



République du Burundi



# STRATEGIE NATIONALE DE BONNE GOUVERNANCE ET DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION 2011-2015





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

Programme des Nations Unies pour le Développement au Burundi

Copyright© 2012

Gouvernement du Burundi



*« Pour que le Burundi soit un havre de paix et de développement pour tous, nous devons changer de comportement. Nous allons consolider la Bonne Gouvernance. Nous proclamons déjà la Tolérance zéro à tous les coupables d'actes de corruption, de malversations économiques et d'autres infractions connexes ».*

(Extrait du discours prononcé par SEM. Pierre NKURUNZIZA, le 26 Août 2010).

# Table des matières

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>8</b>
Préambule .....	8
Contexte et justification .....	8
Méthodologie .....	9
Objectifs .....	9
Objectif global.....	9
Objectifs spécifiques .....	9
Définitions .....	10
<b>PREMIERE PARTIE : LA GOUVERNANCE .....</b>	<b>13</b>
<b>AXE 1 : LA GOUVERNANCE POLITIQUE ET DEMOCRATIQUE .....</b>	<b>14</b>
1.1 Les élections.....	14
1.2 Les institutions politiques .....	18
1.3 L'Etat de droit .....	23
1.3.1 Le pouvoir judiciaire .....	24
1.3.2 La police .....	32
1.3.3 Les droits de l'Homme.....	34
1.3.4 La société civile .....	35
1.3.5 La presse.....	36
<b>AXE 2 : LA GOUVERNANCE ADMINISTRATIVE .....</b>	<b>38</b>
2.1 L'Administration Publique .....	38
2.1.2 La transparence de l'administration publique .....	41
2.1.3 La participation et le dialogue social .....	41
2.1.4 Les mécanismes de redevabilité.....	42
2.1.5 La qualité d'accueil des usagers des services publics.....	42
2.2 Appui aux politiques de décentralisation et développement local.....	42
<b>AXE 3 : LA GOUVERNANCE ECONOMIQUE .....</b>	<b>44</b>
3.1 La gestion des finances publiques.....	44
3.2 La coordination et la gestion des aides.....	49
3.3 Le climat des affaires .....	53
3.4 L'intégration économique régionale .....	56
<b>AXE 4 : LA GOUVERNANCE DES SECTORIELS.....</b>	<b>58</b>

<b>DEUXIEME PARTIE: LA CORRUPTION .....</b>	<b>61</b>
ETAT DES LIEUX .....	62
L'ampleur et la nature de la corruption au Burundi.....	62
Les causes .....	65
Les cas de corruption généralement enregistrés dans le secteur public .....	66
Les conséquences .....	66
Les initiatives entreprises dans le cadre de la lutte contre la corruption : acquis et faiblesses.....	67
AXES STRATEGIQUES ET ACTIONS PRIORITAIRES POUR UNE LUTTE EFFICACE CONTRE LA CORRUPTION .....	70
5.1.1 La mise en place d'un cadre légal cohérent et efficace conforme aux normes internationales en matière de lutte contre la corruption .....	70
5.1.2 Le renforcement des capacités opérationnelles des structures chargées de la lutte contre la corruption .....	70
5.1.3 La rupture avec l'impunité et le recouvrement des biens et avoirs détournés ou acquis illicitement .....	71
5.1.4 Accroître la transparence dans la gestion des affaires publiques .....	71
5.1.5 Le renforcement du partenariat avec la société civile et le secteur privé dans la lutte contre la corruption .....	72
5.1.6 L'éducation, l'information et la sensibilisation des citoyens, des cadres et agents de l'administration .....	72
5.1.7 La recherche sur la corruption .....	73
<b>TROISIEME PARTIE: MODALITES DE MISE EN ŒUVRE ET LES MECANISMES DE   COORDINATION, SUIVI-EVALUATION ET FINANCEMENT DE   LA STRATEGIE .....</b>	<b>75</b>
6.1 Le pilotage politique .....	76
6.2 Pilotage stratégique.....	76
6.3 Pilotage technique .....	76
6.4 Suivi et Evaluation .....	76
6.5 Organigramme du pilotage de la strategie nationale de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption.....	77
6.6 Financement de la stratégie .....	78
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>78</b>

## AVANT-PROPOS

La stratégie Nationale de Bonne Gouvernance et de Lutte contre la Corruption est le couronnement d'un long processus initié par Son Excellence Monsieur le Président de la République en 2007.

Depuis cette époque, le Ministère à la Présidence Chargé de la Bonne Gouvernance et de la Privatisation, en partenariat avec la société civile, le secteur privé et appuyé par nos partenaires techniques et financiers, s'est mis à l'œuvre : d'abord en mettant en place un comité de pilotage chargé de la supervision de la réalisation de l'enquête diagnostique sur la gouvernance et la corruption au Burundi et de la dissémination des résultats de ses résultats et enfin, par la mise en place d'une commission multipartite chargée de la rédaction du document de stratégie de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption assortie d'un plan d'action.

Je tiens à remercier tous ceux qui se sont investis jour et nuit pour que ce document voie le jour en particulier les membres de la commission chargée de la rédaction sans oublier l'ensemble des acteurs et partenaires techniques et financiers du Groupe Sectoriel Bonne Gouvernance (GSBG) qui n'ont ménagé aucun effort pour faire aboutir ce document.

La réalisation de ce document démontre, si besoin en était, qu'en mettant ensemble nos énergies et en nous faisant mutuellement confiance, secteur public, société civile en concertation avec nos différents partenaires techniques et financiers, nous pouvons arriver à de grands résultats.

Certes, nous avons aujourd'hui un instrument qui nous donne une vision et nous trace le chemin pour une meilleure gouvernance et une lutte plus efficace contre la corruption au Burundi.

La mise en œuvre de son Plan d'Action constitue maintenant le principal défi pour nous tous- Gouvernement et autres Institutions de la République, corps socioprofessionnels, associations de la société civile, usagers du service public, consommateurs- et nous avons le devoir de travailler en synergie avec méthode, courage et détermination.

C'est une course de fond parce qu'il est question d'opérer un changement important de mentalités et de casser les ressorts d'une contre-culture qui a envahi notre société, porteuse de contre-valeurs à remplacer par des valeurs positives de discipline, de patriotisme, de travail, de don de soi, de respect d'autrui et du bien commun ; chacun de nos compatriotes pensant d'abord à ce qu'il/elle peut donner à la société avant de penser à ce qu'il/elle peut en recevoir.

Le cadre légal est en place, les structures de répression sont opérationnelles mais comme dit l'adage kirundi,

« Inkoni ishikira igufa ntishikira ingeso », il faut donc attaquer le mal à la racine par une vigoureuse action de sensibilisation, d'éducation et de responsabilisation, en même temps que les infractions constatées sont punies dans toute la rigueur de la loi et servent d'exemple, la tolérance zéro à la corruption et à toutes formes de malversations étant notre leitmotiv.

Pour terminer mon propos, je suis pleinement confiant qu'ensemble nous pourrons lever le défi, car la mauvaise gouvernance et la corruption ne sont pas une fatalité invincible. Il suffit tout simplement de le vouloir, d'y croire et d'agir.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Issa NGENDAKUMANA', with a horizontal line drawn through it.

Issa NGENDAKUMANA

**Ministre à la Présidence Chargé de la Bonne Gouvernance et de la Privatisation**

## INTRODUCTION

### Préambule

Depuis bientôt trois décennies, la bonne gouvernance est devenue un concept clé dans les débats internationaux sur le développement et dans les politiques des institutions financières internationales sur l'aide aux pays en développement.

La bonne gouvernance se justifie non seulement au regard de la modernisation qu'elle implique au niveau de l'administration, mais surtout dans la mesure où elle se donne pour objectifs la consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit ainsi que la promotion du développement humain durable. Tout en s'adressant à l'Etat, la gouvernance le transcende pour englober le secteur privé et la société civile. Ainsi, l'Etat, le secteur privé et la société civile constituent les trois acteurs principaux dans le processus de développement et de la consolidation de la gouvernance. L'Etat a la responsabilité de la mise en place d'un environnement politique, juridique et institutionnel, le secteur privé produit des emplois et des richesses tandis que la société civile joue un rôle d'interface et de médiation entre l'Etat, d'une part, les individus et les groupes sociaux, d'autre part.

Tout comme la démocratie, la gouvernance ne peut donner lieu à une définition univoque et rigide, elle doit être pensée en fonction du contexte historico-culturel de chaque pays. Elle ne doit pas être comprise comme une fin en soi mais comme un moyen pour assurer le développement socio-économique,

la gestion cohérente et rationnelle des affaires publiques, la création d'un environnement favorable à l'épanouissement des citoyens et à la consolidation de la sécurité politique, sociale et économique pour tous.

La consolidation de la bonne gouvernance constitue le meilleur rempart à la corruption, un des freins au développement du pays et une des premières causes des violations des droits de l'homme au Burundi.

### Contexte et justification

La promotion de la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption sont inscrites au centre des textes fondamentaux et des documents de politiques et de stratégies importants de la République.

En effet, en vue de prévenir la résurgence des conflits cycliques qui ont secoué le Burundi depuis son accession à l'indépendance, les signataires de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi ont convenu, comme mesures d'ordre général, en son chapitre II, article 5, paragraphe 1er « l'instauration d'un nouvel ordre politique, économique, social, culturel et judiciaire au Burundi, dans le cadre d'une nouvelle constitution inspirée des réalités du Burundi et fondée sur les valeurs de justice, de la primauté du droit, de démocratie, **de bonne gouvernance**, de pluralisme, de respect des droits et libertés fondamentaux des individus, d'unité, de solidarité, d'égalité entre les hommes et les femmes, de compréhension mutuelle et de tolé-

rance entre les différentes composantes politiques et ethniques du peuple burundais ».

La Constitution du Burundi, issue de cet accord, proclame, dans son préambule, l'établissement d'un système de « **gouvernance démocratique** » tandis que l'article 18 précise dans son paragraphe 2 que « le Gouvernement respecte la séparation des pouvoirs, l'état de droit et les principes de **bonne gouvernance et de transparence dans la conduite des affaires publiques** ».

Enfin, la bonne gouvernance constitue un des axes importants aussi bien de la Vision 2025 et du Cadre stratégique de croissance et de lutte contre la pauvreté mais surtout, elle est aussi inscrite au cœur du programme du Gouvernement pour la période 2011-2015.

## Méthodologie

L'élaboration de la présente stratégie et de son plan d'action a privilégié une démarche participative. Cette approche a été considérée comme la meilleure démarche qui permet aux acteurs étatiques, du secteur privé et de la société civile une appropriation de l'ensemble du processus de mise en place de la stratégie, une communication et une sensibilisation de la population et des acteurs divers sur la gravité de la situation permettant ainsi un changement d'attitudes et de comportements à l'égard des phénomènes de mauvaise gouvernance et de corruption.

Ainsi, des consultations nationales sur les problèmes de gouvernance et de corruption au Burundi tels que mis en exergue par diverses études, en par-

ticulier, par les résultats de l'enquête diagnostique sur la gouvernance et la corruption au Burundi (étude GAC Banque Mondiale, 2008), ont été organisées à travers tout le pays. L'élaboration de la stratégie et de son Plan d'action s'est basée sur les avis et considérations collectés lors de ces consultations, sur les orientations et les axes stratégiques définis aussi bien dans la Vision 2025, dans le Cadre Stratégique de croissance et de lutte contre la corruption que dans le Programme du Gouvernement pour la période 2011-2015 et sur les conclusions et recommandations des différentes études relatives au sujet.

## Objectifs

La présente stratégie de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption constitue le document de référence pour toutes les interventions dans le secteur pour tous les acteurs et tous les partenaires. Elle vise les objectifs suivants :

### Objectif global

L'objectif global est d'avoir un document de politique qui donne aux dirigeants et au public une perspective à long terme de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption.

### Objectifs spécifiques

La stratégie vise les objectifs spécifiques ci-après :

- l'instauration d'une culture de redevabilité à tous les niveaux de responsabilité ;

- l'amélioration de la transparence dans la gestion des affaires publiques ;
- l'amélioration de la performance de l'administration publique;
- le renforcement de l'Etat de droit ;
- le renforcement de la participation des citoyens et de la société civile dans le choix de ses dirigeants et dans la gestion des affaires publiques ;
- le renforcement de l'équité et de l'inclusion dans la gestion des affaires publiques ;
- la prévention et la répression de la corruption et des infractions connexes;
- l'amélioration de la vision stratégique.

## Définitions

Dans le cadre de cette stratégie, il faut entendre par :

**Gouvernance** : « l'ensemble des traditions et les institutions par lesquelles l'autorité s'exerce dans un pays. Il s'agit notamment du processus par lequel les pouvoirs publics sont choisis, suivis et remplacés; la capacité des pouvoirs publics à élaborer et à appliquer efficacement des politiques saines; et le respect par les citoyens et l'Etat des institutions qui régissent les interactions économiques et sociales entre eux ».

**Corruption** : toute « rétribution illicite ou tout autre comportement à l'égard des personnes investies de responsabilité dans le secteur public ou le secteur privé, qui contreviennent aux devoirs qu'elles ont en vertu de leur statut d'agent d'Etat, d'employé du secteur privé, d'agent indépendant ou d'un autre rapport de cette nature et qui vise à procurer des

avantages indus de quelque nature qu'ils soient, pour eux-mêmes ou pour un tiers ».

**Responsabilité** : l'obligation faite à des individus ou à des institutions, élus ou nommés, et détenant un mandat public, de rendre compte aux populations qui les ont investis de ce pouvoir, des actions menées et des décisions prises dans l'exercice de ce mandat.

**Transparence** : processus de décisions où les décisions sont prises et appliquées conformément aux normes et réglementations bien connues des citoyens qui participent au suivi de leur mise en œuvre et qui sont informés des résultats obtenus.

**Performance** : la performance combine à la fois l'efficacité et l'efficience. C'est la capacité pour une institution ou une entreprise à atteindre des résultats par rapport aux objectifs fixés en faisant un usage judicieux des ressources allouées.

**Participation** : le processus par lequel tous les hommes et toutes les femmes ont voix au chapitre en matière de prise de décisions, directement ou par l'intermédiaire d'institutions légitimes qui représentent leurs intérêts. La participation est fondée sur la liberté d'association et de parole, ainsi que sur les capacités nécessaires pour participer de façon constructive à la prise de décisions.

**La primauté du droit** : système juridique et judiciaire propice à un Etat de droit et au développement, avec des lois clairement établies appliquées par un pouvoir juridique objectif et indépendant,

autrement dit, les cadres juridiques y sont équitables et les textes juridiques appliqués de façon impartiale, en particulier les lois relatives aux droits de l'homme.

**Équité** : principe qui conduit à corriger les inégalités et les injustices que subissent des personnes vulnérables ou défavorisées.

**Vision stratégique** : perspective à long terme de la bonne gouvernance et du développement.

La présente stratégie comprend trois parties : la première traite de la bonne gouvernance, la deuxième

est consacrée à la corruption, la troisième précise les modalités de mise en œuvre, suivi-évaluation de la stratégie et du financement de la stratégie. Elle couvre la période 2011-2015.

La stratégie se focalise sur les axes ci-après de la gouvernance : la gouvernance politique et démocratique, la gouvernance administrative, la gouvernance économique ainsi que la gouvernance des sectoriels.

Cette partie fait d'abord un état des lieux et propose ensuite des axes stratégiques et des actions prioritaires pour aboutir à une bonne gouvernance.





