer des infractions de corruption ou des infractions connexes ;... ».

La loi n° 1/27 du 03 août 2006 portant création, organisation et fonctionnement de la Brigade Spéciale anti-corruption prescrit dans son article 2, alinéa 2 notamment que :

« La Brigade Spéciale est en outre chargée des missions suivantes :

- 1) Constater les actes de corruption et de malversations économiques et financières ;
- 2) Se saisir d'office des affaires de corruption et de malversations dont elle a connaissance et qui ne font pas objet de poursuites judiciaires ;
- 3) Explorer les doléances ou plaintes relatives aux faits soupçonnés de corruption ou d'infractions connexes ;... ».

L'Ombudsman peut aussi être saisi par toute personne concernée ou se saisir d'office.

La matière est régie par la loi n° 1/04 du 24 janvier 2013 portant Révision de la loi n° 1/03 du 25 janvier 2010 portant Organisation et fonctionnement de l'Ombudsman.

Aux termes de l'article 10, alinéas 1, 2 et 3 de cette loi, « Toute personne qui estime, à l'occasion d'une affaire le concernant, qu'une autorité visée à l'article 6.a.³⁸ n'a pas fonctionné conformément à la mission qu'elle doit assurer ou contrevient aux conventions, lois et règlements en vigueur, peut, par une réclamation individuelle écrite, ou par une déclaration orale faite auprès des services habilités, demander que l'affaire soit traitée par l'Ombudsman.

La personne intéressée peut, le cas échéant, prendre directement contact avec l'Ombudsman aux fins d'obtenir satisfaction.

La saisine au niveau de tous les services de l'Ombudsman est gratuite ».

³⁸L'article 6.a. de la loi relative à l'Ombudsman désigne les autorités concernées : agents de la fonction publique, du judiciaire, des collectivités locales, des établissements publics et de tout organisme investi d'une mission de service public.

Et selon l'article 11, alinéa 5 de la même loi, « l'Ombudsman peut se saisir d'office de toute question relevant de sa compétence chaque fois qu'il a des motifs raisonnables de croire qu'une personne ou un groupe de personnes a été lésé ou peut vraisemblablement l'être par l'acte ou l'omission d'un organisme public ».

Ces saisines sont prévues afin de permettre à l'Ombudsman de mettre en œuvre la première de ses missions qui est énoncée comme suit par l'article 6.a. et b. de la loi susmentionnée :

« *L'Ombudsman a pour missions de :*

*a. examiner les plaintes et de mener les enquêtes concernant les **fautes de gestion** et les violations des droits de l'homme commises par des agents de la fonction publique, du judiciaire, des collectivités locales, des établissements publics et de tout organisme investi d'une mission de service public ;*

b. faire des recommandations à ce sujet aux autorités compétentes ; ... ».

L'Inspection Générale de l'Etat (qui est l'héritière de l'Inspection générale des finances), l'Inspection Générale de la Justice, de même que le Parquet Général près la Cour Anti-corruption sont également des institutions qui peuvent se saisir d'office ou recevoir du public des plaintes relatives à des cas de corruption.

Malgré toutes ces possibilités de dénonciation et de poursuites des fautes pénales et administratives, il est important de souligner que **la lutte contre la corruption commence avec la prévention et que celle-ci consiste essentiellement à s'assurer que les règles, les étapes et les coûts qu'un citoyen doit respecter au moment de gérer/acquérir un produit ou un service soient remis en main propre et que chaque phase soit clairement décrite.**

Autrement dit, le poids de la lutte contre la corruption ne doit pas retomber sur les institutions créées pour identifier et punir les cas de corruption. La responsabilité principale de la lutte contre la corruption doit retomber sur les institutions prestataires de biens ou de services, du secteur public comme du secteur privé, autrement dit là où les actes de corruption sont susceptibles d'avoir lieu.

Par ailleurs, il faut souligner que la meilleure façon de consolider les organismes créés ex professo pour lutter contre la corruption (l'offre) est de renforcer la demande de lutte contre la corruption. Et cette demande est activée principalement par quatre mesures :

- En établissant un programme de protection des victimes et témoins de la corruption nationale, programme auquel pourront faire appel les personnes qui ont le courage de dénoncer un acte de corruption.
- En supervisant les procédures établies pour acquérir n'importe quel type de bien ou service, en détaillant ses coûts sur le papier et en expliquant à l'utilisateur chaque phase du processus. Le fournisseur de services et/ou de biens (depuis l'assignation d'un rendez-vous médical jusqu'à la vente d'une automobile, en passant par la délivrance d'un contrat de formation) a l'obligation d'informer, oralement comme par écrit, des phases à respecter pour l'acquisition du bien ou service concerné.
- En vérifiant que les plaintes déposées par les usagers via les mécanismes qui existent, par téléphone, etc. reçoivent le suivi adéquat.
- En supprimant la tutelle du pouvoir exécutif sur l'Inspection Générale de l'Etat et les autorités de régulation qui doivent devenir des autorités administratives indépendantes.

4 AXES STRATEGIQUES POUR LUTTER CONTRE LA CORRUPTION JUDICIAIRE :

1. Renforcer l'intégrité des acteurs judiciaires ;
2. Rationnaliser la gestion des services et circuit judiciaires en vue de réduire les opportunités de corruption et autres abus judiciaires ;
3. Renforcer l'indépendance de la justice ;
4. Renforcer les capacités de la population à résister à la corruption et autres abus.

Stratégie contre la corruption judiciaire adoptée par le Ministère de la Justice - Plan Stratégique de lutte contre la corruption judiciaire

La lutte contre la corruption est coûteuse, mais elle est toujours moins coûteuse que la corruption elle-même. Il est important de faire le lien entre les deux, puisqu'il paraîtrait logique qu'une partie de l'argent obtenu de manière frauduleuse puisse être récupérée grâce au travail des entités qui participent à la lutte contre la corruption et serve ainsi à rémunérer le travail de ces mêmes entités.

SUR LE PLAN ORGANISATIONNEL LES PRINCIPAUX DEFICITS DE LA BSAC CONCERNENT :

- l'absence d'une vision permettant de fonder une stratégie et un plan d'action opérationnel pour guider les activités des services ;
- l'organigramme qui n'a pas été actualisé pour tenir compte de la suppression de l'autonomie budgétaire et qui ne met pas en avant les fonctions opérationnelles de la Brigade ;
- la faiblesse de la fonction de gestion des ressources humaines et le caractère encore très embryonnaire de la politique de formation ;
- le cadrage insuffisant des activités des services faute de manuel de procédures et de guides d'enquêtes ;
- la faible valorisation des NTICs en dépit d'un parc informatique très conséquent ;
- l'insuffisance quantitative et qualitative des ressources humaines ;
- le budget de fonctionnement dont le montant, sans rapport avec les ambitions affichées, limite la capacité opérationnelle de la brigade.

AUDIT INSTITUTIONNEL ET ORGANISATIONNEL DE LA BRIGADE SPECIALE ANTICORRUPTION DU BURUNDI

OG3 Renforcer la rupture avec l'impunité et le recouvrement des biens et avoirs détournés ou acquis illicitement

Dans l'encadré suivant, le travail réalisé pour lutter contre la corruption (et par conséquent contre l'impunité) sur la période de 2010 à 2014 est mis en évidence.

DONNEES CHIFFREES DE LA TOLERANCE ZERO A LA CORRUPTION 2010-2014							
Années Institution		2010	2011	2012	2013	2014 (juin)	TOTAL
BSAC 2007-2014 : 1.157 dossiers transmis	Dossiers transmis-Parquet Gén. Anti-Cor	94	252	229	274	107	
	Montants recouvrés (millions Fbu) ³⁹	224	369	316	1.304	1.005	3.218
IGE	Rapports définitifs	50	63	54	48	11	
Parquet GénAnticor. : 2007-2014 : 1321 dossiers traités	Dossiers transmis à la cour anticorr.	133	319	172	246	143	
	Montants Recouvrés (millions Fbu)	263	235	68	207	400	916
Cour Anti-corruption 2007-2014 : 1.267 jugements rendus	Dossiers jugés et prononcés	104	213	263	208	98	
	Montants recouvrés	117	123	55	124	264	590

Sources : Rapports annuels et semestriels des différentes institutions. Secrétariat Technique chargé du suivi de la mise en œuvre de la SNBGLC.

Dans l'atelier de consultation entre les points focaux et les chefs de service tenu le 11 février 2015, les participants ont confirmé qu'il existe des rapports sur les montants recouvrés par diverses institutions chargées de la lutte contre la corruption. Ils ont également indiqué que des poursuites en justice sont opérées et des condamnations prononcées.

³⁹ La Brigade Spéciale Anti-Corruption (BSAC) n'ayant pas de mission de recouvrement, les montants signalés ici sont à considérer comme des pertes de fonds publics évitées, grâce à ses interventions.

La Cour des Comptes est une des autres institutions qui ont la charge de lutter contre l'impunité. Toutefois, il faut noter que sa capacité en la matière a été notablement diminuée par un arrêt de la Cour constitutionnelle qui l'a privée de sa compétence juridictionnelle. Cet arrêt est intervenu en 2006, alors que la Cour n'avait que deux ans d'existence.

Lors d'une réunion à la Cour des Comptes, nous avons été informés qu'une évaluation des Ministères de la Santé et de l'Education a été réalisée, et la Cour considère que des améliorations doivent être apportées dans les deux cas. De plus, il a été évoqué l'importance de doter la Cour des Comptes d'un concours d'entrée pour les fonctionnaires et les juges, afin de garantir son indépendance.

OG4 Accroître la transparence dans la gestion des affaires publiques

Pour cet Objectif Global, deux tâches spécifiques ont été établies dans le Plan d'actions de la SNBGLC : accroître la transparence dans la passation des marchés publics et accroître la transparence dans le recrutement et la gestion du personnel des marchés publics.

Pour la supervision de ces deux objectifs, un ensemble d'indicateurs a été établi. Concrètement :

- (i) existence des sites gouvernementaux fonctionnels ;
- (ii) existence d'un plan des marchés publics ;
- (iii) % des marchés non publiés par rapport à l'ensemble des marchés publics sur une année ;
- (iv) % des marchés de gré à gré ;
- (v) le nombre de litiges en rapport avec les marchés publics ;
- (vi) existence de critères de déclaration de conflits d'intérêts des cadres et agents chargés de la passation des marchés et approvisionnements respectés ;
- (vii) existence des standards minima de conduite pour tous les fournisseurs de biens et services ;
- (viii) enquêtes réalisées sur le personnel chargé des marchés publics avant son recrutement.

Il faut mentionner ici que, comme pour le reste des actions prévues par le Plan, une institution a été choisie pour vérifier l'accomplissement de ces indicateurs. Cependant, une procédure pour collecter l'information nécessaire pour valider les indicateurs n'a pas été définie.