# 1<sup>ère</sup> Partie :

**LA GOUVERNANCE**

## AXE 1 : LA GOUVERNANCE POLITIQUE ET DEMOCRATIQUE

Les éléments ci-après sont considérés comme fondamentaux pour la gouvernance politique et démocratique : les élections, la responsabilisation et l'efficacité des institutions politiques (nationales et locales), le comportement des différents acteurs politiques, l'état de droit, les garanties relatives aux droits de la personne, la liberté de presse et l'existence d'une société civile dynamique.

### 1.1 Les élections

Dans toute démocratie, le pouvoir se fonde sur la volonté du peuple. Cette volonté ne peut s'exprimer qu'à travers des élections libres et transparentes. Celles-ci donnent l'opportunité aux citoyens de faire le choix entre plusieurs candidats et plusieurs projets de société. Le vote permet aux citoyens de participer directement ou indirectement aux choix des décisions qui concernent leur vie. Ceci explique pourquoi il est important que les élections soient libres, transparentes, justes et équitables et, tenues régulièrement.

#### Les acquis

Après plus d'une décennie de guerre civile, le Burundi a organisé en 2005 des élections que toute la communauté internationale a qualifiées de libres et de transparentes. Celles-ci ont permis de mettre en place des institutions nationales et locales qui, pour

la première fois dans l'histoire du pays, viennent de terminer leur mandat constitutionnel sans interruption par un coup de force militaire. L'organisation réussie des élections de 2010 même si elles furent marquées par quelques contestations de quelques partis politiques marque une étape cruciale dans la consolidation de la démocratie. C'est un acquis : désormais, le pouvoir à tous les niveaux passe par la légitimité populaire via les élections.

Cet acquis repose sur les points forts suivants :

#### **Le droit de vote et des élections libres, transparentes et régulières garantis par la Constitution**

L'article 8 de la Constitution proclame le suffrage universel, égal, secret, libre et transparent. Il peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la loi tandis que le droit de vote est garanti en vertu de l'article 86.

Les élections sont libres, transparentes et régulières et le code électoral en détermine les modalités pratiques conformément à l'article 87 de la Constitution. Elles sont organisées de manière impartiale au niveau national, des communes et des collines, ainsi qu'à d'autres niveaux fixés par la loi comme le précise l'article 88.

#### **▪ L'existence d'un organisme indépendant chargé de garantir des élections libres, justes et transparentes : la CENI**

Une commission électorale nationale indépendante (CENI), garantit la liberté, l'impartialité et l'indépendance du processus électoral comme stipulé à l'article 89 de la Constitution. La loi électorale défi-



*Elections 2010 du Burundi.*

nit les règles relatives à des élections régulières et permet à la CENI d'en déterminer les modalités pratiques conformément à l'article 1er de la loi n°1/22 du 18 septembre 2009 portant révision de la loi n°1/015 du 20 avril 2005 portant code électoral. Cette commission est depuis 2010 une commission permanente.

▪ **Le multipartisme garanti par la Constitution**

L'article 75 de la Constitution reconnaît le multipartisme au Burundi tandis que les articles 76 et 80 en garantissent respectivement la libre constitution et la non-ingérence des pouvoirs publics dans leur fonctionnement interne. Par ailleurs, l'article 84 de la Constitution prévoit la possibilité de financement du fonctionnement des partis politiques mais aussi

de leurs campagnes proportionnellement aux sièges qu'ils détiennent à l'Assemblée Nationale. Enfin, la loi sur les partis politiques détermine les conditions dans lesquelles les partis politiques sont formés, exercent et cessent leurs activités.

## Les faiblesses

Malgré toutes ces avancées, il subsiste des insuffisances qui handicapent encore le bon déroulement du processus électoral. Il s'agit essentiellement de :

- **Un cadre juridique présentant des insuffisances, des vides juridiques et des contradictions**

Le cadre juridique actuel régissant les élections contient des insuffisances, des vides juridiques et des contradictions qui font que la CENI est obligée de créer du droit sans relâche par le biais d'arrêts ou d'autres instruments juridiques pour faciliter la continuité du processus électoral comme cela s'est manifesté durant les deux dernières élections de 2005 et 2010.

- **Le règlement du contentieux électoral qui reste lacunaire et incohérent**

La matière du contentieux électoral ne fait pas l'objet de dispositions complètes et cohérentes dans la loi électorale comme cela a été relevé par différents rapports en particulier le rapport de la Mission d'Observation Electorale de l'Union Européenne (MOE UE) - Burundi 2010.

- **Un déficit de transparence des élections**

La transparence, bien que garantie par la Constitution et la loi électorale, reste, à certains égards très

limitée. Le déficit se remarque surtout dans l'affichage public des résultats de vote et dans l'accessibilité des copies des procès-verbaux par les mandataires des partis politiques en compétition.

- **Des dispositions de la loi électorale qui handicapent l'indépendance de la CENI**

La CENI est en principe une commission indépendante. Mais certaines dispositions du décret portant organisation et fonctionnement de cet organe, notamment les articles 8, 19 et 22 posent quelques limites à son indépendance. Compte tenu des responsabilités politiques importantes de la CENI dans la conduite du processus électoral, la définition de son mode de fonctionnement et du statut de ses membres devraient relever d'une loi que de l'Exécutif.

- **L'absence de financement des partis politiques**

Bien que la Constitution prévoit le financement des partis politiques par les pouvoirs publics, cela n'a pas été fait lors des deux dernières élections. Cela a pour conséquence que peu de partis politiques sont capables de tenir une campagne électorale d'envergure. Cela a eu aussi pour conséquence l'usage par certains partis des moyens de l'Etat.

## Les axes stratégiques

AXE N° 1 : AMERLIORATION DE LA GOUVERNANCE POLITIQUE ET DEMOCRATIQUE  
OBJECTIF GLOBAL N° 1.2 : LE RENFORCEMENT DE L'EFFICACITE ET DE LA RESPONSABILITE DES INSTITUTIONS ET ACTEURS POLITIQUES

La garantie des élections libres et transparentes exige au moins, la révision du cadre légal régissant les élections, le fonctionnement sans entraves des partis politiques et enfin, la libre participation des citoyens au processus électoral.

### Actions prioritaires

L'atteinte de cet objectif exige de :

#### ▪ 1.1.1 Réviser le cadre légal régissant les élections

Cette révision devrait rechercher le consensus le plus large possible et impérativement contribuer à :

- Organiser de larges consultations sur le projet de Code électoral révisé avant son envoi au Conseil des Ministres ;
- Comblent les lacunes, lever les incohérences et les contradictions entre la Constitution et le Code Electoral d'une part et, d'autre part, entre le Code Electoral et les autres instruments légaux nationaux et internationaux notamment le Pacte International relatif aux droits civils et politiques ;
- Simplifier et clarifier les procédures et réduire les coûts des élections;

- Renforcer la transparence dans tout le processus électoral ;
- Renforcer l'indépendance de la CENI.

#### ▪ 1.1.2 Garantir le libre fonctionnement des partis politiques

Le libre fonctionnement des partis politiques exige :

- Réviser la loi sur le fonctionnement des partis politiques afin de permettre, entre autres, de régler les questions ci-après : la tenue de réunions et rassemblements par les partis politiques, leur financement, l'utilisation des moyens de l'Etat dans la campagne électorale par les partis politiques.
- Régler définitivement la question de l'utilisation des moyens de l'Etat dans la campagne électorale
- Faire voter et promulguer une loi spécifique relative au financement des partis politiques
- Mettre en place des conditions favorables pour le dialogue politique
- Rendre plus fonctionnel le Forum Permanent de Dialogue des partis politiques.

#### ▪ 1.1.3 Favoriser la libre participation des citoyens au processus électoral

Les élections supposent la libre participation des citoyens au processus électoral sans craindre aucune menace de quelque part. Pour cela, il faut :

- Un programme d'éducation civique pour sensibiliser la population sur les valeurs démocratiques et l'importance de leur participation aux élections.

- Mettre en place des mécanismes de protection des citoyens contre les menaces et les intimidations liées à leurs convictions et opinions politiques.

## 1.2 Les institutions politiques

### Les acquis

L'Accord d'Arusha de même que la Constitution qui en est issue ont permis d'instaurer au Burundi un régime présidentiel garantissant le pluralisme politique intégral, la séparation des pouvoirs entre l'Exécutif, le Législatif et le Judiciaire. La commune est devenue une entité administrative autonome décentralisée dirigée par des institutions issues des élections.

Depuis la promulgation de la Constitution du 18 mars 2005, le Burundi s'est engagé dans un processus démocratique favorisé par une série d'acquis notamment :

- **Des institutions politiques fondées sur la volonté populaire**

La Constitution, en son article 7, reconnaît la souveraineté nationale au peuple qui l'exerce, soit directement par la voie du referendum, soit indirectement par ses représentants.

- **Des institutions inclusives à tous les niveaux**

La Constitution ainsi que la loi électorale garantit l'inclusion et la participation de toutes les composantes ethniques, des femmes et des groupes vulnérables dans toutes les institutions politiques et

à tous les niveaux conformément aux articles 16 ; 124 ; 129 ; 164 ; 180 et 266 de la Constitution et aux articles 108, 141, 181 et 191 de la loi électorale.

Aujourd'hui, les femmes sont représentées au Parlement en raison de 32% à l'Assemblée Nationale et de 46% au Sénat, à hauteur de 42% au Gouvernement et à hauteur de 34% dans les conseils communaux. Faut-il souligner aussi l'existence d'un Ministère ayant explicitement en charge les questions d'égalité de genre.

- **Une séparation des pouvoirs consacrée par la Constitution**

Le principe de la séparation des pouvoirs est consacré par l'alinéa 2 de l'article 18 de la Constitution qui précise que « le Gouvernement respecte la séparation des pouvoirs, la primauté du droit et les principes de la bonne gouvernance et de la transparence dans la conduite des affaires publiques ».

L'exercice du pouvoir exécutif est réservé au Président de la République, aux deux Vice-Présidents et aux membres du Gouvernement conformément à l'article 92 de la Constitution, le pouvoir législatif est exercé par le Parlement en vertu des dispositions de l'article 147, alinéa 1er tandis que le pouvoir judiciaire est réservé aux cours et tribunaux conformément à l'alinéa 1er de l'article 205 de la Constitution.

- **Des institutions responsables**

La responsabilité est un élément essentiel de la démocratie, elle signifie l'obligation pour les gouvernants de rendre compte aux citoyens et le droit des citoyens à sanctionner ses gouvernants lorsqu'ils

jugent leur conduite insatisfaisante. Ceci veut dire que les dirigeants doivent justifier leurs actions (en fonction des principes et des valeurs communément admises) et répondre de celles-ci. La Constitution de même que d'autres lois, notamment la loi communale, a institutionnalisé le principe de responsabilité des institutions :

» **Le Gouvernement est responsable devant le peuple**

Conformément à l'article 109 de la Constitution, le Président de la République est le Chef du Gouvernement ; celui-ci est construit sur la volonté du peuple burundais dont il doit respecter les libertés et les droits fondamentaux en vertu des dispositions de l'article 15 de la Constitution.

» **Le Président de la République n'est pas au-dessus de la loi**

Le Président de la République peut être déclaré déchu de ses fonctions pour faute grave, abus graves ou corruption par une résolution prise par les deux tiers des membres de l'Assemblée Nationale et du Sénat réunis aux termes des dispositions de l'article 116 de la Constitution.

L'article 117 de cette dernière précise, en son alinéa 1er, que « le Président de la République n'est pénalement responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions qu'en cas de haute trahison ». L'alinéa 3 du même article stipule quant à lui stipule que « la haute trahison relève de la compétence de la Haute Cour de Justice ».

» **Les membres du Gouvernement sont responsables de leurs actes**

Aux termes de l'article 133 de la Constitution les membres du Gouvernement sont responsables devant le Président de la République. Ils sont également pénalement responsables des infractions commises dans l'exercice de leurs fonctions en vertu de l'article 136.

» **La responsabilité politique du Gouvernement ou d'un membre du gouvernement peut être sanctionnée par le Parlement**

En effet, « l'Assemblée Nationale peut présenter une motion de censure contre le Gouvernement à une majorité de deux tiers de ses membres. Elle peut être dissoute par le Chef de l'Etat » conformément à l'article 203, alinéa 1er tandis qu' « une motion de défiance peut être votée à une majorité de deux tiers des membres de l'Assemblée Nationale contre un membre du Gouvernement qui accuse une défaillance manifeste dans la gestion de son département ministériel ou qui pose des actes contraires à l'intégrité morale ou la probité ou qui, par son comportement, gêne le fonctionnement normal du Parlement. Dans ce cas, le membre du Gouvernement présente obligatoirement sa démission » aux termes de l'alinéa 2 du même article.

» **Le Parlement est doté d'instruments d'information et de contrôle sur l'action du Gouvernement**

♦ **Par voie de questions orales ou écrites**

L'article 202 de la Constitution stipule que « l'Assemblée Nationale et le Sénat peuvent s'informer sur l'activité du Gouvernement par la voie des questions orales ou écrites adressées aux membres du Gouvernement. Durant les sessions, une séance par

semaine est réservée par priorité aux questions des députés et des sénateurs et aux réponses du Gouvernement. Le Gouvernement est tenu de fournir à l'Assemblée Nationale et au Sénat toutes explications qui lui sont demandées sur sa gestion et sur ses actes ».

♦ **Par le biais de commissions d'enquêtes**

En vertu de l'article 204 de la Constitution, « l'Assemblée Nationale et le Sénat ont le droit de constituer des commissions parlementaires chargées d'enquêter sur des objets déterminés de l'action gouvernementale ».

♦ **Par une évaluation semestrielle du programme du Gouvernement**

Selon les dispositions de l'article 163, point 5, le Parlement se réunit tous les six mois pour évaluer la mise en application du programme du Gouvernement.

▪ **La stabilité politique et institutionnelle et la diminution de la violence politique**

Le processus démocratique a connu son couronnement avec l'organisation des élections réussies de 2005 et 2010. C'est désormais le peuple qui choisit ses dirigeants et qui les remplace à travers des élections démocratiques et multipartites. Pour la première fois dans l'histoire du Burundi, des institutions issues de la volonté populaire ont pu terminer leur mandat. De plus en plus, les velléités putschistes s'éloignent du terrain politique burundais.

▪ **L'existence d'une loi portant statut de l'opposition**

Le rôle de l'opposition est essentiel en démocratie.

C'est pourquoi certains pays lui ont organisé un véritable statut. En effet, l'opposition constitue un contre-pouvoir qui veille afin d'éviter que la majorité, une fois parvenue au pouvoir, n'ait la tentation de mener une politique portant atteintes aux droits et libertés. Elle permet l'alternance politique et le renouvellement de la classe politique dans un pays. La récente adoption de la loi portant statut de l'opposition constitue une avancée significative dans le renforcement de la démocratie.

## **Les faiblesses**

Malgré toutes ces acquis, il subsiste une série de faiblesses qu'il convient de lever : l'absence de la Haute Cour de Justice, la faible capacité du Parlement en matière de contrôle de l'action gouvernementale, le faible niveau de dialogue des partenaires politiques, des tendances à vouloir recourir à la violence observées chez certains hommes politiques, la faible représentation des femmes au niveau des conseils collinaires et dans les instances dirigeantes des partis politiques.

## **Coordination et efficacité des institutions insuffisantes**

Une déficience s'est observée au cours de ces dernières années dans la coordination de l'action gouvernementale et dans la coordination des activités des ministères en raison notamment de l'instabilité et des chevauchements des services, ce qui a affecté leur efficacité.

▫ **Absence de la Haute Cour de Justice**

La Haute Cour de Justice, seule compétente, pour juger le Président de la République pour haute trahison, le Président de l'Assemblée Nationale, le Président du Sénat et les Vice-Présidents de la République pour crimes et délits commis au cours de leur mandat, conformément à l'article 234 de la Constitution, n'est toujours pas en place.

▫ **Capacités insuffisantes du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et dans l'initiative des lois**

Dans toute démocratie, le contrôle par le Parlement de l'action du Gouvernement est extrêmement important pour renforcer l'efficacité et la responsabilité du Gouvernement. Malheureusement, les capacités du Parlement sont encore limitées dans ce domaine en particulier en matière de contrôle budgétaire.

Les questions orales adressées aux membres du Gouvernement ne sont presque jamais suivies d'effets. Les rapports produits par les commissions d'enquête ne sont pas suffisamment communiqués au public.

Enfin, les propositions de lois initiées, jusqu'à ce jour, par le Parlement restent peu nombreuses même si ce cas n'est pas spécifique pour le Burundi.

▫ **Faible niveau de dialogue entre les acteurs politiques**

Malgré l'existence d'un cadre de dialogue permanent pour les partis politiques, le dialogue semble piétiner suite à des incompréhensions qu'il convient de dissiper afin de consolider la stabilité et la paix si

chèrement acquises.

Le déficit de dialogue s'observe, non seulement entre les partis politiques, mais aussi à l'intérieur de certaines formations. Ainsi des ailes se forment et se défont selon les circonstances et les intérêts, et cela dénote d'un certain manque de culture démocratique.

▫ **La persistance du recours à la violence dans le jeu politique**

La scène politique reste malheureusement marquée par le recours à des actes de violence par certains acteurs politiques.

▫ **Faible capacité des élus locaux**

La capacité insuffisante des élus locaux se remarque surtout dans la faible conception des Plans Communaux de Développement Communal, la faible capacité de suivi et évaluation. Bien plus, ils sont caractérisés par un déficit de redevabilité devant la population qu'ils sont sensés servir.

▫ **La faible représentation des femmes au niveau des conseils collinaires et dans les instances dirigeantes des partis politiques.**

Malgré les progrès enregistrés dans l'inclusion des femmes au niveau du Gouvernement, du Parlement et de la commune, la représentation des femmes au niveau des conseils collinaires reste faible. Malheureusement, la Constitution de même que la loi électorale ne prévoit rien pour garantir un quota aux femmes. La même situation se retrouve au niveau des instances dirigeantes des partis politiques.

## Les stratégies

AXE N° 1 : AMERLIORATION DE LA GOUVERNANCE POLITIQUE ET DEMOCRATIQUE  
OBJECTIF GLOBAL N° 1.2 : LE RENFORCEMENT DE L'EFFICACITE ET DE LA RESPONSABILITE DES INSTITUTIONS ET ACTEURS POLITIQUES

### Actions prioritaires

Le renforcement de l'efficacité et de la responsabilité des institutions et des acteurs politiques visera notamment à :

1.2.1 Renforcer les capacités du Gouvernements

notamment en réalisant un audit de la structure de coordination et de suivi de l'action gouvernementale en vue de chercher des meilleures voies pour assurer une meilleure coordination et une meilleure continuité de l'action gouvernementale.

1.2.2 Renforcer les capacités du Parlement en particulier dans l'élaboration des propositions de lois et dans le contrôle de l'action gouvernementale ;

1.2.4 Renforcer les capacités des élus locaux ;

1.2.5 Améliorer le leadership politique  
Mettre en place la Haute Cour de Justice;

1.2.6 Professionnaliser la CENI.



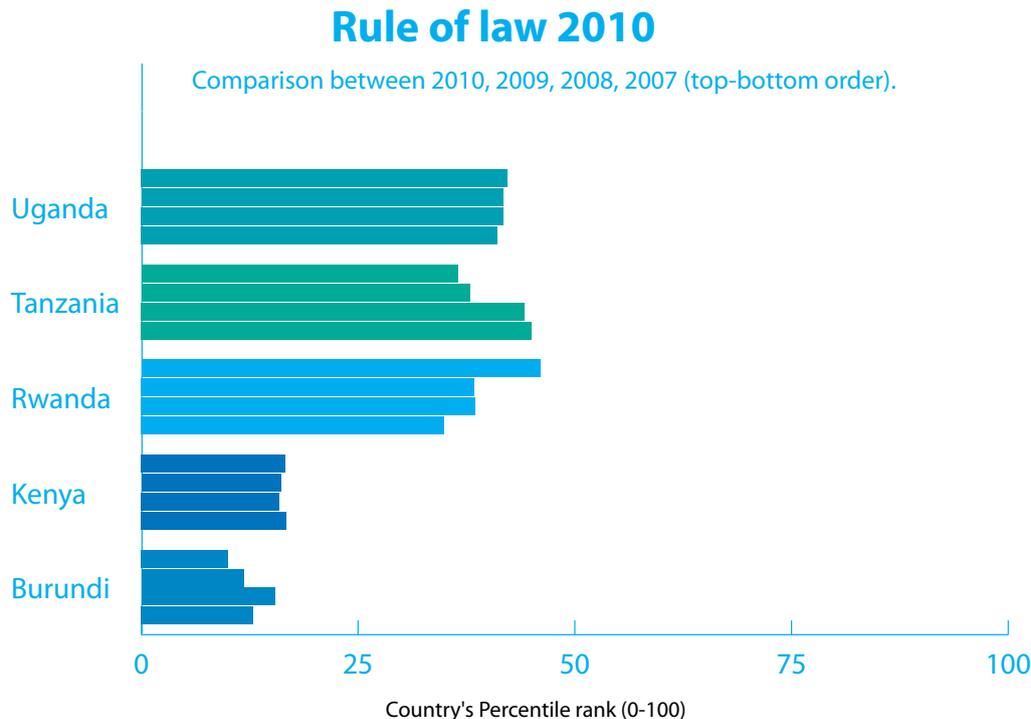
### 1.3 L'Etat de droit

Dans un Etat de droit, les pouvoirs publics doivent exercer leurs fonctions selon les balises définies par un ensemble de normes juridiques. C'est sur ce principe qu'est fondée la légalité administrative ou « rule of law » ou primauté du droit. Pour qu'un État de droit existe, il faut que les obligations qui émanent de l'Etat soient officielles, impersonnelles, impératives et assorties de sanctions. En d'autres termes,

- les lois doivent être connues (publiques) ;

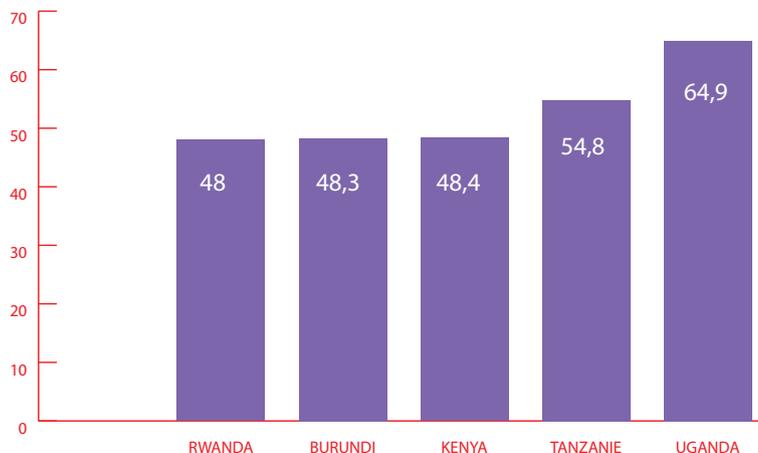
- personne ne peut y échapper ;
- elles doivent s'appliquer réellement et ;
- leur transgression doit entraîner des sanctions.

L'Etat de droit suppose aussi l'existence effective de libertés individuelles et collectives et l'indépendance du pouvoir judiciaire vis-à-vis des pouvoirs politiques. Il suppose enfin, des lois connues, publiques, appliquées par les forces publiques (police et tribunaux particulièrement) y compris à l'endroit d'elles-mêmes.



Source: Kaufmann D., A. Kraay, and Mastruzzi (2010), The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytic Issues

## Etat de droit \_Index Moi Ibrahim 2009



### 1.3.1 Le pouvoir judiciaire

Au cours de ces cinq dernières années, le Gouvernement a axé ses efforts de consolidation du système judiciaire autour de quatre groupes d'activités essentielles.

Premièrement, l'accès à la justice par la construction, la réhabilitation et l'équipement de tribunaux de résidence à travers tout le pays.

Deuxièmement, l'aide juridique et l'assistance judiciaire pour permettre aux populations vulnérables d'accéder à la justice.

Troisièmement, la sensibilisation sur l'éthique et la déontologie pour les magistrats, l'élaboration

d'une politique sectorielle ainsi que la réalisation d'enquêtes de perception et enfin l'initiation d'un programme d'exécution des décisions judiciaires par les descentes sur terrain.

#### Les acquis

Le pouvoir judiciaire burundais dispose d'acquis importants dont :

***Une constitution qui consacre l'Etat de droit et la reconnaissance de l'indépendance du pouvoir judiciaire, en tenant compte du contexte spécifique burundais***

La Constitution burundaise du 18 mars 2005, dans

le paragraphe 3 de son préambule, considère comme une nécessité la réinstauration de l'ordre démocratique et de « l'Etat de droit ». Elle est explicite, quant au Pouvoir Judiciaire : « Le Pouvoir Judiciaire est impartial et indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Dans l'exercice de ses fonctions le juge n'est soumis qu'à la Constitution et à la loi. Le Président de la République, Chef de l'Etat, est garant de l'indépendance de la Magistrature. Il est assisté dans cette mission par le Conseil Supérieur de la Magistrature » (alinéas 1 et 2 de son article 209). L'article 187, alinéa 9, de la même Constitution précise, en outre, le rôle spécifique reconnu à la Chambre Haute du Parlement. Il y est stipulé que le Sénat dispose d'un pouvoir d'approbation concernant, notamment, les nominations des membres du Conseil Supérieur de la Magistrature, de la Cour Suprême, de la Cour Constitutionnelle, du Procureur Général de la République et des Magistrats du Parquet de la République, du Président de la Cour Administrative, du Procureur Général près la Cour d'Appel, des Présidents des Tribunaux de Grande Instance, du Tribunal de Commerce et du Tribunal du Travail, ainsi que des Procureurs de la République.

Tel est le contexte constitutionnel qui formalise la Charte de l'Etat. Les dispositions retenues résultent de difficiles négociations formalisées par l'Accord d'Arusha. Elles traduisent un souci de compromis qui puisse être acceptable par toutes les parties en présence et en conséquence, ce cadre constitutionnel s'impose à tous comme une donnée structurelle et structurante. C'est une donnée structurelle en ce qu'il fixe les principes d'organisation et de fonctionnement des pouvoirs publics burundais ; mais, plus

encore, c'est une donnée structurante qui contribue à identifier le socle de valeurs communes constitutives d'un contrat social spécifique.

En ce qui concerne le secteur de la Justice et dans le cadre de la stratégie du Ministère de la Justice pour 2011-2015, une condition a été retenue : sachant qu'en tant que matrice normative, la Constitution est la règle qui s'impose à tous, la stratégie doit s'intégrer dans ce cadre de référence. La conséquence méthodologique de ce postulat revient à ne proposer que des objectifs, et à plus forte raison, des activités qui respectent ce cadre constitutionnel préétabli dans sa formalisation actuelle.

### ***L'existence d'un cadre institutionnel et d'outils légaux et réglementaires***

L'Organisation Judiciaire est conforme à la loi ; il n'existe pas de système parallèle à la justice étatique, même si des cas de justice populaire sont signalés ici et là. Sur le plan institutionnel, l'outil légal et réglementaire mis à la disposition du service judiciaire par-delà la crise est fort dense.

### ***Des partenaires prêts à appuyer les réformes dans le secteur***

Les partenaires financiers et techniques, bilatéraux et multilatéraux, institutionnels, etc. intervenant dans le secteur de la justice sont très variés : Banque Mondiale, BINUB, DFID, Union Européenne, Belgique, Canada, USAID, GIZ, etc. Ces partenaires interviennent directement ou à travers les ONG et associations. Leur domaine d'intervention est également varié : accès à la justice, documentation

juridique, Assistance Judiciaire, appui institutionnel, formation, logistique et équipements, domaine pénal et pénitentiaire, justice juvénile, infrastructure, etc.

### **Les faiblesses**

Ici, l'on va s'intéresser spécifiquement aux faiblesses à la base de la mauvaise gouvernance et de la corruption au sein du système judiciaire lui-même mais également dans les autres secteurs de la vie nationale. Parmi les faiblesses, il convient de relever les suivantes :

#### ▫ ***L'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport à l'Exécutif***

Le pouvoir Exécutif est parfois accusé, à tort ou à raison, par une certaine opinion de s'immiscer dans les affaires de justice.

#### ▫ ***Un déséquilibre dans la représentativité des composantes sociales dans la magistrature***

Le contexte historico-politique burundais a fait que la magistrature affiche un profond déséquilibre quant à la représentativité de toutes les composantes sociales. Les compromis de paix d'Arusha sont venus effectivement corriger cet état de fait. Malgré les corrections apportées par l'Accord d'Arusha, ces déséquilibres persistent.

#### ▫ ***Déséquilibre dans la répartition des magistrats dans les juridictions***

La non séparation de carrière de juges des Cours et

Tribunaux et de magistrats du Parquet constitue une barrière puisque les deux types de juridictions n'ont pas les mêmes missions spécifiques et n'obéissent pas aux mêmes principes dans leur fonctionnement, notamment quant à la dépendance hiérarchique pour les juridictions d'instruction (parquets). Par ailleurs, la répartition actuelle des magistrats dans les diverses juridictions sur le territoire national reflète un fort déséquilibre, lié aux effets de la guerre (les magistrats et les fonctionnaires en général ayant par le passé préféré se mettre à l'abri dans les zones urbaines plus ou moins sécurisées, surtout Bujumbura), à l'inégale répartition des ressources notamment des infrastructures sur le territoire national (les milieux urbains et surtout Bujumbura étant les plus nantis). Cet état de fait bloque l'application du principe d'« inamovibilité » qui consacrerait les déséquilibres réels de répartition, et bloquerait le fonctionnement normal de la justice.

#### ▫ ***La faiblesse des ressources financières.***

Les moyens de fonctionnement de l'institution sont octroyés et gérés par le Ministre de la Justice représentant l'exécutif. Pour être moins dépendante, la Justice devrait disposer de ressources financières et des moyens appropriés pour imprimer des actions efficaces. Au cours de l'élaboration du budget national, il est nécessaire d'indiquer des lignes budgétaires pour le fonctionnement des services administratifs du ministère et des lignes budgétaires pour le fonctionnement des cours et les tribunaux.

#### ▫ ***L'insuffisance (quantitative et qualitative) des ressources humaines et matérielles***

Le système judiciaire souffre d'une pénurie de personnels, en termes de magistrats qualifiés, particulièrement dans les Juridictions de base, de policiers qualifiés ainsi que d'agents de l'Ordre Judiciaire. Paradoxalement, personne ne bénéficie à l'entrée de la carrière de formation professionnelle appropriée.

Même le personnel existant est réparti de façon très déséquilibrée dans les différentes juridictions. Les différentes initiatives pour résorber ce déséquilibre n'ont produit que peu de résultats faute de plan d'affectation très clair.