Autrement dit, il faut encore établir une "feuille de route" pour la vérification de l'indicateur. C'est certainement pour cette raison que les indicateurs n'ont pas été reportés dans le rapport de suivi de la mise en œuvre de la SNBGLC de 2013. Dans ce rapport, seuls 4 indicateurs ont été documentés sur les 35 inclus dans le Plan d'actions pour faire le suivi des 7 objectifs globaux de lutte contre la corruption.

Les participants à l'atelier du 11 février 2015 ont indiqué comme des évolutions positives la mise en place du code des marchés publics, ainsi que la mise en place et le fonctionnement des cellules de gestion des marchés publics (CGMP) au sein des entités (décentralisation), et des organismes de contrôle (DNCMP) et de régulation (ARMP) des marchés publics.

OG5 Renforcer le partenariat avec la société civile et le secteur privé dans la lutte contre la corruption

Concernant cet Objectif Global, on peut dire que le Plan d'actions a défini un plan de travail, qui doit désormais être mis en œuvre. Ce dernier consiste en :

- (i) la mise en place d'un Forum National Anti-corruption ;
- (ii) la mise en place de comités locaux de bonne gouvernance et d'une culture de dénonciations des actes de corruption ;
- (iii) L'établissement d'un partenariat avec le secteur privé en vue de décourager les pratiques de corruption dans ce secteur ;
- (iv) stimuler la mobilisation et l'engagement des syndicats des travailleurs dans la promotion de l'éthique et dans la lutte contre la corruption ;
- (v) organiser périodiquement des débats sur les questions de gouvernance et de lutte contre la corruption en favorisant la mise en place des Clubs anticorruption ; institutionnaliser annuellement la conférence des cadres de l'Etat sur la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption⁴⁰.

⁴⁰ L'encadré BSAC ci-dessous devrait figurer à une autre place (ici, c'est partenariat avec société civile). On devrait transférer cet encadré vers la partie OG 2 relative au renforcement des capacités des structures en charge de la lutte contre la corruption.

Brigade Spéciale Anti-Corruption

L'élaboration d'un programme de réforme cohérent de la BSAC reste subordonnée à la réalisation des audits des autres institutions du dispositif de lutte anti-corruption prévus dans le document de stratégie. La BSAC est en effet partie d'un tout. Elle ne constitue qu'un segment de la chaîne pénale dédiée aux infractions de corruption et aux infractions connexes. En particulier, elle est indissolublement liée à la Cour anti-corruption et à son Parquet général. Dans l'attente des résultats des audits précités, les recommandations qui suivent ne peuvent avoir qu'un caractère conditionnel ou indicatif tant en ce qui concerne les aspects institutionnels que les aspects organisationnels de la BSAC.

Sur le **plan institutionnel** les changements doivent avoir pour objectif :

- de conforter l'indépendance de la chaîne pénale dédiée à la corruption (séparation des pouvoirs) ;
- d'assurer la continuité de la chaîne pénale dédiée (liaison parquet/OPJ).

L'atteinte de ces objectifs passe par la révision du cadre institutionnel et légal du dispositif de lutte contre la corruption.

Sur le **plan organisationnel**, il convient de distinguer

Les recommandations **tributaires de réformes institutionnelles** :

- révision de l'organigramme de la BSAC ;
- finalisation du manuel de procédures :

Les recommandations qui peuvent être **mises en œuvre sans délais** :

- approfondissement du plan stratégique et du plan d'actions dans un contexte de pénurie de ressources ;
- développement de la fonction de gestion des ressources humaines ;
- finalisation du plan de formation par l'établissement de bilans de compétences ;
- promotion des NTICS.

AUDIT INSTITUTIONNEL ET ORGANISATIONNEL DE LA BRIGADE SPECIALE ANTI-CORRUPTION DU BURUNDI

Les participants à l'atelier du 11 avril 2015 ont indiqué que le Forum national anti-corruption a déjà été mis en place, de même qu'une Commission mixte, pour étudier la question de la corruption. Un atelier de sensibilisation impliquant tous les acteurs de la lutte contre la corruption a été tenu, ainsi que des séminaires de sensibilisation. Des primes sont prévues et octroyées aux dénonciateurs de fraude ou de corruption (10 pour cent). Ils ont également signalé l'existence de boîtes à suggestion.

Au sujet du Forum National, il est important signaler que la mission d'évaluation a constaté que les informations obtenues ne sont pas totalement correctes, au moins en relation au Forum National. Ce point est très significatif puisque les participants de l'Atelier étaient les points focaux de chaque institution pour appuyer la mise en œuvre de la SNBGLC et les chefs de service. Il s'agit là d'un signal qui mérite une réflexion sur les efforts nécessaires dans chaque institution sur ce qu'on est en train de faire pour prévenir la corruption en son sein, au sein de chaque secteur et dans le pays en général.

OG6 Eduquer, informer et sensibiliser les citoyens, cadres et agents de l'administration

Dans le rapport de suivi de la SNBGLC 2013, il est mentionné la création de 118 commissions de Bonne Gouvernance dans toutes les provinces du pays ainsi que la réalisation d'actions de vulgarisation qui, en 2013, ont permis de sensibiliser 3.802 élus locaux dans 76 communes et 181 responsables de services déconcentrés.

Les participants à l'atelier du 11 avril 2015 ont signalé que des séances de sensibilisation ont été tenues. Deux numéros verts ont été mis en place pour dénoncer les cas de tentatives de corruption. Le logiciel OPEN PRH au Ministère de la Fonction Publique, du Travail et de la Sécurité Sociale a contribué à lutter contre la corruption (contre les salariés fictifs).

OG7 Renforcer les capacités de recherche sur la corruption au Burundi

Dans le Plan d'action de la SNBGLC, la tâche spécifique indiquée est de conduire des études diagnostiques sur la corruption une fois tous les quatre ans.

Cette mission d'évaluation souligne l'importance de cet Objectif Global et propose qu'un schéma similaire à ce qui a été établi pour promouvoir l'investissement et améliorer le contexte économique soit organisé pour prévenir et punir la corruption.

En ce qui concerne l'investissement et le contexte économique, un groupe de travail au plus haut niveau a été formé et se divise en 10 sous-groupes, un pour chaque indicateur du programme « Doing Business ».

En ce qui concerne la lutte contre la corruption, il est aussi proposé de créer un groupe de travail au plus haut niveau, composé de quatre commissions techniques. Les commissions techniques et d'étude correspondraient à chacun des quatre blocs principaux de la Convention Anticorruption : Prévention ; Incrimination ; Coopération internationale ; Recouvrement d'avoir. Pour son développement et financement, il est proposé de chercher des alliances avec les systèmes de lutte contre la corruption de l'Union Européenne. Mais, il est aussi proposé qu'il soit financé par un pourcentage de l'argent récupéré par la lutte anti-corruption, qui financerait aussi un programme de protection des victimes et témoins.

2.5.2. La Lutte contre la Corruption: conclusions et recommandations

CORRUPTION
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS
<p>Conclusion 01 : la corruption est par définition un acte dissimulé. La lutte contre l'illégalité, contre ce qui est dissimulé et occulté, nécessite des personnes engagées qui prennent le risque de dénoncer. Au Burundi, il n'existe pas aujourd'hui de programme de protection des victimes et témoins, qui faciliteraient cependant nettement les dénonciations.</p>
<p>Recommandation 01 : il est recommandé de réaliser une étude de base pour déterminer combien coûterait un programme de protection des victimes et témoins au Burundi. Il est suggéré que ce programme ne couvre pas seulement la lutte contre la corruption mais aussi la lutte contre l'impunité en général, et que celui-ci soit localisé au Parquet Général de la République.</p>
<p>Conclusion 02 : Le Burundi a un grand potentiel minier à développer. Il est très important que le Burundi entre dans la famille des grands pays miniers, et adopte les plus hauts standards de transparence.</p>
<p>Recommandation 02 : Le processus de candidature à l'Initiative pour la Transparence des Industries Extractives (ITIE) peut être une grande opportunité pour doter le Burundi de bonnes pratiques. Depuis la SNBGLC, les synergies institutionnelles qui peuvent être identifiées devraient être étudiées (depuis le domaine académique jusqu'aux secteurs qui ont besoin des produits de l'industrie minière, etc.) pour renforcer les bonnes pratiques dans le secteur minier.</p>
<p>Conclusion 03 : La publication d'informations sur les processus de vente de services et de biens est une prévention plutôt efficace dans la lutte contre la corruption.</p>
<p>Recommandation 03 : il est important de réaliser régulièrement des enquêtes dans les différents lieux d'acquisition de services (justice, éducation, santé) ou de biens. Il est recommandé de construire un réseau d'OSC qui puisse appuyer la réalisation de ces enquêtes.</p>
<p>Conclusion 04 : La lutte contre la corruption augmentera en efficacité lorsque :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les systèmes de gestion seront plus performants - les citoyens auront accès à des documents qui les informent par écrit des procédures à suivre - les dénonciations de violation des normes seront facilitées - le suivi des plaintes reçues sera effectif - les cas avérés de corruption seront punis.
<p>Recommandation 04 : Cette mission d'évaluation propose qu'un schéma similaire à ce qui a été établi pour promouvoir l'investissement et améliorer le contexte économique soit organisé pour prévenir et punir la corruption. En ce qui concerne l'investissement et le contexte économique, un groupe de travail au plus haut niveau a été formé et se divise en 10 groupes, un pour chaque indicateur du programme « Doing Business ». En ce qui concerne la lutte contre la corruption, il est aussi proposé de créer un groupe de travail au plus haut niveau, composé de quatre commissions techniques. Les commissions techniques et d'étude correspondraient à chacun des quatre blocs principaux de la Convention Anticorruption : Prévention ; Incrimination ; Coopération internationale ; Recouvrement d'avoirs. Pour son développement et financement, il est proposé de chercher des alliances avec les systèmes de lutte contre la corruption de l'Union Européenne, entre autres.</p> <p>Il est aussi recommandé que la SNBGLC promeuve la mise en place d'un fonds pour financer la lutte contre la corruption, tant des acteurs étatiques que non étatiques, et que ce fonds soit alimenté par un pourcentage de l'argent récupéré par la confiscation des biens et argent acquis par la corruption.</p>

3. SUIVI ET EVALUATION

3.1. ANALYSE DU SYSTEME DE SUIVI-EVALUATION DE LA SNBGLC

L'analyse du système du suivi et évaluation est liée directement avec les recommandations pour le développement de la nouvelle stratégie qui se trouvent au Chapitre 4.2. ; c'est pour cela que l'analyse du système n'est pas limitée au au présent chapitre mais continue dans la partie 4 lors des recommandations spécifiques proposées pour la prochaine Stratégie.

La SNBGLC a été formulée et approuvée pour couvrir la période 2011-2015. Son système de mise en œuvre est basé sur la participation des institutions et la coordination du MBG&P, une idée en principe très bonne.