#### ▫ **La corruption dans le secteur de la justice**

Le rapport final de l'Etude diagnostique du Système juridique et judiciaire du Burundi, réalisée par Africa

Label Group, en Avril 2009 sur financement du projet « PAGE », souligne que le phénomène de corruption sévit dans tous les services judiciaires et dans toutes les catégories du personnel judiciaire. Même certains membres du barreau seraient impliqués dans les circuits de corruption. Plus inquiétant, le phénomène de la corruption dans les services judiciaires n'est pas appréhendé dans toute son ampleur comme si on ne mesurait pas la gravité de ses effets sur la bonne marche du service et surtout ses dégâts en termes de crédibilité de la justice. L'importance des soupçons ou expériences de corruption a été également confirmée dans les entretiens effectués dans le cadre de l'Etude intitulée « Burundi : La Justice en milieu rural », réalisée par RCN en décembre 2009. (voir encadré suivant).

#### **Personnes estimant que les tribunaux sont corrompus** (en % des réponses recueillies)

	<b>Moyenne générale</b>	<b>Femmes</b>	<b>Hommes</b>	Nombre de réponses
Ouest	50%	48%	53%	125
Centre-Ouest	59%	53%	66%	128
Centre-Est	54%	55%	52%	125
Nord-Est	40%	21%	57%	123
Est	58%	78%	47%	98
<b>Total</b>	<b>52%</b>	<b>49%</b>	<b>55%</b>	<b>599</b>

(Source : entretiens semi directs)

▫ **L'accès difficile des citoyens aux services de la justice en général, des femmes et des groupes vulnérables en particulier**

La même étude ci-haut citée a révélé que les lourdeurs administratives, les lenteurs des services judi-

ciaires, les lenteurs dans l'exécution des jugements, la main basse sur l'information et sur les procédures, l'éloignement des juridictions, le mauvais accueil des justiciables font que la justice est difficilement accessible pour les citoyens ordinaires (voir encadrés suivants).

**Personnes estimant que la durée du procès est trop longue** (en % des réponses recueillies)

	<b>Moyenne générale</b>	<b>Femmes</b>	<b>Hommes</b>	Nombre de réponses
Ouest	56%	44%	60%	106
Centre-Ouest	57%	59%	55%	82
Centre-Est	45%	53%	37%	103
Nord-Est	43%	44%	42%	110
Est	54%	38%	63%	94
<b>Total</b>	<b>51%</b>	<b>51%</b>	<b>50%</b>	<b>495</b>

(Source : entretiens semi directifs)

**Nombre moyen de jugements civils en attente d'exécution** (moyenne par tribunal)

	<b>Moyenne générale</b>	<b>Femmes</b>	<b>Hommes</b>	Nombre de réponses
Ouest	56%	44%	60%	106
Centre-Ouest	57%	59%	55%	82
Centre-Est	45%	53%	37%	103
Nord-Est	43%	44%	42%	110
Est	54%	38%	63%	94
<b>Total</b>	<b>51%</b>	<b>51%</b>	<b>50%</b>	<b>495</b>

(Source : rapports d'activité des tribunaux, moyennes au 1<sup>er</sup> janvier)

Enfin, le rapport d'évaluation de la performance et de l'impact du premier CSLP(2006-2011) relève que malgré l'augmentation du nombre magistrats(15,5% pour 100.000 habitants en 2006 à 18,4% en 2009), le nombre des arriérés judiciaires continue de croître (de 27.195 en 2006 à 45.511 en 2009) et le pourcentage de jugements exécutés diminue (de 46% en 2006 à 39% en 2009), (Evaluation de la performance et de l'impact du Premier CSLP 2006-2011, Rapport du FMI N° 11/53, Février 2011).

***Les détentions préventives prolongées, parfois illégales, et surpopulation carcérale***

Ces détentions préventives, souvent prolongées, restent malheureusement nombreuses. Plus grave, la détention a lieu, parfois, dans des endroits non reconnus par la loi et est effectuée dans des conditions inhumaines sans respect des délais légaux.

De tels comportements des Agents de l'ordre ont pour conséquence l'entassement des prévenus dans les cachots éparpillés sur l'ensemble du territoire, la surpopulation des Etablissements Pénitentiaires occupés essentiellement par les prévenus qui, pour la plupart n'ont jamais été présentés au Magistrat

ou l'ont été avec retard (l'Etude diagnostique du Système juridique et judiciaire du Burundi, Avril 2009). Enfin, 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(Evaluation de la performance et de l'impact du Premier CSLP 2006-2011, Rapport du FMI N° 11/53, Février 2011).

***La question de l'impunité***

Avec les crises répétitives qu'a connues le pays, il s'est progressivement installé une culture d'impunité au Burundi ; ceci a pour conséquence que certaines personnes sont tentées de se faire justice elles-mêmes. Cette impunité se remarque surtout lorsqu'il s'agit des dossiers en rapport avec la corruption et les infractions connexes ainsi que pour les cas de violences liées au genre.

## Les stratégies

AXE N° 1 : AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE POLITIQUE ET DEMOCRATIQUE – ETAT DE DROIT

OBJECTIF GLOBAL N° 1.3.1 : BATIR UNE JUSTICE INDÉPENDANTE, UNE JUSTICE POUR TOUS ET UNE JUSTICE PÉNALE HUMANISÉE

La stratégie adoptée par le gouvernement pour aller de l'avant consistera à améliorer la structure institutionnelle et l'administration de la Justice par une série d'activités engagées dans la voie vers une **Justice Indépendante, une Justice pour Tous** et une **Justice Pénale Humanisée**.

Le premier axe de la stratégie consiste à promouvoir « UNE JUSTICE INDÉPENDANTE ». La stratégie choisie inclut trois thématiques prioritaires, qui correspondent aux trois résultats escomptés: la reconnaissance du pouvoir de l'autorité judiciaire, le renforcement des capacités institutionnelles du Ministère de la Justice et la professionnalisation des acteurs de la justice.

La reconnaissance du pouvoir de l'autorité judiciaire passera par l'organisation d'« Assises de justice » et la mise en œuvre des recommandations issues de ces Assises, ainsi que par une mise en œuvre effective et efficace des missions du Conseil Supérieur de la Magistrature et l'institutionnalisation de la place de la Cour Suprême dans la hiérarchie juridique. Le CSM produira un rapport annuel sur l'Etat de la Justice dans le pays, tel que le prévoient les missions

qui lui sont conférées par la Constitution.

Le renforcement des capacités institutionnelles est un élément-clé pour la mise en œuvre de l'ensemble de la stratégie, tandis que la professionnalisation des acteurs de la justice passera par l'institutionnalisation de règles pour le recrutement des magistrats, et par la systématisation et la mise en œuvre d'un plan de formation continue destiné à l'ensemble du personnel judiciaire et administratif en fonction d'une planification stratégique. Le Gouvernement ambitionne que d'ici 2015 tous les nouveaux magistrats nommés aient été recrutés et réussi l'examen clôturant la formation initiale dispensée par le Centre de Formation professionnelle de la Justice.

Le deuxième axe « UNE JUSTICE POUR TOUS » s'inscrit dans le cadre de la responsabilisation du système judiciaire en tant que service public, tout en rapprochant l'offre et la demande de justice : déconcentrer l'offre et renforcer la demande. L'accès à la justice constitue un droit primordial dont la garantie repose sur deux éléments: d'une part, l'offre de services de justice, du niveau de la communauté villageoise jusqu'à la Cour Suprême. Sur cet aspect il est fondamental d'améliorer la justice de proximité. D'autre part, la connaissance du droit et des droits par chacun des justiciables (demande de justice) : la dignité de chacun et l'égalité de tous face à la justice. L'accès au droit doit être facilité, y compris par l'instauration d'une aide légale pour les plus démunis.

L'offre de justice doit s'exercer dans le respect d'une bonne gouvernance. On vise ici à renforcer la structure de justice, la déontologie, l'éthique du personnel ainsi que sa formation au management par des

objectifs fondés sur des indicateurs de performance. Cela inclut également des mesures pour contribuer à un rapprochement effectif de la population, en particulier au travers de la promotion d'une justice de proximité et de mécanismes de déconcentration adaptés au contexte burundais. Le Gouvernement ambitionne que d'ici 2015, l'amélioration de l'offre de justice se soit traduite par une réduction moyenne annuelle de 10% des arriérés judiciaires et par une augmentation du taux de rendement des magistrats en ligne avec les normes fixées par la loi.

L'« éducation juridique » de la population, cherchant à lui fournir les moyens pour qu'elle puisse exiger les services de justice dus et sanctionnés par la Constitution et les traités internationaux, renforcera la demande de la justice. Cela impliquera la formation d'aides judiciaires, la mise en place de bureaux d'accueil pour orienter les justiciables dans chaque juridiction du pays, et une stratégie de communication spécifique.

Le troisième axe « **UNE JUSTICE PENALE HUMAINISEE** », vise l'amélioration de la chaîne pénale afin d'assurer de meilleures conditions aux détenus, en particulier les groupes les plus vulnérables.

L'incarcération doit être vue comme un traitement transitoire assurant la sécurité d'une population qu'il faut protéger (rôle répressif), mais elle doit également contribuer à préparer la réinsertion des détenus. Une meilleure coordination horizontale entre les différents acteurs de la chaîne pénale, le renforcement de l'encadrement et des inspections et l'introduction des alternatives à la détention contribueront à réduire les différents constats

dans l'application de la peine privative de liberté.

L'amélioration des infrastructures vieillissantes, la solution aux problèmes de sécurité, de protection, d'alimentation, d'hygiène et de santé, l'éducation légale et une formation continue au travail pour occuper le temps des détenus et les préparer pour la réinsertion, cela dans une approche effective de « genre et génération », contribueront à l'amélioration des conditions de détention. Enfin, la justice juvénile devra être prise en considération dans sa spécificité.

Le Gouvernement ambitionne que d'ici 2015, le nombre de détentions irrégulières et le nombre de prévenus par rapport aux détenus aient diminué en moyenne 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.

### **Actions prioritaires**

1.3.1.1 Renforcer l'indépendance de la Justice, par des actions tendant notamment à la reconnaissance du pouvoir de l'autorité judiciaire en organisant des assises de la Justice et en mettant en œuvre leurs recommandations, la mise en œuvre par le Conseil Supérieur de la Magistrature de ses missions légalement lui reconnues, et en tirant les bonnes pratiques des Pays membres de la Communauté Est Africaine quant à la place de la Cour Suprême dans les Institutions de la République

1.3.1.2 Renforcer les capacités institutionnelles du Ministère de la Justice

1.3.1.3 Renforcer la compétence professionnelle des acteurs de la Justice

1.3.1.4 Exercer l'office de la Justice dans le respect d'une bonne gouvernance

1.3.1.5 Fortifier la demande de justice

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

1.3.1.7 Améliorer les conditions de détention

1.3.1.8 Mettre en place un système de justice pour mineurs en conformité avec la loi

## 1.3.2 La police

### Les acquis

La police est un pilier important de l'état de droit en ce sens qu'elle est chargée de veiller au respect de la loi, condition sine qua non pour l'exercice et la jouissance des droits et libertés fondamentaux de la personne humaine mais aussi pour préserver la paix sociale et la sécurité. Conscient de son rôle capital, le Gouvernement a entrepris, au sein de ce corps, des réformes visant un double objectif de stabilisation des effectifs à un niveau compatible avec les capacités financières du pays d'une part et, d'autre part, l'amélioration des performances et la définition claire de ses missions. Le plan stratégique 2007-2017 de la Police Nationale du Burundi exprime la volonté du Gouvernement de renforcer les capacités structurelles et opérationnelles de la PNB

afin d'en faire une institution moderne et professionnelle capable d'assumer ses fonctions de police de proximité au service de la population.

Parallèlement au processus d'intégration des anciens combattants suivi de la démobilisation, le Gouvernement a engagé un vaste programme de professionnalisation des corps de défense et de sécurité par des formations normatives, académiques et techniques.

Ces réformes engagées par le Gouvernement ont permis de :

- Créer une police nationale de proximité, représentative de toutes les composantes et de réduire la méfiance de la population à son égard;
- Mettre en place un plan de prévention et de lutte contre la corruption qui a conduit aux changements des mentalités chez les responsables de la police dans la lutte contre la corruption et à la diminution des actes de corruption ;
- Accroître la transparence dans la délivrance de documents (passeports, permis de conduire, attestations diverses, etc.) et un accès plus facile des citoyens à ces services par la décentralisation;
- Réduire les détournements, par certains éléments de la police, des recettes provenant de la délivrance de ces documents en impliquant l'OBR dans leur collecte ;
- Améliorer la qualité de l'accueil des demandeurs des services à la PAFE et à la Police Spéciale de Roulage ;
- Décentraliser le système de contrôle interne au sein du Ministère de la Sécurité Publique par la

- création des Inspections Régionales au niveau de l'Inspection Générale de la Sécurité Publique;
- Mettre en place des mécanismes pour améliorer l'intervention de la Police dans la prévention des violences basées sur le genre ;
- Conquérir la confiance de la communauté internationale comme en témoigne sa présence dans les différentes missions de maintien de la paix de l'ONU et de l'UA;
- Bénéficier d'appuis multiformes en vue de sa professionnalisation;
- Mettre en place un code d'éthique et de déontologie de la Police Nationale ;
- De mettre fin au personnel fictif au sein de ce corps ;
- Mettre en place une stratégie genre au sein de la Police Nationale ;

### Les faiblesses

Malgré ces réformes et ces appuis multiformes, la Police Nationale reste confrontée à quelques défis, dont notamment :

- La précarité des moyens techniques et des ressources financières ;
- Des cas d'indiscipline et l'insuffisance dans l'encadrement conduisant le plus souvent aux violations des droits de l'Homme ;
- Manque de transparence des procédures et des règles régissant l'affectation du personnel ;
- Déficit au niveau de l'appropriation du principe de contrôle civil sur le secteur de la sécurité;
- Faible capacité du niveau de structures civiles comme le Parlement, la Société civile et les autres organes d'inspection pour contrôler le secteur de

la sécurité;

- Faible représentation des femmes et surtout dans la chaîne de commandement ;
- La réminiscence des cas de corruption.

### Les stratégies

AXE 1 : AMELIORATION DE LA GOUVERNANCE POLITIQUE ET DEMOCRATIQUE – ETAT DE DROIT  
OBJECTIF GLOBAL N° 1.3.2 : BATIR UNE POLICE DE PROXIMITE, EFFICACE ET NEUTRE, AU SERVICE DE LA POPULATION

### Actions prioritaires

Les actions suivantes sont prioritaires :

1.3.2.1 Renforcer les compétences techniques des policiers

1.3.2.2 Renforcer sa neutralité

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

1.3.2.4 Renforcer le contrôle démocratique (parlement) et civile (société civile) sur les services de sécurité.

### 1.3.3 Les droits de l'Homme

Le degré de protection des droits de l'Homme dans un Etat est un indicateur essentiel dans la consolidation d'un Etat de droit. Au cours des cinq années écoulées, plusieurs ateliers et séminaires d'information et de sensibilisation sur les principes fondamentaux des droits de l'homme ont été organisés à travers tout le pays. Des consultations nationales ont également eu lieu pour informer la population sur les missions de la Commission Nationale Indépendante des Droits de l'Homme. La commission tripartite chargée de conduire les consultations nationales sur la mise en place des mécanismes de justice transitionnelle a aussi rendu son rapport. Enfin, une série de lois en rapport avec les droits de l'homme a été adoptée ou révisée.

#### Les acquis

- **Un cadre légal garantissant les droits fondamentaux de la personne**
- La constitution qui garantit les droits de la personne humaine (préambule, paragraphe 4 et articles 19 à 61)
- La ratification de plusieurs traités et pactes en rapport avec les droits de l'homme notamment la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, le Pacte International relatif aux droits civils et politiques, le Pacte International relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et la Convention relative aux droits de l'enfant, etc.
- La suppression de la peine de mort

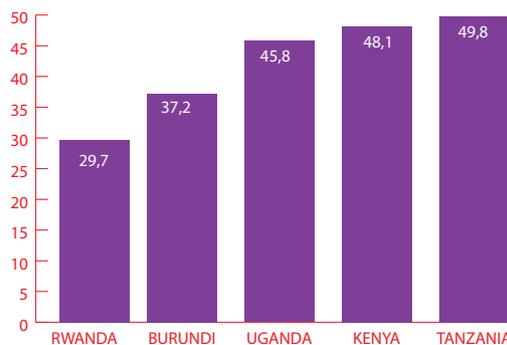
- **La promulgation de la loi portant création de la Commission Nationale Indépendante Chargée des droits de l'homme, ainsi que l'approbation des membres de la même Commission par le Parlement.**

De nombreuses organisations de la société civile engagées dans la promotion et la protection des droits de l'homme y compris la défense des droits des femmes et de l'égalité des sexes

#### Les faiblesses

Malgré tous ces acquis, diverses études montrent que les droits de l'homme ne sont pas suffisamment protégés et respectés au Burundi (voir encadré).

Respect des droits de l'homme\_Index Moi Ibrahim 2009



Parmi les défis les plus importants, on citera notamment :

- La réminiscence de quelques limites à l'exercice

- des libertés publiques ;
- Les détentions préventives illégales;
- Des réf exes à extorquer les aveux par la torture ;
- La réminiscence des cas d'exécutions extrajudiciaires ;
- L'absence d'un système étatique d'aide judiciaire et d'assistance juridique ;
- L'impunité des cas de violations des droits de l'Homme, notamment des cas les plus graves ;
- Les actes de discrimination à l'égard des femmes et de certains groupes vulnérables ;
- Une protection insuffisante des droits de la femme et de l'enfant.

### Les stratégies

AXE N° 1 : AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE POLITIQUE ET DEMOCRATIQUE – ETAT DE DROIT  
OBJECTIF GLOBAL N° 1.3.3 : PROMOUVOIR ET RENFORCER LES DROITS DE L'HOMME

### Actions prioritaires

1.3.3.1 Eduquer les citoyens aux droits de l'Homme par la mise en place d'un programme pour renforcer les connaissances des populations en matière de droits humains afin de leur permettre d'en exiger le respect de la part des institutions de l'Etat;

1.3.3.2 Une plus grande protection des personnes vulnérables par la mise en place d'un système étatique d'aide judiciaire et d'assistance juridique ;

1.3.3.3 Intégration de la dimension de respect des droits humains et de l'égalité du genre dans les prin-

cipaux programmes et stratégies de développement;

1.3.3.4 Mettre fin aux exécutions extrajudiciaires et au recours à la torture.

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

1.3.3.6 Garantir la sécurité des défenseurs des droits humains ;

1.3.3.7 Ratifier le Protocole relatif à la charte africaine des droits de l'homme et des peuples portant création d'une Cour africaine des droits de l'homme et des peuples et souscrire à la Déclaration spéciale permettant la saisine de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples par les particuliers et des ONG.

## 1.3.4 La société civile

La société civile joue un rôle important dans toute société. Elle intervient notamment pour :

- Stimuler la pleine participation de tous les citoyens à la vie publique ;
- Consolider la démocratie et ses attributs ;
- Promouvoir le pluralisme et la diversité ;
- Former et informer : être un cadre pratique d'éducation civique en assurant une large diffusion de l'information ;
- Améliorer la gouvernance dans la communauté nationale, etc.

## Les acquis

- Existence d'un cadre légal régissant la création et le fonctionnement des associations de la société civile
- Foisonnement des organisations de la société civile dans tous les secteurs de la vie nationale
- Appui de la communauté internationale

## Les faiblesses

- La faiblesse de ses moyens financiers tributaires de la bonne volonté des partenaires au développement
- La faible capacité de mobilisation
- Le cadre légal imposant des restrictions aux organisations de la société civile
- Des cas de mécompréhension entre la société civile et le pouvoir.

## Les stratégies

AXE N° 1 : AMÉLIORATION DE LA  
GOUVERNANCE POLITIQUE ET DÉMOCRATIQUE  
– ÉTAT DE DROIT  
OBJECTIF GLOBAL N° 1.3.4 : FAVORISER  
L'ÉMERGENCE D'UNE SOCIÉTÉ CIVILE  
DYNAMIQUE ET RESPONSABLE

## Actions prioritaires

### 1.3.4.1 Réviser le cadre légal régissant le fonctionnement

- Mettre en place une réglementation unique qui favorise la liberté d'association pour toutes les

catégories d'associations sans but lucratif ;

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

### 1.3.4.2 Appuyer les organisations de la société civile

- Renforcer les capacités des Organisations de la Société Civile 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.

## 1.3.5 La presse

### Les acquis

Le rôle de la presse est indéniable dans toute démocratie : la liberté de la presse témoigne de l'ancrage et du dynamisme de la démocratie et de l'État de droit. L'émergence du pluralisme politique amorcée au début des années 90 s'est accompagnée au Burundi, comme dans le reste du continent, d'un développement d'une presse privée mettant fin au quasi monopole des médias publics. Même si la presse a, à un certain moment de la guerre civile, contribué à attiser le conflit, elle s'est petit à petit transformée en une presse responsable soucieuse d'œuvrer pour le retour à la paix en donnant la parole aux populations y compris aux groupes rebelles qui combattaient le Gouvernement et contribuant ainsi à l'équilibre de l'information. La presse aujourd'hui joue aussi un rôle important dans la promotion et la protection des droits de l'homme. Elle a joué un rôle

important dans l'organisation des élections libres et transparentes en 2005 et en 2010.

La presse burundaise dispose de quelques atouts qui lui permettent d'affronter les défis auxquels elle est confrontée notamment : (i) la Constitution qui garantit la liberté d'expression, de pensée et d'opinion, (ii) l'existence d'un organe chargé de la régulation du secteur à savoir le Conseil National de la Communication et d'un organe en charge de l'auto-régulation, à savoir l'observatoire de la presse burundaise, (iii) l'éclosion d'organes de presse, (iv) l'existence d'associations actives des professionnels du secteur et, (v) le soutien des partenaires étrangers.

### Les faiblesses

Parmi les défis auxquels est confrontée la presse burundaise, les plus importants sont :

- (i) la dépendance de l'extérieur des médias privés quant aux moyens de fonctionnement,
- (ii) une formation professionnelle insuffisante,
- (iii) le manque d'indépendance du Conseil National de la Communication,
- (iv) un cadre légal trop contraignant pour l'exercice libre du métier de journaliste,
- (v) le non respect du code de déontologie par certains journalistes et médias,

- (vi) l'absence d'une loi sur le droit à l'information et
- (vii) un faible marché pour la publicité.

### Les stratégies

AXE N° 1 : AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE POLITIQUE ET DEMOCRATIQUE – ETAT DE DROIT  
OBJECTIF GLOBAL N° 1.3.5 : PROMOUVOIR UNE PRESSE LIBRE ET RESPONSABLE

### Actions prioritaires

Les actions seront focalisées sur :

1.3.5.1 La révision du cadre légal devra impérativement aboutir à la promulgation d'une loi sur le droit à l'information, régler entre autre les questions relatives aux délits de presse et aux peines y relatives, à la composition et le fonctionnement du Conseil National de la Communication en vue renforcer son indépendance et son impartialité,

1.3.5.2 Le renforcement des capacités des journalistes par la mise en place d'un fonds de soutien de la presse.

## AXE 2 : LA GOUVERNANCE ADMINISTRATIVE

La gouvernance administrative s'intéresse ici uniquement aux questions en rapport avec la Fonction publique et l'administration locale.

### 2.1 L'Administration Publique

Le rôle de l'Administration Publique dans un pays n'est plus à démontrer. D'aucuns affirment qu'une gouvernance démocratique effective et une administration publique efficace constituent sans nul doute les éléments fondamentaux susceptibles de promouvoir et de stimuler le développement d'un pays.

#### Les acquis

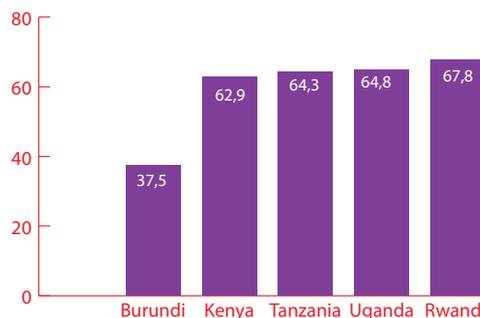
Au cours des cinq années écoulées, le Gouvernement a initié une série d'actions et de réformes en vue d'améliorer les performances et l'efficacité du service public. De même, plusieurs ministères ont initié des diagnostics visant à identifier les réformes structurelles qui leur permettront de travailler de façon plus économique et plus efficace.

Parmi ces actions l'on pourrait mentionner :

(i) le recensement général des fonctionnaires civils de l'Etat opéré en 2008 et qui a permis d'identifier les fonctionnaires fantômes qui, bien que ne travaillant pas dans l'administration publique, recevaient régulièrement des salaires,

(ii) la revalorisation des conditions salariales des agents et cadres de la Fonction Publique,  
 (iii) la mise en place de l'Office National des Pensions et des Risques,  
 (iv) la création de l'Ecole Nationale de l'Administration,  
 (v) l'adoption de la politique nationale de décentralisation et la déconcentration de plusieurs services centraux,  
 (vi) la promotion du dialogue social dans les conflits de travail,  
 (vii) l'installation d'un logiciel pour la paye et des carrières, qui a donné comme résultat une réduction considérable de la masse salariale et,  
 (viii) la mise en place de l'institution de l'Ombudsman.

Efficacité de l'Administration Publique\_Index Moi Ibrahim 2009



L'administration dispose de quelques atouts qui lui permettraient de retrouver son lustre d'antan :

(i) l'efficacité, l'impartialité et l'intégrité de l'administration publique sont des exigences constitutionnelles conformément à l'article 141 de la Constitution,

(ii) l'existence d'une loi portant distinction des

postes politiques et techniques, (iii) une volonté affirmée du pouvoir politique de la moderniser telle qu'affirmée dans les documents de politique nationaux tels le CSLP, la Vision 2025, etc., (iv) l'existence d'une politique nationale de décentralisation et, (v) des avancées significatives dans la déconcentration des services publics.

### Les défis/faiblesses

Parmi les grandes faiblesses de l'administration burundaise, il sied de relever les plus importantes à savoir :

- i. la faible performance due essentiellement à : (a) l'absence et/ou à l'inefficacité des mécanismes de planification, de suivi-évaluation, (b) les lenteurs administratives excessives, (c) les retards, les irrégularités et l'absentéisme et (d) la formation professionnelle en cours d'emploi quasi inexistante ;
- ii. les conditions de travail peu motivantes pour la grande majorité des fonctionnaires de l'Etat surtout en ce qui concerne les salaires ;
- iii. la mauvaise gestion des ressources humaines qui se traduit parfois par des recrutements, affectations et promotion qui ne se fondent pas toujours sur des critères objectifs et transparents ;
- iv. la faible participation des fonctionnaires dans les décisions qui les concernent ;
- v. l'absence de transparence ;
- vi. la faible représentation des femmes dans l'administration publique ;
- vii. l'absence d'une culture de gestion axée sur les résultats et l'obligation de rendre compte ;
- viii. une application insuffisante de la loi portant

- séparation des postes politiques et techniques ;
- ix. les difficultés à harmoniser les revalorisations dans la Fonction publique (salaires, motivations diverses, per diem, etc.);
  - x. la difficulté des usagers du service public à accéder à l'information administrative ;
  - xi. Le non fonctionnement des structures existantes de dialogue social ;
  - xii. La jeunesse de l'institution de l'Ombudsman et difficulté des citoyens à accéder facilement à l'institution de l'Ombudsman dont les services sont encore centralisés à la Capitale;
  - xiii. le niveau de corruption très élevé.

### Les stratégies

Une administration performante, responsable et accessible

AXE N°2.1 : AMELIORATION DE LA GOUVERNANCE ADMINISTRATIVE  
OBJECTIF GLOBAL N° 2.1.1 : BATIR UNE ADMINISTRATION PUBLIQUE PERFORMANTE, RESPONSABLE ET ACCESSIBLE AUX USAGERS

L'atteinte de cet objectif passe impérativement par une réforme profonde, globale et cohérente de l'Administration Publique. Cela exige la formulation du « **Programme National de Réforme de l'Administration Publique** ».

## **Actions prioritaires**

Sans anticiper sur son contenu, le Programme National de Réforme de l'Administration Publique devrait viser au moins les objectifs suivants :

### **2.1.1.1 Définir la vision stratégique du Gouvernement sur l'Administration Publique**

- Procéder à un audit organisationnel et opérationnel des structures de l'administration
- Finaliser le Programme National de Réforme de l'Administration Publique

### **2.1.1.2 Institutionnaliser la planification des actions**

- Généraliser les contrats de performance partout où c'est possible
- Exiger les programmes et plans annuels de travail
- Généraliser la gestion axée sur les résultats
- Généraliser les cahiers de charge dans l'administration publique
- Changer le mode de notation actuel pour qu'ils se basent sur des critères de performance objectifs et des résultats annuels attendus fixés à l'avance.

### **2.1.1.3 Réduire l'absentéisme au travail**

- Généraliser les registres de présences
- Généraliser les billets de sortie

### **2.1.1.4 Redéfinir les critères de recrutements, de promotion et de nomination aux hautes fonctions**

- Recruter sur base des critères objectifs de compétences
- Définir les profils de poste et de carrières pour la

nomination aux hautes fonctions

### **2.1.1.5 Evaluer périodiquement**

- Systématiser les mécanismes de contrôle interne
- Fixer la périodicité des rapports

### **2.1.1.6 Renforcer les capacités des fonctionnaires**

- Adapter la formation dispensée par l'ENA aux besoins de l'administration
- Encourager le partage des connaissances internes à travers des présentations faites par le staff au profit des collègues ;
- Exiger de tous les bénéficiaires de formation reçue au Burundi ou à l'étranger la production d'un travail d'application pour en démontrer l'utilité.

### **2.1.1.7 Améliorer l'outil de travail**

L'utilisation par le secteur public des technologies de l'information et de la communication permettra d'améliorer les prestations rendues à la population et d'accroître la transparence et l'efficacité. Les actions concrètes à mener seraient les suivantes :

- L'informatisation des services publics
- L'interconnexion des services clés de certains départements ministériels, surtout ceux en rapport avec la gestion des ressources humaines et le traitement des salaires.

### **2.1.1.8 Stabiliser les fonctionnaires**

Les questions de salaires, autres avantages (motivations, per diems), les conditions non salariales de travail, ainsi que la sécurité sociales seront traités dans le cadre du Programme National de Réforme de l'Administration Publique.

### **2.1.1.9 Renforcement des capacités opérationnelles de l’Institution de l’Ombudsman par :**

- Renforcement des capacités du personnel;
- Appui en matériel et équipements ;
- Décentralisation de l’Institution de l’Ombudsman au niveau des provinces et des communes.