Afin d'éviter que la responsabilité diffuse rende la bonne gouvernance l'objectif de tous mais la tâche de personne, il est nécessaire assurer que les responsabilités de mise en œuvre soient clairement assignées sur la base du critère de coresponsabilité.

Les évaluations successives de la mise en œuvre de la stratégie qui ont été menées à bien ont révélé la nécessité de mieux consolider le système :

- Suite aux critiques faites par les partenaires internationaux au rapport de suivi de 2012, la coopération belge a décidé d'appuyer le renforcement du système et, plus particulièrement, la mise en opération du *Secrétariat Technique chargé du suivi de la mise en œuvre de la SNBGLC* ;
- dans le cadre de cet appui, une seconde évaluation a été financée, laquelle a fourni des analyses concrètes concernant le degré de réalisation de certaines actions prioritaires choisies sans une méthode définie au préalable ;
- une autre mission de conseil a également été menée pour renforcer le travail des **Points Focaux** que chaque partie prenante a identifié pour interagir avec le *Secrétariat Technique chargé du suivi de la mise en œuvre de la SNBGLC* ; cette mission a fourni une matrice Excel très complète pour faciliter le suivi des actions prioritaires de la part des Points Focaux dans leurs institutions respectives.

Des changements ont été introduits, néanmoins, le critère de la coresponsabilité n'est toujours pas correctement appliqué. Par exemple, l'année 2013 fournit des données pour à peine 4 des 35 indicateurs définis pour mesurer la corruption.

Cela est imputable :

- à des erreurs de conception de la stratégie : en effet elle est conçue comme un regroupement de plans de différentes institutions ; son système d'indicateurs duplique les panes stratégiques de chaque institution en incluant d'indicateurs pour chaque axe et action prioritaire ;
- au manque de ressources pour la collection de données tant institutionnelles que sectorielles : les Points Focaux n'arrivent pas à recueillir l'information nécessaire au fonctionnement du système ; en effet, ils sont appelés à faire le suivi d'actions qui ne sont pas toujours incluses dans les Plans d'Actions des institutions respectives ;
- à l'articulation de tâches entre les Points Focaux et *Secrétariat Technique chargé du suivi de la mise en œuvre de la SNBGLC* qui travaillent sans la capacité d'ajuster le système d'indicateurs ;
- au manque de procédures et, surtout, d'un plan de travail pour exercer correctement son rôle de soutien à la mise en œuvre des autres plans institutionnels.

La stratégie est utile si :

- SI elle donne de la visibilité au travail réalisé par les acteurs étatiques et non étatiques représentatifs pour chaque AXE.
- SI elle donne de la visibilité aux problèmes que les institutions rencontrent dans la réalisation de leurs objectifs liés à l'AXE et aux causes de ces problèmes.
- SI elle parvient à faciliter le débat interne à chaque partie prenante dans chaque AXE concernant la préparation et l'exécution de plans de travail réalistes capables de traiter les causes des difficultés rencontrées.
- SI elle impulse des synergies interinstitutionnelles dans chaque AXE

La mission d'évaluation a montré que la SNBGLC, telle qu'elle est conçue, permet une avancée partielle et seulement dans le premier des quatre points mentionnés plus haut.

Le présent rapport ne prétend pas signaler uniquement des points faibles, mais également proposer des directives pour leur amélioration. Notamment, le chapitre 4.2 du rapport présente une recommandation sur la structure et la méthode de travail pour la nouvelle stratégie.

De plus, il est important de faire la différence entre:

- le processus de suivi et évaluation du plan de travail de la SNBGLC (efficacité et efficience de la performance) et;
- le suivi et évaluation des indicateurs liés à la gouvernance et les avancées dans la lutte contre la corruption qui doivent être partie du travail du *Secrétariat Technique chargé du suivi de la mise en œuvre de la SNBGLC*.

Le chapitre suivant présente un ensemble d'indicateurs internationaux pour le suivi de l'évolution de chacun des axes de l'actuelle stratégie. Néanmoins il faut souligner que tel que mentionné dans la description, une fois identifié un indicateur, il faut établir une route pour la collecte des données à travers des différents mécanismes de vérification disponibles. Au moment d'établir une route de vérification il faut établir également des alliances avec les départements stratégiques, tels que celui de statistiques, entre autres.

Il est également important souligner que les indicateurs représentent la conclusion d'un processus de travail auquel participent différentes parties prenantes. Dans ce cadre il est indispensable de disposer d'un chemin clair pour la récolte, la systématisation et l'analyse des informations afin d'assurer l'utilité des indicateurs.

3.2. EXEMPLES DE D'INDICATEURS INTERNATIONAUX

Au niveau international, des différents indicateurs sont utilisés pour l'évaluation de la performance relative à la bonne gouvernance et à la lutte contre la corruption ; à manière d'exemple, on présente ci-dessous une récolte de quelques-uns de ces indicateurs.

Il est souvent nécessaire baser les évaluations de la gouvernance sur plusieurs indicateurs qui fournissent information sur différents aspects du problème. Par exemple, l'information qu'on extrapole de l'augmentation du nombre de crimes dénoncés est différente si elle est accompagnée par l'aggravation des tensions sociales ou par le développement de la confiance de la population dans les autorités de la sécurité/justice.

En effet, la gouvernance est souvent évaluée au travers d'index composites qui requièrent l'assemblage de plusieurs indicateurs. Entre les index les plus souvent utilisés dans les processus décisionnels pour l'allocation des aides et des investissements⁴¹, on retrouve :

1. Les évaluations de la politique et des institutions nationales menées à bien par la Banque Mondiale fournissent annuellement les indicateurs du développement du monde qui est l'une des récoltes les plus complètes, voir <http://data.worldbank.org/products/wdi> ;
2. *The Economist Intelligence Unit* prépare annuellement un index de démocratie, voir <http://www.eiu.com/publicpolicy> ;
3. Le « Guide internationale du Risque Pays » du PRS Group est l'une des plus expérimentées, voir <https://www.prsgroup.com/about-us/our-two-methodologies/icrg>⁴².

⁴¹ Voir Arndt C. et Oman C. (2006) "Indicateurs de gouvernance : usage et abus", Études du Centre de Développement de l'OCDE, disponible sur <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/product/4106042e.pdf>

⁴² D'autres index pour l'évaluation de la gouvernance sont le "*Bertlemann's Transformation Index*" dédié spécifiquement au pays en voie de développement I, le *Global Competitiveness Index* du Forum Economique Mondial et le Ibrahim *Index of African Governance* de la Fondation Mo Ibrahim.

Plusieurs organisations récoltent aussi données pour préparer d'index composites pour évaluer d'aspects spécifiques de la gouvernance, par exemple, Transparency International est la source probablement la plus utilisée pour l'évaluation du niveau de corruption et une des récoltes le plus complètes de données sur les libertés civiles et politiques est celle de *Freedom House*.

La majorité des indicateurs utilisés pour évaluer la gouvernance sont subjectifs, c'est-à-dire bases sur l'opinion des groupes d'experts ou sur des sondages d'opinion.

Cela pour plusieurs raisons, entre autres :

1. Les différences entre les systèmes politiques rendent difficile l'identification d'indicateurs valides pour plusieurs systèmes, cela implique aussi qu'il est nécessaire interpréter l'information fournit par chaque indicateur en tenant compte du contexte⁴³ ;
2. Il n'est pas toujours possible d'identifier des relations causales claires et directes entre indicateurs et variables. Par exemple, le nombre de crimes dénoncés : représente-il la confiance dans la justice ou reflète-il plutôt l'insécurité ?
3. Il n'est pas toujours possible de relever des données objectives sur des échantillons significatifs. Par exemple, la différence entre le nombre des crimes dont la population a été victime et ceux qui ont effectivement été dénoncés.

Vu que le client principal de l'administration publique est le citoyen, un indicateur très utilisé pour l'évaluation du fonctionnement de l'administration publique est la confiance dans le gouvernement.

Selon l'OECD, la dimension de gouvernance publique de la confiance citoyenne dans le gouvernement a cinq composantes : fiabilité, responsivité, ouverture et capacité d'être inclusive, intégrité et justice.

La confiance dans le gouvernement peut être mesurée à trois niveaux :

- au niveau macro en tant que confiance dans le gouvernement et les institutions politiques ;
- au niveau méso en tant que justice et transparence du processus décisionnel (et de ses critères) pour l'allocation des ressources ;
- au niveau micro en tant que satisfaction de la qualité des services rendus par les différentes institutions.

⁴³ Voir par exemple UNDP (2012) "*Measuring Democracy and Democratic Governance in a post-2015 Development Framework*", Discussion Paper disponible sur http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/OGC/Post2015%20governance%20metrics%20_14%20Aug.pdf

Axe N° 1 : Amélioration de la Gouvernance Politique et Démocratique

Objectif Global N° 1.1 : La Mise en Place d'un Cadre Légal pour les Elections Libres, Transparentes et Equitables

Des indicateurs objectifs du fonctionnement de la législation électorale incluent :

- le taux de participation qui peut être analysé aussi pour différentes groupes de population, par exemple, genre, ethnie, âge, résidence, niveau de revenu, etc. ;
- le nombre de dénonces d'intimidations, menaces et violences politiques pendant la campagne électorale.

L'analyse du cadre légal doit être réalisée en tenant compte de la situation spécifique du Burundi, certains aspects à tenir en compte incluent, entre autres :

- La législation relative à la mise en œuvre du droit de vote, les requis pour l'inscription aux listes électorales, les procédures pour la registration des votantes, l'accessibilité des documents nécessaires pour leur contrôle d'identité, etc.
- La législation relative à l'organisation des élections : distribution et équipement des bureaux de vote, procédures pour la sélection et rémunération du personnel dans chaque bureaux, fréquence et objectivité des contrôles menés à bien ;
- La législation relative à l'élection : possibilité de donner de préférences, méthode de transformation des votes en sièges, conformation des circonscriptions électorales et élaboration du calendrier, existence de seuils de représentation, régulation de la propagande dans les media, procédures pour la modification de la loi électorale ;
- La législation relative à la mise en place et au fonctionnement des partis politiques : existence du financement public, restrictions au financement privé, procédures et requis pour la registration des nouveaux partis, existence et fonctionnement de méthodes de recours sur les différents aspects.

Objectif Global N° 1.2 : Le Renforcement de l'Efficacité et de la Responsabilité des Institutions et Acteurs Politiques

Le fonctionnement organisationnelle et administratif des chaque institutions représente un indicateur importante de l'efficacité de chacune d'entre elles (voir aussi les indicateurs de l'axes 2). Au même temps, la disponibilité d'information accessible et actualisée sur les différentes étapes du processus de préparation des actes législatifs et réglementaires représente un indicateur que peut être utilisé pour toutes les institutions mais avec quelque différence : par exemple, la visibilité de l'activité de chaque parlementaire est un élément important de la responsabilité du Parlement tandis que pour le gouvernement et la CENI, la visibilité de l'activité institutionnelle est suffisante.