## **2.1.2 La transparence de l’administration publique**

AXE N°2.1 : AMELIORATION DE LA GOUVERNANCE ADMINISTRATIVE  
OBJECTIF GLOBAL N° 2.1.2 : RENFORCER LA TRANSPARENCE DE L’ADMINISTRATION PUBLIQUE

Le renforcement de la transparence exige :

### **2.1.2.1 Transparence dans le recrutement**

- La publication des emplois
- L’existence de critères de recrutements et de promotion connus de tous ;

### **2.1.2.2 Transparence dans les procédures**

- Généraliser les manuels de procédure ;
- Rendre disponible et accessible l’information pour les usagers du service public notamment sur les services offerts, leurs coûts éventuels ainsi que les délais pour l’obtention du service demandé.

## **2.1.3 La participation et le dialogue social**

AXE N°2.1 : AMELIORATION DE LA GOUVERNANCE ADMINISTRATIVE  
OBJECTIF GLOBAL N° 2.1.3 : PROMOUVOIR LA PARTICIPATION ET LE DIALOGUE SOCIAL

La promotion de la participation et du dialogue social requiert notamment de :

### **2.1.3.1 Institutionnaliser les cadres de réunions**

- Organisation des réunions périodiques de travail ;
- Organisation des descentes d’écoute périodiques à l’intérieur du pays.

### **2.1.3.2 Institutionnaliser un cadre de dialogue permanent entre syndicats et l’administration**

- 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 et l’opérationnalisation du Conseil National de Dialogue social.

## 2.1.4 Les mécanismes de redevabilité

AXE N°2 : AMELIORATION DE LA  
GOUVERNANCE ADMINISTRATIVE  
OBJECTIF GLOBAL N° 2.4 : METTRE EN PLACE  
DES MECANISMES DE REDEVABILITE

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

2.1.4.2 Exiger des rapports à tous les niveaux de responsabilité ;

2.1.4.3 Mettre en place des codes d'éthique et de déontologie ;

2.1.4.4. Donner du sens et de l'importance à la performance ;

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

2.1.4.6 Renforcer les services de communication dans les administrations pour informer régulièrement les citoyens sur ce que l'on fait.

## 2.1.5 La qualité d'accueil des usagers des services publics

AXE N°2 : AMELIORATION DE LA  
GOUVERNANCE ADMINISTRATIVE  
OBJECTIF GLOBAL N° 2.1.5 : AMELIORER  
LA QUALITE D'ACCUEIL DES USAGERS DU  
SERVICES PUBLICS

2.1.5.1. Mettre en place un service d'accueil et d'orientation des usagers

2.1.5.2. Former le personnel chargé de l'accueil

## 2.2 Appui aux politiques de décentralisation et développement local

### Les acquis

Le Gouvernement a clairement défini sa vision en matière de décentralisation : celle-ci vise à asseoir une politique de développement centrée sur la valorisation du citoyen burundais en tant qu'acteur et premier bénéficiaire du progrès, par la mise en avant des concepts d'équité et de transparence devant permettre l'accès de tous à une alimentation satisfaisante, aux services sociaux de base, l'éducation, la santé et l'eau potable, et l'instauration de pratiques de bonne gestion des affaires publiques et de respect du droit. La mise en œuvre d'une telle politique requiert impérativement une administration locale saine, compétente et motivée ainsi que des ressources à la hauteur de ses missions. Au cours des

cing dernières années, de progrès importants ont été enregistrés dans la voie d'une plus grande décentralisation. La plus grande réalisation aura été sans nul doute l'adoption, au mois de mars 2009, de la Politique Nationale de la Décentralisation dont les grands axes sont :

le renforcement du cadre juridique, (ii) renforcement du cadre institutionnel, (iii) le renforcement des capacités, (iv) aider les collectivités locales à plus de participation et à mieux lutter contre la pauvreté et (v) l'amélioration des ressources financières des communes. Des efforts ont été consentis en vue de doter les communes en infrastructures de base par la construction de nouveaux bureaux communaux et par la réhabilitation d'autres en état de vétusté avancé. Des formations ont été dispensées en faveur des conseillers communaux en vue de renforcer leurs capacités afin de mieux s'acquitter de leur fonction. Aujourd'hui, une grande partie des Communes disposent de Plans communaux de Développement Communautaire. Enfin, la loi communale a été révisée et même si elle accuse encore des lacunes, elle a permis d'augmenter la représentation des femmes dans les conseils communaux.

La décentralisation et le développement local peuvent compter aujourd'hui sur :

- La volonté politique des autorités nationales à poursuivre la politique de décentralisation, avec la ferme volonté d'y consacrer les ressources financières et humaines indispensables ;
- L'existence d'une base juridique nécessaire au fonctionnement des institutions décentralisées ;
- L'existence d'un cadre institutionnel approprié, à savoir une Direction Générale en charge de la

décentralisation et une structure de financement des communes : le Fonds d'Investissement Communal (FONIC)

- L'adhésion des partenaires au développement à la politique de décentralisation
- L'engagement de la société burundaise dans le processus de décentralisation ;
- L'existence de l'Association Burundaise des Elus Locaux.

### **Les défis/faiblesses**

#### **■ Le cadre juridique reste insuffisant sur les points suivants :**

- les compétences spécifiques des communes ne sont pas définies,
- la loi sur la déconcentration des services techniques de l'Etat n'a pas encore vu le jour,
- le statut de la fonction publique des collectivités locales n'existe pas à présent,
- un cadre légal approprié pour les finances publiques des communes reste à définir.

#### **■ Les capacités humaines des communes restent très faibles car:**

- les communes ne disposent pas de tous les services techniques nécessaires pour la mise en œuvre de leurs plans de développement,
- dans bien des cas, les conditions salariales offertes par les communes ne sont pas motivantes, d'où les ressources humaines compétentes ne sont pas motivées pour aller travailler dans les communes.

#### **■ Faibles ressources budgétaires des communes dues essentiellement à :**

- la faible capacité contributive des populations,
- la crise socio-politique que le pays a connue au cours des décennies récentes qui a considérablement accru le degré de pauvreté,
- la faiblesse de l'assiette fiscale qui reste dans le ressort de la commune.

**Objectif global :**

AXE N° 2.2 : AMERLIORATION DE LA GOUVERNANCE ADMINISTRATIVE - DECENTRALISATION  
OBJECTIF GLOBAL N° 2.2.1 : ASSEOIR UNE POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT CENTREE SUR LA VALORISATION DU CITOYEN BURUNDAIS EN TANT QU'ACTEUR ET PREMIER BENEFICIAIRE DU PROGRES

**Actions prioritaires**

- 2.2.1.1 Le renforcement du cadre juridique
- 2.2.1.2 Le renforcement du cadre institutionnel
- 2.2.1.3 Le renforcement des capacités
- 2.2.1.4 L'aide aux collectivités locales pour plus de participation et pour mieux lutter contre la pauvreté
- 2.2.1.5 L'amélioration des ressources financières des communes

2.2.1.6 Renforcer et étendre la déconcentration administrative

## AXE 3 : LA GOUVERNANCE ECONOMIQUE

Cette partie est focalisée essentiellement à la gestion des finances publiques, à l'amélioration du climat des affaires, à la coordination et la gestion des aides, à l'intégration économique régionale et à l'appui au développement du secteur privé.

### 3.1 La gestion des finances publiques

**Les acquis**

Au cours de ces cinq dernières années, les actions ont été focalisées sur la modernisation des procédures et des systèmes, une gestion plus rigoureuse et plus efficace des finances publiques et le renforcement des corps de contrôle et d'organes spécialisés dans la lutte contre la corruption.

Dans ce cadre, il faut noter la promulgation de la loi organique sur les finances publiques (décembre 2008) qui définit les nouvelles orientations en matière de gestion des finances publiques et le Code des Marchés Publics (octobre 2008) qui réforme le système institutionnel de passation des marchés, la promulgation de la loi portant création, organisation et fonctionnement de l'Office Burundais des Recettes (OBR) en juillet 2009 (loi N°1/11 DU 14

JUILLET 2009) et sa mise en place.

D'autres initiatives ont été prises pour renforcer la transparence de la gestion financière, améliorer la performance du système d'information SIGEFI, mieux gérer la trésorerie et introduire des plans d'engagement applicables à tous les ministères. L'introduction du logiciel SYDONIA a permis un meilleur suivi des activités d'importation, un contrôle plus rigoureux des importations et l'intégration du numéro d'identification fiscale dans les opérations d'importation.

Une attention particulière a été mise sur l'amélioration du profil des dépenses publiques en faveur des pauvres (dépenses pro-pauvres), sur la consolidation des mesures liées à l'appartenance à l'EAC comme l'introduction de la TVA et le TEC (Tarif Extérieur Commun) en 2009 et à la rationalisation de la politique budgétaire avec l'opérationnalisation du plan mensuel de trésorerie, la réforme du charroi de l'Etat et la consolidation du compte unique du Trésor.

La mise en œuvre progressive de la loi organique et de la Stratégie de Gestion des Finances Publiques assortie d'un plan d'action 2009-2011 ont également contribué au renforcement du suivi de la loi budgétaire. Par ailleurs, le Conseil des Ministres a approuvé tout récemment le Règlement Général portant Gestion des Budgets Publics (ce règlement précise de nombreuses dispositions de la Loi Organique).

Enfin, la Cour des Comptes a pu clôturer les audits des comptes des exercices 2007 à 2009.

## **Les faiblesses**

Malgré toutes ces avancées, il subsiste une série de problèmes liés notamment au cadre légal et réglementaire, à la prévision et à la présentation du budget, à la gestion des ressources intérieures, au processus de mobilisation des appuis extérieurs, à la gestion des dépenses, à la gestion des données budgétaires et comptables et au contrôle.

### **▪ Le cadre légal et réglementaire des finances publiques**

Bien que le cadre juridique en place pose des principes fondamentaux admis sur le plan du droit budgétaire, le dispositif concernant la préparation et l'exécution du budget est ancien, incomplet et imprécis. Les règles établies ne sont pas respectées par les différents acteurs et celles non explicitement permises sont pratiquées. Il existe des dérogations qui affectent la portée des textes actuels : la prolifération des exonérations fiscales et douanières (en cours de modification avec l'Office Burundais des Recettes (OBR, créé en 2009), et la modernisation des douanes dans le cadre de l'intégration dans l'EAC), les recours systématiques à des procédures exceptionnelles de la dépense et de l'affectation de ressources à certaines dépenses.

### **▪ La prévision et la présentation du budget**

Le modèle de cadrage macroéconomique existant actuellement souffre dans sa mise en œuvre d'une insuffisance de données statistiques. Les outils de prévision des recettes et des dépenses doivent encore être perfectionnés. Il faut par contre noter qu'il existe depuis 2010 un Service de Prévision et de Planification du Budget au sein du Ministère des Finances, qui a contribué à améliorer le cadrage

macroéconomique précédant la préparation de la Loi des Finances, et qui parvient à produire sur base mensuelle un Tableau des Opérations Financières de l'Etat, instrument clé pour surveiller l'exécution du budget de l'Etat.

Malgré la consolidation du budget ordinaire et du budget d'investissement par ministère depuis 2008, les prêts et les dons de développement ne sont pas consolidés par ministère.

Le plan budgétaire et comptable actuel comporte des insuffisances et des faiblesses qui devraient être corrigées notamment :

- (a) la non homogénéité du code budgétaire utilisé,
- (b) l'amélioration de la classification fonctionnelle pour l'adapter au budget de l'Etat et au Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté.

#### ▪ **La gestion des ressources intérieures**

Bien que des actions de révision du Code des Impôts et du Code de procédures fiscales aient été engagées, il faut qu'elles se poursuivent et soient finalisées, en profitant des nombreuses réformes engagées par l'OBR.

Dans le cadre de l'intégration dans l'East African Community, il faut harmoniser la loi des douanes avec celle de la gestion douanière de la Communauté.

Le système de recouvrement des recettes fait intervenir des comptables publics et des banques commerciales qui doivent assurer le reversement, dans un délai de 72 heures au plus, des valeurs reçues dans le compte général du trésor à la Banque de la

République du Burundi. L'efficacité du système doit être évaluée afin d'assurer un reversement intégral et à temps des recettes de l'Etat dans le compte général du trésor à la Banque de la République du Burundi.

#### ▪ **Le processus de mobilisation des appuis extérieurs**

Si des progrès ont été enregistrés dans l'amélioration de la coordination des aides, il n'existe pas encore un protocole qui expliciterait l'intégration de ces aides dans la base des données budgétaires. Un travail intéressant dans ce sens est néanmoins en cours, entre le CNCA, qui gère l'outil de monitoring de l'aide extérieure AMP, et la Direction de la Trésorerie au Ministère des Finances.

Aussi, bien que le Burundi se soit doté d'une version du système informatique de la gestion de la dette extérieure (SYGADE), il subsiste des anomalies dans la base de données réduisant ainsi la qualité de celles-ci. Par conséquent, il faut mettre un accent sur la fiabilité, l'exhaustivité et la maîtrise du système SYGADE ainsi que sur le renforcement des capacités du personnel utilisant le système. Il faut néanmoins noter que le Ministère des Finances envisage d'adopter la nouvelle génération de logiciel SYGADE (6.0) qui, couplée à une assistance technique spécifique de la CNUCED, permettra de considérablement améliorer la gestion de la trésorerie au Burundi.

#### ▪ **La gestion des dépenses**

Il n'existe pas de manuels de procédure de l'exécution de la dépense, ni de manuel listant les pièces jointes pour vérifier la régularité de la dépense.

L'exécution des dépenses non salariales est effectuée partiellement à l'aide du système informatique de gestion des finances publiques, SIGEFI. Celui-ci ne dispose pas de certaines fonctionnalités entraînant ainsi des opérations manuelles telles que les visas de contrôle, la phase d'ordonnancement de la dépense et l'édition des titres de paiement, etc. De plus, le système SIGEFI connaît de nombreuses interruptions de fonctionnement qui le rendent encore perfectibles. Ces imperfections sont accrues par une maîtrise insuffisante de ses fonctionnalités par les utilisateurs étant donné que les fonctionnalités existantes ne sont pas décrites dans un manuel technique approprié. Le principal problème du SIGEFI aujourd'hui est son manque 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). Ces 2 problèmes sont néanmoins en cours de résolution par le sous-projet SIGEFI, au sein du Ministère des Finances.

Le dispositif de la gestion de la trésorerie doit être redynamisé et complété par les instruments de régulation de la dépense à savoir les plans de passation des marchés publics et le plan d'engagement.

### ▪ **La gestion des données budgétaires et comptables**

Les comptes de gestion comprenant notamment les comptes tenus à la BRB sont transmis à la Cour des Comptes hors délais fixé en raison notamment des transmissions tardives des informations par la BRB et de longs délais de redressement des écritures

comptables.

Malgré l'introduction du SIGEFI, les données budgétaires et comptables, gérées par le système, sont partielles et peu fiables : la paie était absente (elle est en cours d'intégration suite à l'acquisition d'un logiciel de gestion de la paie) et l'établissement des titres de paiements est manuel pour les opérations transitant par SIGEFI et en dehors comme les dépenses sans ordonnancement préalable. Ceci affecte négativement la qualité des données budgétaires.

Enfin, les systèmes informatiques existants (SIGEFI, système de paie de la CENI, SYGADE, etc.) ne communiquent pas, ce qui empêche d'atteindre l'objectif de disposer d'une base unique de données budgétaires et comptables.

### ▪ **Les contrôles**

Les structures de contrôle en place n'exercent que très faiblement leurs responsabilités en raison notamment de la modicité des moyens de contrôle, d'une faible maîtrise des règles et normes éthiques de contrôle.

Les services de contrôle contradictoire des encaissements des recettes n'existent pas au sein des services des douanes et des impôts.

L'Inspection Générale de l'Etat est en place depuis 2007. Un audit sur son fonctionnement s'avère nécessaire pour affermer son autonomie.

Malgré l'existence de la Cour des Comptes, aucun compte des services publics n'a fait l'objet d'un juge-

ment en raison de l'arrêt RCCB 160-161 de la Cour Constitutionnelle ayant déclaré inconstitutionnel l'article 2c relatif au contrôle juridictionnel de la Cour Constitutionnelle. Cela pose de gros problèmes pour le contrôle de l'exécution du budget, puisqu'aucun organe de contrôle au Burundi aujourd'hui ne peut donner d'assurance sur cette exécution. Cette lacune peut être préjudiciable pour le Burundi en tant que bénéficiaire d'appui budgétaire général.

## Les stratégies

### Principes directeurs

L'amélioration de la gestion des finances publiques doit reposer sur les principes directeurs suivants :

- (a) la transparence du système,
- (b), l'appropriation des réformes,
- (c) le partenariat avec les bailleurs de fonds,
- (d) l'unicité de caisse.

AXE N° 3 : AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE ECONOMIQUE

OBJECTIF GLOBAL N° 3.1 : CONSTRUIRE UN SYSTEME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES PLUS EFFICACE, RIGOUREUX ET TRANSPARENT

### Actions prioritaires

L'atteinte de cet objectif passe par la réalisation de six actions prioritaires :

#### 3.1.1 Un cadre législatif et réglementaire de la gestion des finances publiques cohérent

- Finalisation et mise en œuvre du cadre législatif et réglementaire ;
- Revue et révision progressive des attributions du Ministère des Finances et des autres départements ministériels pour plus de cohérence et d'efficacité en conformité avec la loi organique des finances publiques.

#### 3.1.2 Une mobilisation efficace des ressources intérieures et extérieures pour le financement des dépenses en respectant l'équilibre budgétaire

- Renforcement de la mobilisation et de la gestion des ressources intérieures ;
- Renforcement de la mobilisation et de la gestion des ressources extérieures ;
- Amélioration de la gestion de la trésorerie de l'Etat;

#### 3.1.3 Une gestion efficace, rigoureuse et transparente des ressources publiques

- Mise en place d'outils de prévisions, de programmation et de préparation budgétaires ;
- Couverture et présentation du budget ;
- Optimisation des procédures de budget ;
- Rendre les procédures d'exécution des dépenses publiques efficaces et transparentes ;
- Rendre le système de passation des marchés publics concurrentiel, transparent et efficace.

#### 3.1.4 Un système de contrôle cohérent, efficace et conforme aux normes de l'EAC et aux

**normes internationales**

- Rationalisation et mise en cohérence du système de contrôle ;
- Renforcement des corps du contrôle interne ;
- Renforcement du contrôle externe.

**3.1.5 Des données sur les finances publiques exhaustives, fiables et régulières**

- Renforcement de la réforme des comptabilités budgétaire et générale de l'Etat et du système statistique des finances publiques
- Renforcement du système d'archivage et électronique

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

- Renforcement du pilotage de la réforme
- Renforcement des capacités de l'ensemble des services du Ministère des Finances y compris les régies financières (douanes, impôts, recettes administratives)
- Mobilisation du soutien interne et externe en faveur des réformes
- Rationalisation et renforcement de la maîtrise de la masse salariale en préservant les besoins des ministères prioritaires
- 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.

**3.2 La coordination et la gestion des aides**

L'économie burundaise est largement tributaire de l'apport extérieur si on se réfère au budget général de l'Etat pour l'exercice 2011 qui est financé par l'aide extérieure à plus de 50 %. Ce chiffre renseigne très partiellement sur le niveau de dépendance extérieure au niveau du financement des dépenses de fonctionnement et de dépenses en capital de l'Etat.

Le niveau de dépendance extérieure est beaucoup plus élevé si on considère les apports extérieurs qui ne passent pas par le budget de l'Etat et si on tient compte des apports des organisations internationales non gouvernementales.

Cette forte dépendance doit pousser à la prudence tant dans la gestion des ressources intérieures que dans la gestion de ces apports extérieurs pour plus d'efficacité. C'est la gestion efficace des ressources intérieures et extérieures qui constitue le gage de sortie progressive de la dépendance extérieure.

Concernant l'aide extérieure, sa gestion se fait à travers plusieurs institutions et plusieurs outils allant de la planification, budgétisation, mobilisation, coopération de sorte qu'une meilleure coordination s'impose pour en assurer la cohérence et l'efficacité.

La stratégie nationale de bonne gouvernance est élaborée au moment où le Burundi est en transition de l'humanitaire au développement mais aussi entre dans un second cycle de planification stratégique

(CSLP II).

La mise en œuvre du CSLPII nécessitera un appui soutenu des bailleurs de fonds du Burundi et une amélioration de la gouvernance de l'aide extérieure s'impose, notamment par une rationalisation des structures, des procédures et des outils de gestion. L'existence de plusieurs acteurs clés dans la gestion de l'aide aux responsabilités mal définies peut être porteuse de risque de chevauchements et de conflits de compétences et partant nuire à l'efficacité de l'aide.

Un cadre de référence unique qui définit la vision du gouvernement en cette matière, qui précise les responsabilités des différents acteurs pourrait garantir la complémentarité et la synergie des acteurs et des différentes fonctions et outils.

La formulation et l'adoption d'une politique nationale de l'aide qui servirait de référence unique pour assurer une meilleure coordination et une meilleure gestion de l'aide s'impose.

### Les acquis

Parmi les acquis, il convient de noter :

- **L'adhésion du Burundi à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide**
- **L'existence des outils de planification** : la vision du Burundi 2025 et la stratégie nationale de développement CSLP II constituent des références pour la coordination et la gestion de l'aide extérieure;

- **L'existence d'une structure de coordination gouvernementale de l'aide**

La création du Comité National de Coordination de l'aide (Ministre des finances, Ministre des relations extérieures, Ministre du plan, Ministre de l'intérieur) sous la responsabilité du Deuxième Vice Président de la République ainsi que son Secrétariat Permanent traduit la volonté du gouvernement d'assurer une meilleure coordination et une meilleure gestion de l'aide ;

- **L'existence d'un cadre de dialogue entre le gouvernement et ses partenaires techniques et financiers**

Le Groupe de coordination des partenaires est un cadre de dialogue permanent où le gouvernement et ses partenaires échangent sur des questions techniques et politiques à travers les groupes sectoriels, le forum stratégique et le forum politique.

- **L'existence d'une Plateforme de Gestion des Aides « AMP » logée au Secrétariat Permanent du Comité National de Coordination des Aides.**

- **L'existence d'un Comité Interministériel de Suivi Evaluation des ONG étrangères œuvrant au Burundi.**

- **L'existence d'un cadre de partenariat entre le Gouvernement et les Bailleurs de fonds**

Un cadre de partenariat entre le gouvernement et les bailleurs de fonds qui appuient le Burundi par les appuis budgétaires a été signé en mai 2005. Il

énonce les principes généraux que les partenaires signataires et le gouvernement s'engagent à respecter dans les programmes d'appui spécifiques conclus avec le gouvernement.

### **Les faiblesses**

L'efficacité de la gestion de l'aide publique au développement est limitée par les défis suivants :

- **Absence d'une politique et d'une stratégie de développement de l'aide**

Le premier obstacle à l'efficacité de l'aide est sans nul doute le fait qu'il n'existe pas de stratégie claire et cohérente dans sa gestion.

- **Le non respect de la prééminence du budget**

Il n'est pas reconnu partout que l'aide publique au développement est la source de recettes la plus importante du budget et par conséquent, le Ministère des Finances n'est pas informé de tous les flux de l'aide y compris les flux non budgétisés.

- **Faiblesse de coordination des multiples structures responsables de la gestion de l'aide**

La coordination et gestion de l'aide se fait à travers plusieurs acteurs dont les rôles et responsabilités ne sont clarifiés dans aucun document officiel de référence. Cette situation est porteuse de risque de chevauchements et conflits de compétences qui limitent l'efficacité de l'aide.

- **Fragmentation de l'aide**

La fragmentation de l'aide est l'obstacle le plus important à son efficacité. En effet, l'aide est éparpillée en une multitude de petites parts avec comme effets négatifs des coûts de transactions très élevés et des difficultés dans les transactions.

- **Appropriation nationale des politiques et stratégies de développement déficitaire**

La faible appropriation liée à la faible capacité de formulation des politiques et stratégies cause des difficultés de mise en œuvre, de suivi-évaluation des programmes, et partant en limite l'impact.

### **Les stratégies**

AXE N° 3 : AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE  
OBJECTIF GLOBAL N° 3.2 : L'AMÉLIORATION DE LA COORDINATION ET DE LA GESTION DES AIDES

### **Actions prioritaires**

Pour que l'aide publique au développement soit efficace, c'est-à-dire, qu'elle contribue effectivement au développement du pays, il faut impérativement et de façon urgente les actions suivantes :

- L'examen des fonctions des intervenants dans le cycle de l'aide au Burundi ;
- L'élaboration et l'adoption d'une politique de l'aide ;

- La redéfinition des relations avec les donateurs ;
- Le suivi des flux des aides accordées au pays via les ONG ;
- L'intégration de l'aide dans le budget ;
- Mettre en place un système d'information pour tous les bailleurs sur les procédures à suivre ;
- Mettre en place un centre unique d'archivage de toutes les conventions d'aide signées ;
- Renforcer les capacités de la structure qui sera chargée de la coordination et de la gestion de l'aide.



*Commerçant au marché central de Bujumbura.*

### 3.3 Le climat des affaires

Doing Business 2010 classe le Burundi à la 181ème place sur 183 pays. La meilleure place qu'enregistre le Burundi sur les neuf critères retenus par Doing Business, est le 115ème rang occupé au niveau de l'enregistrement de patrimoine (voir encadrés).

#### Classement Doing Business 2011 Pays\_EAC



Indicateurs Doing Business	Burundi	Kenya	Rwanda	Tanzanie
Lancement d'une activité	135	125	9	137
Demande de permis de construire	175	35	82	133
Enregistrement de patrimoine	115	129	41	150
Obtention de crédit	168	6	32	46
Protection des investissements	154	93	28	132
Paiement des Impôts	141	162	43	62
Commerce transfrontalier	176	144	159	148
Application des contrats	171	125	39	113
Cessation de l'activité	183	85	183	56

Source : Doing Business

## Les acquis

Malgré ce classement quelque peu médiocre, le Burundi a fait quelques avancées dans l'amélioration du climat des affaires ces dernières années, notamment :

- L'amélioration du climat des affaires à travers certains indicateurs dont la création d'une entreprise, octroi de permis de construire, le transfert de propriété, la protection des investisseurs, solutionnement de l'insolvabilité / cessation des activités ce qui a fait du Burundi le septième pays le plus réformateur au monde pour 2012 ;
- La mise en place d'un Comité Décisionnel et des groupes de travail ;
- La mise sur pied du Cadre de Dialogue pour le partenariat public-privé ;
- La mise sur pied du Secrétariat Permanent du Cadre de Dialogue ;
- La création de l'Agence de Promotion des Investissements (API) ;
- La création de la Chambre Fédérale de Commerce et de l'Industrie du Burundi avec 11 chambres sectorielles et 2 chambres transversales ;
- La mise en place d'un cadre légal favorable notamment : un nouveau code des investissements présentant de nombreux avantages, l'instauration du régime de la zone franche au Burundi, le code du commerce, la loi sur le concordat judiciaire des entreprises et la loi sur la concurrence ;
- L'adoption de la stratégie du secteur financier qui va améliorer l'accès au crédit.

## Les faiblesses

En dépit de toutes ces avancées, le climat des affaires reste confronté à une multitude de défis dont :

- Beaucoup de difficultés à accéder au crédit ;
- Des difficultés de coordination et d'harmonisation de plusieurs structures de suivi ;
- Des difficultés pour faire fonctionner le Cadre de Dialogue pour le partenariat public-privé ;
- Des difficultés à faire fonctionner l'API liées au manque de moyens.

## Les stratégies

AXE N° 3 : AMÉLIORATION DE LA  
GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE  
OBJECTIF GLOBAL N° 3.3 : CRÉER LES  
CONDITIONS PROPICES À L'INVESTISSEMENT

## Actions prioritaires

L'amélioration du climat des affaires exige que des réformes soient entreprises dans (a) la création d'entreprise, (b) l'octroi de permis de construire, (c) le transfert de propriété, (d) l'accès au crédit, (e) la protection des investisseurs, (f) le paiement des taxes et impôts, (g) le commerce transfrontalier, (h) l'exécution des contrats, (i) la fermeture d'entreprises et,

### **3.3.1 L'amélioration de la coordination des initiatives et la mise en place d'une stratégie unique y relative.**

Afin d'éviter au maximum la duplication des initiatives, les mécanismes de coordination devront être renforcés. Le Groupe Sectoriel, reconnu ainsi comme noyau de préférence pour la coordination, sera fonctionnel et sera capable d'assister le Gouvernement à élaborer une vision nationale claire et unique sur le climat des affaires.

### **3.3.2 La poursuite de l'amélioration des indicateurs connaissant déjà des réformes et le suivi-évaluation de ces réformes.**

Le Gouvernement s'engage à poursuivre les actions engagées dans l'amélioration des indicateurs dont les réformes sont en cours et d'en faire une évaluation le moment venu.

### **3.3.3 Faciliter l'accès au crédit**

Afin d'améliorer les performances dans ce secteur, il faudra :

- Informatiser le registre de crédit public ;
- Elargir le type d'informations distribuées dans les rapports sur le crédit en y incluant les informations aussi bien négatives que positives ;
- Créer un registre des garanties mobilières centralisé ou géographiquement unifié ;
- Etendre la gamme d'actifs pouvant être utilisés en tant que garantie et en permettant des descriptions générales d'actifs en vue d'accords flexibles en matière de garantie ;

- Etendre de plein droit la garantie aux produits, résultats et éléments de remplacement de l'actif initial ;
- Permettre une exécution extrajudiciaire des accords portant sur des sûretés ;
- Garantir aux créanciers privilégiés le plus haut niveau de priorité raisonnable dans le cadre et en dehors des procédures de faillite.

### **3.3.4 Faciliter le paiement des taxes et impôts**

Rendre plus facile et plus rapide le paiement des impôts et taxes demande :

- Conduire une analyse plus approfondie des interactions entre le contribuable et le système fiscal ;
- Conduire une formation et une sensibilisation aux petites et moyennes entreprises afin d'améliorer le respect, le recouvrement et le respect de la réglementation.

### **3.3.5 Rendre plus fluide le commerce transfrontalier**

Pour rendre le commerce transfrontalier plus fluide et rapide, il faut réduire le nombre de documents et les délais y afférents en :

- Simplifiant les exigences sur les documents requis à l'importation et à l'exportation ;
- Mettant en œuvre les inspections basées sur le risque ;
- Dotant d'un scanner les installations douanières de Bujumbura.

### 3.4 L'intégration économique régionale

#### Les acquis

Le Burundi appartient à de nombreuses organisations régionales et sous-régionales.

Le Burundi est membre de l'Union Africaine, du COMESA (Marché Commun pour l'Afrique de l'Est et de l'Afrique Australe), de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale, 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 et de l'Initiative du Bassin du Nil.

Même si dans bon nombre de ces organisations, l'intégration reste embryonnaire, de progrès remarquables ont été accomplis en vue d'une intégration effective dans le COMESA et, particulièrement, dans la Communauté des Etats de l'Afrique de l'Est.