L'Indépendance notamment de la CENI et l'autonomie du Parlement peut être évaluée en analysant les procédures décisionnelles en place pour l'allocation et gestion des ressources financières et le recrutement du personnel de deux institutions.

D'autres critères pour analyser le fonctionnement du Parlement incluent : représentativité des différents groupes de population, fonctionnement du Parlement (composition et fonctionnement des groupes et des commissions parlementaires, procédures pour la définition de l'agenda des sessions et pour la requête d'information à différentes institutions de l'exécutif, etc.), participation dans le processus budgétaire nationale, nombre et qualité des actes votés par législature, nombre et qualité des propositions élaborées, nombre d'actes votés initiés par l'opposition, fonctionnement et utilisation des pouvoirs de contrôle (questions, auditions, enquêtes, etc.), quelles institutions reportent aux parlement, nombre des recommandations du parlement sur l'action de l'exécutif et des autres institutions formulées et prises en compte, fréquence et qualité des échanges entre le parlement et la société civile, existence des plans de développement institutionnels, etc.⁴⁴.

D'autres indicateurs spécifiques pour le Gouvernement incluent le nombre et la qualité des propositions présentées, le nombre de propositions présentées qui sont votées par le parlement, les changements dans la composition du gouvernement pendant la législature, la qualité et la mise en œuvre des politiques sectorielles est aussi utile à évaluer le fonctionnement du gouvernement, etc.

La décentralisation et le renforcement des institutions de niveau local est traitée dans l'axe deux, un critère additionnel que pourrait s'insérer dans cette axe est le nombre de projets et programmes élaborés et menés à bien.

Objectif Global N° 1.3.1 : Bâtir une justice indépendante, accessible et exempte de corruption

En ce qui concerne la justice et la sécurité les Nations Unies ont publié en 2012 "Indicateurs de l'Etat de Droit des Nations Unies" qui récolte plusieurs indicateurs avec une méthodologie pour l'identification des données nécessaire qui émanent de quatre sources : les données administratives, renforcées si possible par les données de terrain ; une enquête auprès d'experts ; une enquête auprès du public ; et une étude de documents.

Ceux-ci évaluent plusieurs aspects du fonctionnement de la justice, entre autres :

1. **Accès à la justice** (indicateurs n. 45-51) : Possibilité de disposer d'interprètes, Protection des droits des accusés et des victimes, Possibilité de remédier à une erreur judiciaire, Honoraires à

⁴⁴ Voir Commission Européenne (2010) "*Engaging and Supporting Parliaments Worldwide Strategies and methodologies for EC action in support to parliaments*", OPOCE, Belgique et Parlement Européen (2012) "*Benchmarking for Parliaments: Self-assessment or minimum criteria?*" disponible sur http://www.europarl.europa.eu/pdf/oppd/Page_8/benchmarking-web-final.pdf

payer pour obtenir accès aux tribunaux, Possibilité d'obtenir une assistance juridique gratuite pour les accusés indigents, Qualité de la représentation juridique, Réaction en cas de violence sexiste⁴⁵

Un indicateur additionnel qui peut être utilisé est l'accessibilité géographique : nombre de personnes et superficie géographique couverte par chaque tribunal des différentes instances/bureau du procureur/juges/greffiers mais aussi pour les différents groupes défavorisés (femmes, enfants, minorités ethniques).

2. **Traitement des personnes appartenant à des groupes vulnérables** (indicateurs n. 69-74) : Égalité d'application de la loi par les juges ; Traitement des enfants par les tribunaux, Assistance juridique pour les enfants en conflit avec la loi ; Procédures spéciales pour les enfants victimes ou témoins d'un crime ; Détention d'enfants comme mesure de dernier ressort ; Évaluation des délinquants malades mentaux⁴⁶.
3. **L'intégrité et l'indépendance** (indicateurs n. 56-59) : Indépendance du système judiciaire : titularisation ; Indépendance du système judiciaire : discipline ; Perception par le public de l'indépendance du système judiciaire ; Corruption de juges, de magistrats du parquet ou de personnel des tribunaux⁴⁷.
4. **Capacité des tribunaux, administrative et de gestion**⁴⁸ qui est essentielle à garantir l'Indépendance.
5. **Transparence et redevabilité** (indicateurs n. 60-68) : Accès du public aux procès pénaux, Accès du public aux informations sur les plaintes contre des juges, Enquête sur présomption d'inconduite d'un procureur, Enquête sur présomption d'inconduite d'un juge, Inconduite d'un juge ; Inconduite d'un procureur ; Système de suivi de la performance du ministère public ;

⁴⁵ Nations Unies (2012) "Indicateurs de l'Etat de Droit des Nations Unies" disponible sur http://www.un.org/fr/peacekeeping/documents/rule_of_law_indicators.pdf.

⁴⁶ Nations Unies (2012) "Indicateurs de l'Etat de Droit des Nations Unies" disponible sur http://www.un.org/fr/peacekeeping/documents/rule_of_law_indicators.pdf.

⁴⁷ Nations Unies (2012) "Indicateurs de l'Etat de Droit des Nations Unies" disponible sur http://www.un.org/fr/peacekeeping/documents/rule_of_law_indicators.pdf.

⁴⁸ Capacité (indicateurs n. 75-83) : Ressources matérielles des tribunaux ; Moyens de protéger le personnel des tribunaux, Ressources matérielles du ministère public ; Pourcentage de femmes parmi les juges ; Compétence (aptitudes et connaissances) des magistrats du parquet ; Compétence (aptitudes et connaissances) des juges, Compétence (aptitudes et connaissances) des avocats de la défense ; Rémunération des juges ; Rémunération des magistrats du parquet.

Capacité administrative et de gestion (indicateurs n. 84-92) : Capacité de planification stratégique et d'établissement de budget des tribunaux ; Capacité de planification stratégique et d'établissement de budget du ministère public, Systèmes administratifs des tribunaux ; Systèmes administratifs du ministère public ; Les traitements des juges sont payés en temps voulu ; Les traitements des magistrats du parquet sont payés en temps voulu ; Les traitements ou honoraires des avocats de la défense rémunérés sur les deniers publics sont payés en temps voulu ; Qualité des dossiers des tribunaux : Qualité des dossiers du ministère public. Nations Unies (2012) "Indicateurs de l'Etat de Droit des Nations Unies" disponible sur http://www.un.org/fr/peacekeeping/documents/rule_of_law_indicators.pdf.

Système de suivi de la performance des magistrats du siège ; Accès du public aux rapports sur les dépenses des tribunaux 49.

6. **L'efficacité et l'efficience** (indicateurs n. 52-55) : Délais excessifs ; Perception par le public de délais excessifs ; Détention préventive ; Enfants maintenus en détention préventive⁵⁰.

Objectif Global N° 1.3.2 : Bâtir une police de proximité, efficace et neutre Au Service de la Population⁵¹

Performance (indicateurs n. 1-12): Contrôle de la criminalité exercé par la police, ; Réponse de la police aux demandes d'aide ; Degré de satisfaction de la réponse de la police aux plaintes pour crimes, Réponse aux cas de violence domestique ; Réponses aux crimes sexuels contre des femmes et des enfants ; Lutte contre le vigilantisme ; Cas d'homicide volontaire résolu par la police ; Dénonciation de crimes à la police ; Dénonciation de crimes par des femmes ; Service fourni par la police à la communauté ; Confiance inspirée par la police selon le sexe ; Possibilité d'éviter une arrestation en offrant un pot de vin.

Intégrité, transparence et redevabilité (indicateurs n. 13-21) : Utilisation de ses pouvoirs par la police ; Usage de la force pour obtenir des aveux ;, Enquête sur les cas présumés d'inconduite de la police ; Procédure d'enquête sur les cas présumés d'inconduite de la police, Poursuites engagées contre la police en cas d'incidents présumés de corruption ou d'inconduite ; Perception par le public du comportement de la police ; Accès du public aux rapports sur les plaintes au sujet de la police ; Rapports accessibles au public sur les budgets et les dépenses de la police ; Rapports accessibles au public sur les décès de personnes détenues par la police ou par suite d'actions de la police.

Traitement des personnes appartenant à des groupes vulnérables (indicateurs n. 22-25) : Discrimination exercée par la police ; Mise en œuvre par la police de mesures et de procédures respectueuses des besoins de l'enfant ; Réaction de la police devant les enfants en conflit avec la loi ; Politiques et procédures opérationnelles concernant les suspects et les contrevenants souffrant de maladie mentale.

Capacité (indicateurs n. 26-41): Disponibilité des équipements nécessaires à la police pour l'exercice de ses fonctions essentielles; Existence d'endroits particuliers où recevoir des plaintes pour crime et où disposer de cellules ; Disponibilité de moyens d'effectuer des analyses médico-légales; Pratiques de recrutement; Rémunération de la police; Aptitudes à recueillir des indices et

⁴⁹ Nations Unies (2012) "Indicateurs de l'Etat de Droit des Nations Unies" disponible sur http://www.un.org/fr/peacekeeping/documents/rule_of_law_indicators.pdf

⁵⁰ Nations Unies (2012) "Indicateurs de l'Etat de Droit des Nations Unies" disponible sur http://www.un.org/fr/peacekeeping/documents/rule_of_law_indicators.pdf

⁵¹ Tous les indicateurs mentionnés dans cet objectif global sont en Nations Unies (2012) "Indicateurs de l'Etat de Droit des Nations Unies" disponible sur http://www.un.org/fr/peacekeeping/documents/rule_of_law_indicators.pdf

à protéger les preuves tangibles; Processus de sélection des candidats à des postes dans la police ; Perception par le public de l'efficacité du processus de sélection des candidats à des postes dans la police ; Équilibre entre les sexes dans le personnel de police, Compétence des policiers de première ligne, Les traitements sont versés en temps voulu ; Capacité de gestion des dossiers ; Capacité de planification stratégique et d'établissement de budget ; Les systèmes administratifs de la police ; Perception par le public des cadres de la police ; Aptitudes des cadres de la police.

Objectif Global N° 1.3.3 : Promouvoir et renforcer les droits de l'Homme

La promotion de droits humains est particulièrement difficile à évaluer : sans doute les indicateurs les plus significatifs sont le nombre et typologie de crimes commis et punis mais il y a aussi d'autres indicateurs pour différents aspects des droits humains. Le Ministère des Affaires Etrangères des Pays Bas a publié, en 2009, un Manuel destiné aux ambassades des États membres de l'UE sur le "Renforcement des Systèmes Nationaux de Protection des Droits de l'Homme", ceci affirme que « *Pour qu'un pays dispose d'un cadre interne solide en matière de droits de l'homme, il faut nécessairement :*

1) qu'il ait ratifié les traités fondamentaux en matière de droits de l'homme (Ministère des Affaires Etrangère des Pays Bas, p. 140).

Indicateurs incluent : ratification des instruments internationaux et régionaux et respect des obligations qu'en dérivent (application directe ou par réglementation et collaboration avec les procédures spéciales des Nations unies et les organes de surveillance des traités des Nations unies, et il suit leurs recommandations ; des titulaires de mandats des procédures spéciales effectuent régulièrement des visites dans le pays, qui leur a envoyé une invitation permanente, etc.) ;

2) qu'il ait une constitution comportant des garanties solides en matière de droits de l'homme (Ministère des Affaires Etrangère des Pays Bas, p. 140).

Plus particulièrement, qu'elle inclue référence aux obligations universelles en matière de droits de l'homme telles qu'elles sont consacrées par les principaux traités sur les droits de l'homme à savoir : le principe de non-discrimination à l'égard de tous les groupes et tous les individus au sein de la société ; le droit à un recours effectif et la création de mécanismes de surveillance et de recours pour l'ensemble des victimes de violations des droits de l'homme ; la garantie d'un pouvoir judiciaire indépendant et impartial conformément aux normes internationales en matière de droits de l'homme ; l'établissement d'institutions chargées de veiller aux droits de l'homme et de mécanismes tels que le SNPDPH.

3) qu'il ait veillé à ce que les obligations découlant des traités, le droit coutumier et d'autres normes portant sur les droits de l'homme soient traduites ou reflétées dans son droit interne et mises en

œuvre dans les politiques et les actions concrètes qu'il mène (Ministère des Affaires Etrangère des Pays Bas, p. 140).

Entre autre, possibles indicateurs incluent :

- *Les lois nationales pertinentes comportent des normes en matière de droits de l'homme, y compris la législation sur le logement, les questions familiales, la santé, la sécurité ou l'immigration. De telles normes doivent figurer également dans les décrets et règlements administratifs.*
- *Il devrait y avoir des dispositions spécifiques pour la protection de certaines catégories d'individus au sein de la société, tels que les femmes et les enfants ou les groupes vulnérables comme les immigrés ou les personnes handicapées.*
- *Le droit interne prévoit non seulement une protection contre les violations des droits de l'homme commises par l'État mais aussi contre les actes commis par des acteurs non gouvernementaux.*
- *Le droit interne pénalise expressément les pratiques coutumières ou traditionnelles qui sont incompatibles avec les obligations internationales en matière de droits de l'homme.*
- *Le droit interne prévoit des recours ou des mécanismes de recours en cas de violation des droits de l'homme. (Ministère des Affaires Etrangère des Pays Bas)*

4) qu'il ait mis en place des institutions chargées de surveiller et d'appliquer les lois et les actions évoquées plus haut »⁵² (Ministère des Affaires Etrangère des Pays Bas, p. 140).

Institutions judiciaires et des droits humains indépendants et intègres (voir objectif global 1.3.1.) ainsi que efficaces et efficaces (voir objectif global 1.3.1. et axe 2).

Certains des indicateurs internationaux utilisés pour les aspects spécifiques de cet objectif global sont présentés dans l'encadré ci-dessous.

⁵² Ministère des Affaires Etrangère des Pays Bas (2009) "Renforcement des Systèmes Nationaux de Protection des Droits de l'Homme" Manuel destiné aux ambassades des États membres de l'UE disponible sur http://www.minbuza.nl/binaries/content/assets/minbuza/en/import/en/key_topics/human_rights/dutch_human_rights_policy/manuel-renforcement-des-systemes-nationaux-de-protection-des-droits-de-l%E2%80%99homme-francais

Protection des **défendeurs des droits humains**.

- l'existence d'un cadre législatif permettant aux DDH d'accomplir leur travail sans entrave, y compris de lois relatives à leur enregistrement, à la liberté d'expression et à la liberté de la presse, à l'obtention de fonds (étrangers) et/ou aux droits du travail;
- un degré élevé de compréhension, par les DDH, des normes internationales en matière de droits de l'homme, y compris en ce qui concerne le recours croissant aux droits économiques, sociaux et culturels et la jurisprudence de plus en plus abondante en la matière ;
- la possibilité de pouvoir disposer de facilités, de ressources et de moyens suffisants, y compris un financement à long terme si nécessaire ;
- l'existence, au sein des organisations de DDH, de structures de justification de l'action menée et de structures de surveillance ;
- une forte visibilité du travail des DDH au sein de la société et une reconnaissance sociale de ce travail, y compris dans les médias ;
- une collaboration continue entre les DDH et les autres acteurs du SNPDH, tout particulièrement les institutions du secteur de la sécurité et les institutions judiciaires.

La protection juridique de **personnes vulnérables** : les indicateurs incluent disponibilité d'assistance légale accessible et performante (voir objectif global 1.3.1.).

L'intégration de la dimension de **respect des droits humains et de l'égalité du genre** dans les principaux programmes et stratégies de développement : observation directe et, pour l'application, indicateurs spécifiques définis dans chaque programme/stratégie.

Mettre fin aux **exécutions extrajudiciaires et à la torture** : nombre de cas dénoncés et des condamnations.

Objectif Global N° 1.3.4 : Favoriser l'émergence d'une société civile dynamique et responsable

Des indicateurs pour évaluer les évolution de la société civile incluent : le nombre d'organisations agréées ; le nombre d'associations d'organisations ; la durée, le coût et l'objectivité de la procédure d'agrément des organisations ; les procédures et l'objectivité des contrôles exercés sur les organisations, et, comme pour les organisations DDHH (voir objectif global 1.3.3.), la possibilité d'accéder aux ressources nécessaires, la surveillance interne, la visibilité et la collaboration avec les acteurs publiques, privés ainsi que avec d'autres acteurs sociaux.

Objectif Global N° 1.3.5 : Promouvoir un Presse Libre et Responsable

Entre les sources les plus utilisées pour l'évaluation de la liberté de la presse, il semble nécessaire de mentionner *Freedom House* qui publie annuellement un rapport spécifique qui examine la liberté de presse en utilisant indicateurs relatifs à trois dimensions :

- **Environnement légal** : le niveau de la garantie des libertés de presse et d'expression dans le système légale et le comportement des organes judiciaires ; les restrictions aux deux libertés prévues dans la législation pénal et le nombre des condamnations émises sur leur base ; l'existence et utilisation des lois sur la diffamation des fonctionnaires publiques ; les procédures, les coûts et les requis pour l'agrément des sociétés des media ; l'existence et

l'utilisation de la législation sur l'accès à l'information et ses restrictions ; l'indépendance et fonctionnement des institutions de régulation des médias ; la liberté d'exercer la profession de journaliste et des former associations de catégorie ;

- **Environnement Politique** : les pressions sur le contenu des publications des médias exercées par acteurs publics ou privés ; les contrôles sur l'accès aux sources d'informations ; existence d'une censure officielle ou non-officielle ; la diffusion de l'autocensure ; la possibilité pour les citoyens d'avoir accès à l'information qui reflète différents points de vue ; les possibilités pour les journalistes de couvrir l'information ; le nombre des cas d'intimidation ou violence sur journalistes ;
- **Environnement Economique** : les structures de la propriété et des contrôles sur les médias ; la transparence de ces structures ; les restrictions des moyennes pour la production et distribution d'information ; le coût pour l'établissement et le fonctionnement de sociétés de médias ; le nombre des cas dans laquelle société d'information ou journaliste ont été offerts subsides, les faveurs ou argent pour influencer leur travail ; l'effet de la situation économique sur la viabilité financière des sociétés médias.

Axe 2. Amélioration de la gouvernance administrative

Objectif global 2.1.1. Bâtir une administration publique performante, responsable et accessible aux usagers

L'efficacité et l'économicité de l'administration publique doivent être mesurées par secteur.

A titre d'exemples un indicateur utilisé pour les impôts est le rapport entre le coût d'administration annuel et les revenus récoltés pendant l'année, un indicateur utilisé pour le secteur de l'éducation est le coût par étudiant, pour le secteur santé la durée moyenne (et le coût) d'un séjour à l'hôpital.

D'autres indicateurs utilisés par chaque administration incluent : la capacité d'engager et dépenser le budget assignés d'accord avec la réglementation en vigueur, l'importance relative des dépenses courantes ou en capital.

La capacité du gouvernement de garder le personnel le plus qualifié : la compensation annuelle moyenne des différentes catégories de personnel (senior managers, middle managers, professionnels senior/junior et personnel des secrétariats) – valeur absolue ainsi que la comparaison avec le GDP per capita et la compensation nationale moyenne des travailleurs avec un niveau d'éducation universitaire.

Les Femmes dans le gouvernement : Le pourcentage de femmes employées dans l'administration publique comparé aux femmes dans la force de travail totale ; le pourcentage de postes dans les différents niveaux du gouvernement occupés par des femmes (éventuellement

pour chaque échelon hiérarchique/catégorie) ; le pourcentage de postes dans l'administration publique aux différents niveaux occupés par des femmes.

L'Avancement en ICT : Le pourcentage de dépense en ICT du gouvernement comparé aux dépenses totales.

Objectif Global 2.1.2. Renforcer la transparence de l'administration publique

La disponibilité d'information sur les différentes étapes de la procédure budgétaire.

Objectif Global 2.1.3. Promouvoir la participation et le dialogue social

Les indicateurs sur le dialogue social dépendent dans une certaine mesure des modes d'organisation syndicale et de la législation du travail en vigueur.

Les statistiques de l'Organisation Internationale du Travail⁵³ incluent, entre autres :

- les effectifs syndicaux et le taux de syndicalisation, c'est-à-dire le nombre de travailleurs affiliés à une association de travailleurs en pourcentage de l'emploi (ou de l'emploi salarié), selon la branche d'activité ; et
- la portée de la négociation collective et le nombre de personnes couvertes par des conventions collectives, en pourcentage de l'emploi (ou de l'emploi salarié) ;
- le nombre de grèves et lock-out (actions survenues au cours de l'année civile considérée auxquelles s'ajoutent celles qui étaient déjà engagées avant l'année en question), le nombre de travailleurs impliqués dans ces grèves (directement et indirectement), et le nombre de jours non travaillés du fait d'une grève ou d'un lock-out, ainsi que les taux de gravité calculés en termes de nombre de jours non travaillés pour 1000 travailleurs, par activité économique.

Objectif Global 2.1.4. Mettre en place des mécanismes de redevabilité

Gouvernement transparent : le numéro de bases de données incluses dans un portail centralisé « one stop shop » ; l'analyse des premières 5 objectifs de la stratégie de gouvernement transparent (par exemple est-ce qu'ils incluent le renforcement de la redevabilité ou de la participation ?).

Voir ci-dessous « Cadre d'évaluation de la qualité de services » : Fiabilité (précision/compétence/droits des usagers – possibilité de déposer plaintes et suggestions, de recevoir appui et/ou compensation)

⁵³ Voir le portail statistique de l'Organisation Internationale du Travail en <http://laborsta.ilo.org/> ainsi que la publication Lawrence, S.; Ishikawa, J. (2005) « *Social Dialogue Indicators, Trade union membership and collective bargaining coverage : Statistical concepts, methods and findings* », Geneva, Organisation Internationale du Travail, INTEGRATION Paper No. 59

Objectif Global 2.1.5. Améliorer la qualité de l'accueil des usagers du service public

Afin d'évaluer la **qualité des services**, l'OECD propose un cadre qui peut être adapté aux services rendus par différentes administrations publiques qui inclue :

- Accessibilité (abordabilité, proximité géographique, adaptations aux usagers des différents cultures ou handicapés, existences de différentes modalités pour accéder aux services – téléphone, internet, etc.) ;
- Responsivité (temps de réponse, opportunités des services offerts par rapport aux besoins, service au client – courtoisie et traitement -, intégration de services – entre différents canaux de distribution) ;
- Fiabilité (précision/compétence/droits des usagers – possibilité de déposer plaintes et suggestions, de recevoir appui et/ou compensation -, fonctions tangibles – aménagements, équipement, etc. – cohérence/justice, sécurité y-inclus confidentialité) ;
- Satisfaction (perception de la satisfaction et de la confiance).

Axe 2.2. Amélioration de la gouvernance administrative - Décentralisation.**Objectif Global 2.2.1. Asseoir une politique de développement centrée sur la valorisation du citoyen burundais en tant qu'acteur et premier bénéficiaire du progrès**

Pour cet objectif, il est nécessaire évaluer la performance des institutions décentralisées, notamment au travers des indicateurs mentionnés à l'objectif globale 1 ainsi que le processus de décentralisation en général. A cette fin, il est possible d'utiliser, par exemple, les revenus et dépenses gouvernementales articulées par niveaux ainsi que le numéro des employés aux différents niveaux.

Axe 3. Amélioration de la Gouvernance Economique**Objectif Global 3.1. Construire un système de gestion des finances publiques plus efficace, rigoureux et transparent**

Les indicateurs par excellence de la bonne gestion des finances publiques sont : la différence entre les dépenses et les revenus du secteur publique, le rapport entre la dette publique et le PIB, le taux d'intérêt sur la dette, structure des revenus et de dépenses, la traçabilité des ressources financières de l'état, le taux d'intérêt des prêts de la Banque Central, la disponibilité d'information actualisée sur les différentes étapes de l'élaboration et mise en œuvre du budget⁵⁴, le nombre et qualité des audits réalisées, etc.

⁵⁴ Voir aussi www.openbudgetindex.org

Objectif Global 3.2. L'amélioration de la coordination et de la gestion des aides

Le rapport entre les ressources engagées et celles effectivement dépensées, la participation aux instances de coordination sectorielles, la qualité des documents stratégiques sectoriels, etc.

Objectif Global 3.3. Créer les conditions propices à l'investissement

Pour cet objectif global, les indicateurs de résultat incluent la quantité d'investissement par secteur et le niveau des investissements provenant de l'extérieur. Les indicateurs désagrégés, le plus souvent utilisés, pour évaluer les différents aspects de l'objectif sont, comme mentionné dans l'axe de la gouvernance économique, ceux du *Doing Business*⁵⁵, présentés également dans le tableau ci-dessous.

Aspect à mesurer	Indicateurs
Etablir une société	Requis en termes de capitaux (en respect aux revenus), nombre de procédures, durée et coût (en respect au PIB per capita).
Obtenir permis de construction	Nombre de procédures, durée et coût (en respect à la valeur d'entrepôt).
Obtenir une connexion électrique	Nombre de procédures, durée et coût (en respect au PIB per capita).
Enregistrer une propriété	Nombre de procédures, durée et coût (en respect à la valeur de la propriété).
Obtenir du crédit	Niveau de protection des droits de propriété (législation et pratique), fiabilité de l'information sur le crédit (législation et pratique), densité des bureaux de crédit, densité des bureaux d'enregistrement du crédit.
Protection des investisseurs minoritaires	Législation sur le conflit d'intérêt, gouvernance des relations entre actionnaires (législation et pratique), protection des investisseurs minoritaires (législation et pratique).
Paiement des impôts	Nombre de paiement par an, temps nécessaire, taux d'imposition fiscale (en respect au profit).
Commence transfrontalier	Nombre des documents nécessaires pour exporter/importer, temps et ressources financières nécessaires.
Application des contrats	Nombre de procédures, durée et coût (en respect à la demande).
Résolution de l'insolvabilité	Temps nécessaire, coût (en respect à la valeur de bien/services à liquider), taux de recouvrance, qualité du cadre légal de l'insolvabilité.

⁵⁵ World Bank. (2014) « *Doing Business 2015: Going Beyond Efficiency.* » Washington, DC: World Bank disponible sur <http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB15-Full-Report.pdf>

Axe 4. Amélioration de la gouvernance des sectoriels

Objectif Global 4.1. Planification Stratégique

Indicateurs pour l'évaluation de la mise en œuvre de politiques sectoriels

Deuxième Partie : la Corruption

Comme pour la gouvernance démocratique et administrative, les indicateurs objectifs, tels que le nombre de cas dénoncés et les condamnations, ne sont pas faciles à interpréter pour la corruption également.

En plus, certains aspects de la gouvernance ont une influence essentielle sur la corruption, par exemple, le fonctionnement de la justice⁵⁶ ou la transparence dans l'allocation de ressources publiques. De la même manière, l'information sur la corruption peut être inférée par l'analyse de l'effectivité, des résultats et de l'accessibilité des institutions et mécanismes mis en place pour la lutte à la corruption (voir indicateurs sur l'efficacité des structures administratives et de justice mentionnées dans les axes 1 et 2), dans ce cadre un index international relevant est celui de *Global Integrity*, voir <https://www.globalintegrity.org/>.

Toutefois, les indicateurs le plus directes afin d'évaluer la corruption sont ceux basés sur l'analyse de la législation et son application ainsi que sur des sondages d'opinions, comme ceux de *Transparency International*⁵⁷, qui concernent la perception et l'expérience de la corruption par les différents acteurs de la société.

⁵⁶ UNDP (2008) "A users' guide to measuring corruption", UNDP, Norvège disponible sur http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/dg-publications-for-website/a-users-guide-to-measuring-corruption/users_guide_measuring_corruption.pdf

⁵⁷ http://www.transparency.org/news/feature/finding_the_right_measurement_for_corruption

4. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

4.1. LES LEÇONS APPRISSES IDENTIFIEES

Leçons apprises pour la **formulation des résultats et indicateurs** de la prochaine stratégie

- Les plans stratégiques et les plans d'action de chaque institution doivent inclure les actions prioritaires sur lesquelles elles vont reporter au *Secrétariat Technique chargé du suivi de la mise en œuvre de la SNBGLC*.
- Les institutions publiques ne doivent pas être les seules entités à contribuer à et bénéficier de SNBGLC ; il est important inclure activement les entités de la société civile.
- Un travail proactif doit être réalisé pour identifier les acteurs étatiques et non étatiques pertinents pour chaque objectif global ; par « acteur pertinent » on entend celui qui a prévu des résultats à atteindre (actions prioritaires) dans ses plans stratégiques et ses plans d'action, qui coïncident avec un ou plusieurs Objectifs Globaux de la SNBGLC.

Leçons apprises pour la **mise en œuvre** de la stratégie

- Le reporting des institutions qui font partie de la SNBGLC ne doit pas être un effort supplémentaire, qui s'ajoute à celui qu'elles font déjà pour leurs propres programmes.
- L'avancée ou non d'une action prioritaire ne doit pas être considérée comme la responsabilité du *Secrétariat Technique chargé du suivi de la mise en œuvre de la SNBGLC*.
- L'élaboration du rapport trimestriel doit être effectuée de manière quasi-automatique, extrapolant l'information dès rapport que chaque institution associée à la stratégie réalise en interne.

Leçons apprises pour le **système de suivi et évaluation** (indicateurs et procédures).

- L'importance de la définition des indicateurs de réalisation des tâches spécifiques (output) et de contribution à l'Objectif Global (outcome), ainsi que de la « feuille de route » des indicateurs. En particulier, la « feuille de route » des indicateurs doit permettre d'identifier quelle information va être recueillie, comment, par qui, et avec quelle fréquence ; elle permettra également de définir comment et par qui l'information va être systématisée et utilisée, et pourquoi.
- L'importance d'articuler le travail autour de chaque objectif global / axe thématique : dans ce sens, il est proposé de renforcer le travail déjà commencé qui consiste à organiser le *Secrétariat Technique chargé du suivi de la mise en œuvre de la SNBGLC* par axes.
- L'amélioration des Indicateurs Objectivement Vérifiables : il est proposé d'intégrer à la SNBGLC le Comité Technique National de l'Information Statistique (CNIS) comme acteur principal, afin qu'il participe à l'identification de données à recueillir et de procédures de collecte pour mesurer les indicateurs.

4.2. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS CLES

Les conclusions et recommandations spécifiques pour chaque axe ont été détaillées à la suite de leur description respective. De manière générale, l'évaluation a mis en évidence trois conclusions principales, sélectionnées parmi celles détaillées à la fin de chaque axe.

i. La conclusion principale de cette mission d'évaluation est que le Secrétariat Technique chargé du suivi de la mise en œuvre de la SNBGLC et les points focaux de la SNBGLC sont en train de réaliser un bon travail de sensibilisation et de suivi de la gouvernance et lutte contre la corruption qui serait beaucoup plus efficace en modifiant l'objectif principal de la SNBGLC.

La SNBGLC s'articule en axes, qui se décomposent eux-mêmes en objectifs globaux, puis en actions prioritaires et finalement en tâches spécifiques. Ce niveau de détail est contreproductif. En effet, les plans stratégiques de chaque partie prenante, ainsi que les plans stratégiques sectoriels et les plans d'action mis en œuvre changent, ce qui modifie aussi les actions prioritaires et les tâches spécifiques. D'un autre côté, il n'est ni réaliste ni correct de prétendre que le *Secrétariat Technique chargé du suivi de la mise en œuvre de la SNBGLC* et les points focaux de la SNBGLC aient la responsabilité et capacité de faire le suivi de 96 Actions Prioritaires et de ses Tâches spécifiques respectives.

La recommandation principale est que chaque axe de la stratégie de Bonne Gouvernance soit structuré autour des institutions étatiques et non étatiques pertinentes pour chaque axe. Dans cette proposition, le *Secrétariat Technique chargé du suivi de la mise en œuvre de la SNBGLC* et les points focaux seraient responsables de soutenir chaque groupe (un groupe par axe). De plus, chacun des membres serait responsable du processus d'application d'indicateurs mesurant l'efficacité, la transparence et la productivité de l'ensemble des actions prioritaires et des tâches spécifiques qu'ils ont décidé, dans l'exercice de leur pleine souveraineté, d'intégrer à leurs plans d'action et stratégies sectorielles. Autrement dit, il est proposé de réorienter le travail pour renforcer l'efficacité et l'impact de la SNBGLC. Le MBG&P n'aurait pas à reporter la réalisation de chaque tâche spécifique et action prioritaire, mais simplement à recueillir et diffuser la partie des rapports annuels de chaque institution associée à chaque axe.

Les principes de coresponsabilité et de subsidiarité sont inhérents à cette recommandation. Les acteurs étatiques et non étatiques pertinents pour renforcer la gouvernance politique et démocratique (axe 1), ceux pertinents pour renforcer la gouvernance administrative (axe2), ceux pertinents pour la gouvernance économique (axe 3) ainsi que les secrétariats techniques établis pour la réalisation de chaque plan sectoriel (axe 4) doivent assumer leur responsabilité d'intégrer et de faire le suivi des critères de transparence, d'efficacité et de productivité au sein du travail qu'ils programment. Il est proposé que la SNBGLC les soutienne dans leur responsabilité de bonne

gouvernance et les aide à diffuser leurs réussites, mais sans les remplacer dans leurs processus de planification, exécution et évaluation.

ii. La seconde conclusion est que la lutte contre la corruption pourrait être plus efficace par une plus grande spécialisation et coordination des différents acteurs étatiques et non étatiques pertinents.

La recommandation est de structurer la stratégie de lutte contre la corruption de la même manière que la structure de la stratégie pour renforcer l'investissement : pour cette dernière, des groupes de travail ont été formés au plus haut niveau pour chacun des 10 indicateurs du « doing business ».

Il est donc proposé de former des groupes et plans de travail qui permettront de renforcer l'efficacité dans la mise en œuvre de la Convention contre la corruption. Concrètement un groupe de travail serait formé pour chaque axe de la Convention : Prévention ; Incrimination ; Coopération internationale ; Recouvrement d'avoirs. Pour la mise en œuvre de cette recommandation, le rôle du *Secrétariat Technique chargé du suivi de la mise en œuvre de la SNBGLC* se centrerait sur le soutien à la création de ces groupes de travail. Il leur donnerait aussi un appui administratif et technique.

iii. La troisième conclusion principale est que la lutte contre la corruption fait partie de la lutte contre l'impunité et que celles-ci requièrent d'un solide programme de protection des victimes et témoins pour se développer.

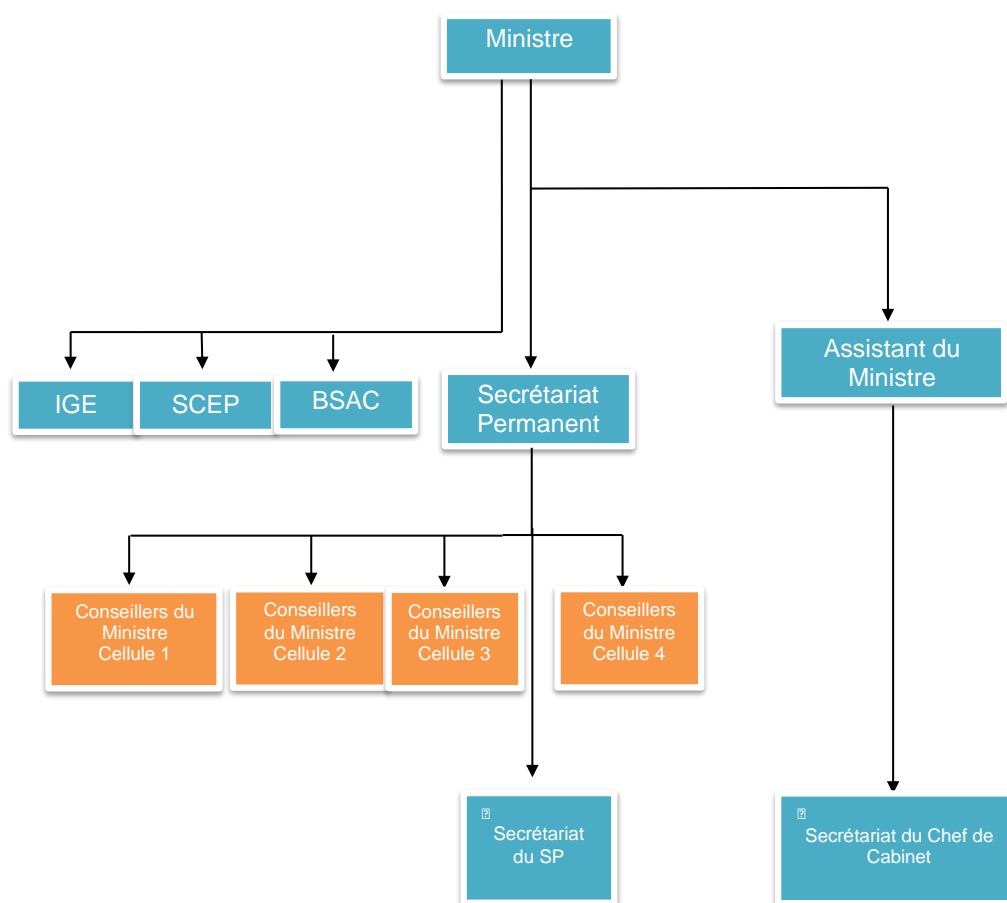
La recommandation est d'établir un programme de protection de victimes et témoins au sein du Parquet Général de la République, qui soit financé par un pourcentage de ce qui est perçu par le Recouvrement d'avoirs.

5. ORIENTATIONS POUR LA PROCHAINE STRATEGIE

L'approche suggérée par les consultants pour la révision de la stratégie est de « **Simplifier pour gagner en efficacité** ». C'est-à-dire, mieux organiser les ressources déjà à disposition du Ministère et intégrer de manière systématique le travail de suivi d'une façon simple mais efficace dans le travail des institutions.

Ainsi, le point de départ de notre proposition est de profiter de la structure actuelle du MBGP et de proposer un système de gestion basé sur cette même structure.

MINISTRE A LA PRESIDENCE CHARGE DE LA BONNE GOUVERNANCE ET DE LA PRIVATISATION



Cellule 1 : Politique et démocratique
 Cellule 2 : Economique, administrative et sociale
 Cellule 3 : Lutte contre la corruption
 Cellule 4 : Information et communication

5 Conseillers par cellule

La structure actuelle du MBGP inclut quatre cellules: la première et la deuxième (cellule «politique démocratique» et cellule «économique, administrative et sociale» respectivement) encadrent les points cardinaux de la stratégie de renforcement de la gouvernance. La troisième cellule («lutte contre la corruption») reprend totalement la stratégie de lutte contre la corruption. La quatrième cellule constitue un élément-clé pour le travail de visibilité et de promotion de la stratégie.

Afin de mettre en œuvre les changements proposés il n'est pas donc nécessaire changer la structure ou d'engager du personnel additionnel : il faudrait que les cinq conseillers prévus dans l'organigramme de chaque cellule aient la responsabilité de préparer, mettre en œuvre et rapporter régulièrement un plan de travail dans lequel ils dédient une partie de leur temps chaque semaine à la coordination du travail prévu pour chaque Axe de la Stratégie.

Il est important de noter que le Secrétariat Technique n'apparaît pas dans l'organigramme. Pour cette raison, quand on parle de Secrétariat Technique, il faut entendre l'ensemble composé par le Secrétaire Permanent et les quatre cellules.

Il est également important de signaler que la mission d'évaluation a été informée que les conseillers de chaque cellule n'ont, à ce jour, aucun plan de travail qui les oblige à dédier une partie de leur temps à la SNBGLC et qu'aucun mécanisme d'évaluation n'est en place pour mesurer si les conseillers appuient ou non la mise en œuvre de la SNBGLC.

De cela, il faut tenir en compte la nécessité de clarifier et mettre en œuvre certaines dispositions sans lesquelles aucun plan ou stratégie ne pourrait apporter aucun résultat concret, notamment:

- un mandat clair du Secrétaire Permanent pour lier l'organigramme/structure à la SNBGLC;
- un plan de travail clair pour que les conseillers travaillent sur la SNBGLC;
- un système de suivi et évaluation sur le travail des conseillers pour assurer qu'ils suivent le plan agréé.

Recommandations sur le rôle du Secrétariat Technique et son impact sur la SNBGLC.

Afin d'améliorer le fonctionnement du système, le rôle du *Secrétariat Technique chargé du suivi de la mise en œuvre de la SNBGLC* devrait se limiter à soutenir la mise en œuvre des plans des autres institutions, y-compris en identifiant des solutions aux problèmes de chacune, et à assurer la visibilité à la stratégie.

Dans ce cadre, l'objet principal de la stratégie ne doit pas être la promotion de la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption en soi. Le but de la stratégie doit être d'appuyer, de faire le suivi et de donner de la visibilité au travail que chaque acteur étatique et non étatique réalise

dans le cadre de chaque objectif global et dans le cadre de sa responsabilité absolue et individuelle.

Il doit justement être celui de l'accompagnement et du suivi du travail que chaque institution réalise pour renforcer la bonne gouvernance et prévenir et punir la corruption.

Ainsi, l'axe principal de la STRATEGIE doit être le suivi et l'appui aux plans que chaque institution, dans l'exercice de sa souveraineté, établit pour renforcer la transparence dans sa gestion et pour prévenir et sanctionner la corruption. Il y aura donc autant de programmes de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption que d'institutions associées à la stratégie. Et ces institutions auront un intérêt à faire partie de la stratégie car cela donnera de la visibilité à leurs programmes et les ouvrira une voie pour chercher de l'assistance technique et financière afin de renforcer LEURS programmes de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption. Il faut comprendre aussi que presque toute action doit avoir une composante de bonne gouvernance et de prévention de la corruption.

Dans cette proposition, les institutions mettent en œuvre et l'entité responsable de l'appui et de la vérification est le *Secrétariat Technique chargé du suivi de la mise en œuvre de la SNBGLC*.

Pour que cela soit possible, le *Secrétariat Technique chargé du suivi de la mise en œuvre de la SNBGLC* doit identifier et actualiser régulièrement l'information sur les institutions publiques et privées, sans but lucratif (OSC / ONG), pertinentes pour chaque axe de la stratégie.

Avec l'appui du *Secrétariat Technique chargé du suivi de la mise en œuvre de la SNBGLC*, ces acteurs étatiques et non étatiques formeraient des groupes de travail et définiraient ainsi leurs actions prioritaires et tâches spécifiques.

Il est important souligner qu'il ne faut pas créer des structures additionnelles pour la SNBGLC, au contraire il faut compter sur les structures actuellement en place dans le Ministère concerné.

Proposition de structure de la nouvelle Stratégie

Le Secrétariat Technique doit avoir un rôle de coordination des groupes de travail ; de leur part, les « Cellules » doivent recevoir un mandat spécifique pour coordonner le travail de sélection et de rénovation des actions prioritaires de chaque objectif global.

A. PARTIE I : BONNE GOUVERNANCE

Structure des axes

Dans la stratégie de la bonne gouvernance il faut différencier entre axes « de Résultat » et « d'Appui » :

- sont des **axes de résultat**, les axes qui visent à une amélioration de l'accès des citoyens à leurs droits civils, politiques, économiques, sociaux, culturels et environnementaux ; dans ce cadre, ce sont des axes de résultats, les axes de la **gouvernance politique et démocratique** et de la **gouvernance économique** ;
- sont des **axes d'appui**, les axes de la **gouvernance administrative** et de la **gouvernance sectorielle**.

Axes de Résultat : « **gouvernance politique et démocratique** » et « **gouvernance économique** »

Documents-clé qui doivent guider les axes de résultat

- *La Constitution du Burundi de 2005.*
- *Le pacte des droits civils et politiques, et le pacte des droits économiques, sociaux et culturels.*
- *Les conventions internationales ratifiées par le Burundi qui développent les obligations de protection et promotion des droits contenus dans ces deux pactes.*
- *CSLP II, Vision 2025.*
- *Les accords d'intégration économique visant la libre circulation des personnes, des biens et des capitaux.*

Quelques institutions parmi les plus représentatives pour l'axe de résultat « *gouvernance politique et démocratique* »

- | | |
|--|----------|
| • Commission Electorale Nationale Indépendante | CENI |
| • Commission Nationale Indépendante des Droits de l'Homme | CNDIH |
| • Commission Vérité Réconciliation | CVR |
| • Commission Nationale Terres et autres Biens | CNTB |
| • Reporters Sans Frontières | RSF |
| • Autres Organisations de la Société Civile | OSC/ONG |
| • Ministère de l'Intérieur | MININTER |
| • Ministère de la Sécurité Publique | MSP |
| • Association Burundaise des Consommateurs | ABUCO |
| • Ministère en charge des Droits de l'Homme | MSNDPHG |
| • Ministère de l'Information, de la Communication, des Télécommunications et des Relations avec le Parlement | |
| • Ministère de la Défense Nationale et des Anciens Combattants MDNAC | |
| • Comité National de Dialogue Social | CNDS |
| • Confédération Syndicale de Burundi | COSYBO |
| • Confédération des Syndicats du Burundi | CSB |

Quelques institutions parmi les plus représentatives pour l'axe de résultat « Gouvernance Economique »

- | | |
|--|-------|
| • Ministère des finances et de la planification du développement | MFPD |
| • Office Burundais des Recettes | OBR |
| • Banque de la République du Burundi | BRB |
| • Agence de Promotion des Investissements | API |
| • Ministère à la Présidence chargé des relations avec l'EAC | |
| • Chambre Fédérale de Commerce et d'Industrie | CFCIB |

Travail à réaliser par le Secrétariat Technique chargé du suivi de la mise en œuvre de la SNBGLC au nom de la SNBGLC pour renforcer les axes de résultat : « gouvernance politique et démocratique » et « gouvernance économique » :

La SNBGLC devrait compter sur des objectifs globaux et des actions prioritaires qui lui permettraient de :

- Donner de la visibilité aux résultats obtenus par les institutions mentionnées ci-dessus concernant l'amélioration de l'accès des citoyens aux Droits cités plus haut.
- Donner de la visibilité aux problèmes que les institutions citées rencontrent dans la réalisation de leur travail et aux causes de ces problèmes, en appuyant ces institutions dans la solution des problèmes.
- Faciliter le débat interne au sein des institutions citées concernant la préparation et l'exécution de plans de travail réalistes capables de traiter les causes des difficultés rencontrées.
- Impulser des synergies interinstitutionnelles entre les institutions citées et d'autres institutions qui peuvent être aussi pertinentes pour la gouvernance politique et démocratique.
- Appui administratif et technique aux groupes de travail.

Objectifs Globaux recommandés pour l'axe de résultat « gouvernance politique et démocratique »

- Amélioration du Cadre légal ;
- Renforcement institutions/ acteurs politiques ;
- Améliorer l'offre de justice (indépendante, pour tous, humanisée) ;
- Renforcer la police de proximité ;
- Renforcer l'exercice du droit d'association (Société civile organisée) ;
- Renforcer la liberté d'expression (presse libre et responsable) ;
- Promouvoir la participation et le dialogue social ;

- Renforcer l'Ombudsman : enquête et dénonciation des abus des acteurs étatiques et non étatiques (apporte un soutien sur tous les thèmes précédents) ;
- Renforcer les Droits de l'Homme : formation et rapportage des conventions de DIDH ; (apporte un soutien sur tous les thèmes précédents).

Objectifs Globaux recommandés pour l'axe de résultat « gouvernance économique »

- Créer les conditions propices à l'investissement ;
- Avancer dans l'intégration économique (libre circulation des biens, des personnes et des capitaux) ;
- Appui au développement du secteur privé.

Axe d'Appui à la bonne gouvernance (incluant la « gouvernance administrative » et la « gouvernance sectorielle »)

Documents-clé qui doivent guider les « Axes d'Appui »

- Plan National de Réforme de l'Administration Publique (PNRA)
- Plan stratégique de chaque secteur (PSS) qui doit être cohérent avec le PNRA
- Plan stratégique de chaque institution (PSI) qui doit être cohérent avec le plan stratégique du secteur concerné et avec le PNRA
- Plan Communal de Développement Communautaire (PCDC) qui doit être cohérent avec le cadre légal du partage de compétences niveau national/ niveau local.
- Plan d'action annuel, PAA, qui doit être cohérent avec le PSS, le PSI, et le PNRA et, au niveau communal, avec le PCDC.
- Cadre de dépense à moyen terme (CDMT) qui doit permettre l'exécution de ces 5 plans.

Quelques institutions parmi les plus représentatives pour l' « Axe d'Appui » :

- | | |
|---|---------|
| • Ministère de la fonction publique | MPFTSS |
| • Ecole nationale d'administration | ENA |
| • Centre de formation professionnelle de la Justice | CFPJ |
| • Chambre Fédérale de commerce et d'industrie | CFCIB |
| • Centre de Formation des Acteurs Locaux | CNFAL |
| • Comité National de l'information statistique | CNIS |
| • Institut des statistiques et études économiques | ISTEEBU |
| • Agence de Promotion des investissements | API |
| • Comité National de Coordination des Aides | SP/CNCA |

Travail à réaliser par le Secrétariat Technique chargé du suivi de la mise en œuvre de la SNBGLC au nom de la SNBGLC pour renforcer l' « Axe d'Appui » :

La SNBGLC devrait compter sur des objectifs globaux et des actions prioritaires qui lui permettraient de :

- Donner de la visibilité aux résultats obtenus par les institutions d'appui dans le renforcement de l'adaptation et la formation continue qui permettent l'application adéquate des instruments cités ci-dessus.
- Donner de la visibilité aux problèmes que les institutions mentionnées rencontrent dans la réalisation de leur travail et les causes de ces problèmes, en appuyant ces institutions dans la solution des problèmes.
- Faciliter le débat interne au sein des institutions citées, en ce qui concerne la préparation et l'exécution de plans de travail réalistes capables de traiter les causes des difficultés rencontrées.
- Impulser des synergies interinstitutionnelles entre les institutions citées et d'autres institutions qui peuvent être aussi pertinentes pour l'axe d'appui.
- Appui administratif et technique aux groupes de travail.

Objectifs Globaux recommandés pour l' »Axe d'Appui » à la bonne gouvernance

- Bâtir une Administration Publique performante, responsable, accessible, transparente ;
- Etablir/ améliorer des mécanismes de redevabilité ;
- Qualité d'accueil des usagers des services publics ;
- Renforcer la politique de décentralisation/déconcentration ;
- Amélioration du système de gestion des finances publiques ;
- Amélioration de la coordination de la gestion des aides ;
- Vision stratégique pour chaque secteur.

Recommandations générales pour la structure de la nouvelle Stratégie de suivi et d'appui à la Bonne Gouvernance et à la Lutte contre la Corruption

- Deux axes de résultats ;
- Un axe d'appui ;
- Création de trois groupes de travail, un par axe ;
- Un coordinateur pour chaque groupe de travail dans le *Secrétariat Technique chargé du suivi de la mise en œuvre de la SNBGLC* ;
- Objectifs globaux fixes pour toute la durée de la stratégie ;
- Actions prioritaires à réviser chaque six mois pour les groupes de travail ;
- Taches spécifiques à identifier, et réviser de manière dynamique, par chaque partie prenante.

B. PARTIE II. LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Axes de la *Convention des Nations Unies contre la Corruption*

- Prévention
- Incrimination
- Coopération internationale
- Recouvrement d'avoirs

Les objectifs globaux de la stratégie de lutte contre la corruption

- Mise en place d'un cadre légal
- Renforcement des capacités
- Rupture avec l'impunité
- Accroissement de la transparence
- Renforcement du partenariat avec la société civile
- Education, sensibilisation
- Recherche

Proposition d'articulation entre les axes de la Convention et les objectifs globaux :

- Mise en place d'un cadre légal sur : Prévention, Incrimination, Coopération internationale, Recouvrement d'avoirs
- Renforcement des capacités en rapport avec : Prévention, Incrimination, Coopération internationale, Recouvrement d'avoirs
- Education et sensibilisation sur : Prévention, Incrimination, Coopération internationale, Recouvrement d'avoirs
- Recherche sur : Prévention, Incrimination, Coopération internationale, Recouvrement d'avoirs

Institutions à engager pour l'identification et la révision périodique des actions prioritaires :

- *Mandat unique de lutte contre la corruption*
 - Cour anticorruption
 - Parquet General près la cour anticorruption
 - Brigade Spéciale anticorruption
- *Mandat partiel de lutte contre la corruption*
 - Cour suprême
 - Parquet Général de la République
 - Police Judiciaire
- *Compétences pour lutter contre la corruption*
 - Inspection Générale de l'Etat
 - Inspection Générale de la Justice
 - Inspection Générale de la Sécurité Publique
 - Cour des Comptes

C. INDICATEURS

Problèmes identifiés :

- 96 actions prioritaires à suivre ;
- Aucune méthode de collecte, systématisation et analyse des données établie dans la stratégie.

Solutions suggérées :

- Construction d'indicateurs et mécanismes de vérification de façon échelonnée ;
- Honorer le principe de coresponsabilité et de subsidiarité et le respect de l'autonomie de chaque institution ;
- Indicateurs des tâches spécifiques établis par chaque institution de façon indépendante ;
- Indicateurs des objectifs globaux et des axes établis de façon collective et consensuelle ;
- Développement d'une méthode de soutien à la procédure de collecte, systématisation et analyse des indicateurs des tâches et des objectifs globaux (« Feuille de route des indicateurs ») ;
- Promouvoir une alliance entre le *Secrétariat Technique chargé du suivi de la mise en œuvre de la SNBGLC* et l'ISTEEBU et le Comité Technique National de l'Information Statistique/CNIS pour appuyer cette action.