Au niveau de la Communauté Est Africaine, l'on citera notamment : la mise en application du Tarif Extérieur Commun, l'élimination des droits de douane intracommunautaires et l'introduction de la TVA en vue de la mise en application du Protocole sur l'Union Douanière. Conséquemment, des réformes administratives et institutionnelles visant à harmoniser les outils de travail avec ceux de la communauté ont été opérées.

Un comité interministériel chargé de l'Intégration dans la Communauté Est Africaine présidé par le

Deuxième Vice-Président de la République a été mis en place pour piloter le processus d'intégration dans la communauté ainsi qu'un Conseil Consultatif sur l'accélération de la Fédération Politique.

Enfin, il faut souligner que le Ministère Chargé de la Communauté des Etats de l'Afrique de l'Est a organisé une vaste campagne d'information et de sensibilisation sur les opportunités et les défis liés à l'adhésion du Burundi à l'EAC.

#### Les faiblesses

Le grand obstacle du Burundi pour son intégration régionale est son appartenance à plusieurs organisations. Il faudra opérer un choix judicieux pour ne rester membre que de deux ou trois organisations. Il faudrait privilégier l'EAC, le COMESA et la CEPGL.

Les défis que le Burundi aura à surmonter pour une meilleure intégration sont notamment :

- La faible compétitivité de son économie ;
- La faiblesse de ses performances en matière de climat et d'opportunités d'investissements ;
- L'insuffisance des infrastructures de base ;
- La faible efficacité de l'administration publique ;
- La faiblesse du secteur privé ;
- Une main d'œuvre pas qualifiée ;
- La barrière linguistique ;
- Le risque d'exode du personnel qualifié ;
- Les changements de comportements des acteurs qui prendront beaucoup de temps ;
- Le risque de non respect des engagements souscrits dans le cadre des différents traités consécutifs à certains dysfonctionnements internes avec

des retards dus aux réticences et autres tergiversations ;

- La contribution au budget des différentes organisations qui semble constituer une lourde charge pour l'économie du Burundi ;
- La criminalité transfrontalière consécutive à la libre circulation des personnes, des biens, des capitaux et le droit d'établissement et de résidence dans les pays appartenant aux différentes organisations.

## Les stratégies

AXE N° 3 : AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE ECONOMIQUE  
OBJECTIF GLOBAL N° 3.4 LA MISE EN PLACE DES REFORMES POUR UNE MEILLEURE INTEGRATION ECONOMIQUE

L'objectif global des réformes est d'appuyer le Burundi dans son processus d'intégration au sein des organisations régionales et sous-régionales en particulier dans l'EAC, le COMESA, la CEPGL, la CEEAC, etc. afin que ses échanges commerciaux avec les partenaires régionaux s'intensifient et qu'il puisse tirer toutes les opportunités de la mise en œuvre de l'APE dans la région.

### Actions prioritaires

L'atteinte de cet objectif global exige la réalisation des actions prioritaires ci-après :

3.4.1 L'amélioration de l'interaction des Autorités burundaises en particulier avec l'EAC, le COMESA,

la CEPGL, la CEEAC pour permettre au Burundi d'une part, d'approfondir son processus d'intégration régionale dans ces organisations et, d'autre part, d'évaluer l'impact de ses engagements au niveau régional afin d'opérer les décisions d'application nécessaires au niveau national;

3.4.2 Le renforcement et la facilitation de la participation du Burundi aux négociations commerciales régionales de manière active en exprimant ses intérêts propres;

3.4.3 L'appui des autorités responsables de l'intégration régionale dans la coordination des appuis des bailleurs de fonds dans ce secteur.

La réalisation de ces objectifs requiert les actions suivantes :

- La réalisation d'un audit organisationnel du Ministère à la Présidence chargé de la Communauté East Africaine et de la coordination interministérielle sur l'intégration régionale;
- L'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, Ministère en Charge du Commerce, etc.)
- Une assistance technique sur l'harmonisation des textes législatifs burundais avec les Traités/Protocoles de l'EAC;
- L'achat d'équipements informatique pour le Ministère du Commerce, de l'Industrie et du Tourisme;

- Le financement de la participation des autorités burundaises et éventuellement d'autres parties prenantes à des conférences, négociations et séminaires régionaux liés au processus d'intégration régionale (EAC, COMESA, CEPGL, CEAC, APE, etc.);
- La formation à la préparation des négociations, aux notions du commerce international et à l'anglais économique et commercial;
- Le financement des activités d'information de toutes les parties prenantes (secteur public, société civile, secteur privé) concernant le processus d'intégration du BURUNDI au sein de l'EAC et du COMESA, etc.

#### 3.4.4 L'appui au développement du secteur privé

Le rôle du secteur privé est fondamental pour une meilleure intégration économique dans l'ensemble des différentes organisations régionales et sous-régionales. A cet égard, les actions prioritaires suivantes sont requises :

- La poursuite du renforcement des capacités entrepreneuriales et managériales des hommes et des femmes d'affaires,
- Le renforcement des capacités organisationnelles des organisations professionnelles du secteur privé
- La mise en place des infrastructures et équipements de base.

## AXE 4 : LA GOUVERNANCE DES SECTORIELS

### Les acquis

- **Existence d'un certain nombre de documents de vision stratégique**

Il existe au niveau national des documents de vision stratégique à long terme notamment la vision 2025, le Programme du Gouvernement pour la période 2011-2015, le CSLP 1 et bientôt le CSLP 2 Stratégie Nationale de Bonne Gouvernance et de Lutte contre la Corruption, etc. Plusieurs secteurs disposent également des Politiques et Stratégies sectorielles, souvent accompagnées par des Plans d'Action et des Plans d'Investissements.

### Les faiblesses

Une des grandes faiblesses dans la gestion de plusieurs sectoriels est que les actions de certains sectoriels s'inscrivent toujours dans le très court terme et pas toujours en harmonie avec les documents nationaux de vision stratégique à long terme existants ou manquent de documents de vision stratégiques de référence ; d'où parfois le manque de cohérence des initiatives entreprises.

Par ailleurs, la définition des programmes se fait souvent sans associer toutes les parties concernées.

Enfin, même si la plupart des départements ministériels disposent de politiques sectorielles, des

insuffisances ont été notées au niveau de leur suivi - évaluation dans la phase de mise en œuvre.

### Les stratégies

AXE N° 4 : GOUVERNANCE DES SECTORIELS  
OBJECTIF GLOBAL N° 4.1 : UNE VISION  
STRATEGIQUE POUR CHAQUE SECTEUR

### Les actions prioritaires

Pour que les programmes et les actions entreprises par les différents sectoriels soient cohérents et donnent des résultats satisfaisants, il est impératif :

- D'appuyer chaque département sectoriel pour

qu'il se dote d'une politique stratégique à long terme dans laquelle toutes ses actions et l'ensemble des partenaires s'inscrivent;

- D'associer tous les partenaires dans l'élaboration de cette politique ;
- De renforcer les capacités des divers secteurs de la vie nationale dans le suivi - évaluation.



*Discussion de groupe des acteurs venant de divers secteurs.*





# 2<sup>ème</sup> Partie :

**LA CORRUPTION**

## ETAT DES LIEUX

L'état des lieux analyse l'ampleur et la nature de la corruption, ses causes et ses conséquences sur l'ensemble des secteurs de la vie nationale et fait un inventaire des initiatives en cours ou déjà réalisées pour juguler la corruption.

### L'ampleur et la nature de la corruption au Burundi

Plusieurs études ont montré que la corruption s'est amplifiée avec la crise sociopolitique qu'a connue le pays et, surtout, qu'elle ne semble pas s'essouffier même avec le retour de la paix et le rétablissement des institutions légitimes.

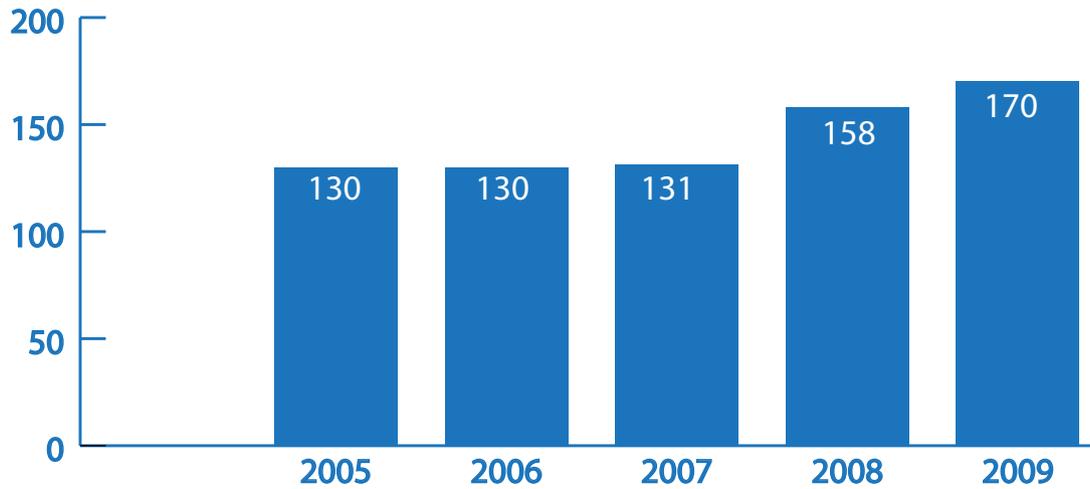
Quelques données statistiques le démontrent à suffisance. Si on se réfère seulement à quatre sources : les rapports de la Banque Mondiale sur les indicateurs de la gouvernance dans le monde, l'indice de perception de la corruption de Transparency International (TI), l'Index Moi Ibrahim sur la gouvernance en Afrique ainsi que l'Etude diagnostique sur la gouvernance et la corruption au Burundi réalisée en novembre 2007, l'on constate que non seulement la corruption au Burundi n'a cessé de s'amplifier au cours de ces cinq dernières années mais également que le Burundi enregistre de très mauvais résultats par rapport à ses voisins de la Communauté Est Africaine (voir encadrés).

En 2009, le Burundi se classe à la 170ème place sur 181 pays dans le classement de TI publié chaque année sur la perception de la corruption dans le

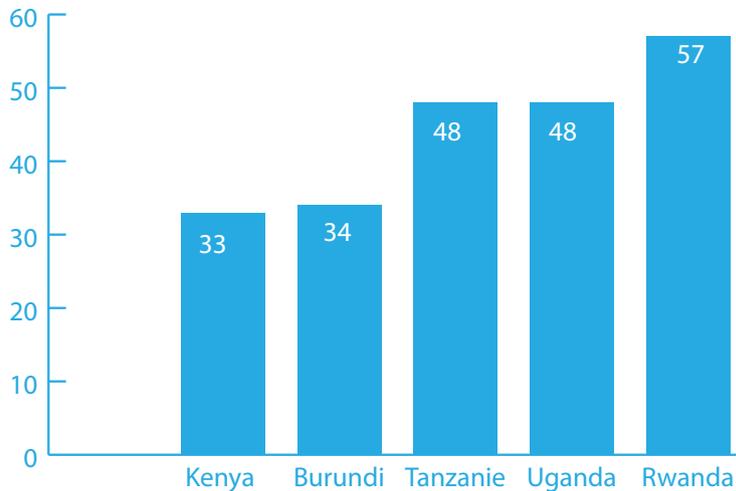
monde tandis que l'Index Moi Ibrahim 2010 sur la gouvernance en Afrique classe le Burundi au 33ème rang sur 53 avec une note moyenne de 45% sur l'ensemble des indicateurs et 34% en ce qui est de la redevabilité et la maîtrise de la corruption.

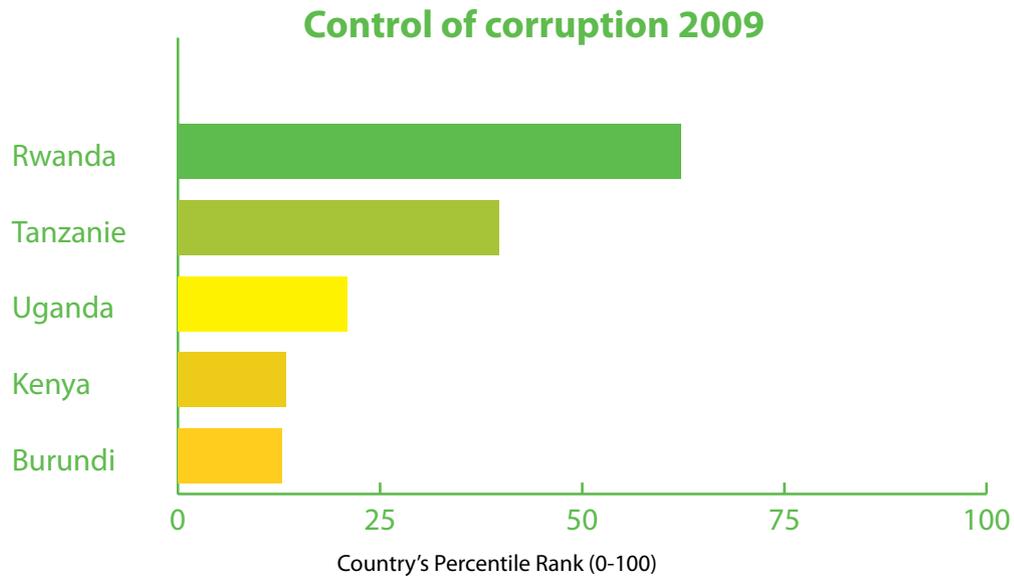
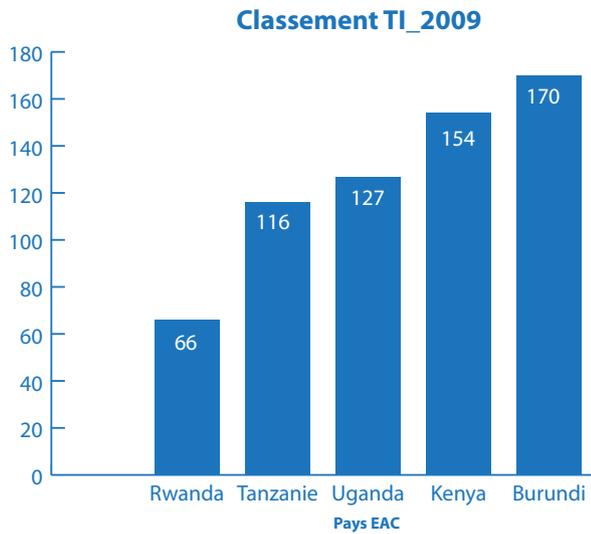
L'étude diagnostique sur la gouvernance et la corruption réalisée au mois de novembre 2007 par le bureau indépendant « CERTI » classe la corruption au troisième rang des problèmes cruciaux qui préoccupent les citoyens burundais après la pauvreté et le chômage dans les villes et la cinquième préoccupation importante dans le monde rural.

## Classement\_TI Burundi



## Maîtrise de la corruption Index\_Moi Ibrahim 2009





Source: Kaufman D., A. Kraay and M. Mastruzzi (2010), The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues

La corruption est présente dans tous les services de l'administration publique et l'accès des populations aux services essentiels reste très limité et parfois tributaire de paiements de pots-de-vin.

Certains services sont plus touchés que d'autres. D'après l'étude diagnostique sur la gouvernance et la corruption ci-haut mentionnée, les plus grandes fréquences de paiements de pot-de-vin sont remarquables au niveau des policiers avec respectivement 76% des ONG, 66% des entrepreneurs, 54% des fonctionnaires et 29% des citoyens disant avoir eu à payer des pots-de-vin aux agents de la police au cours de l'année 2006.

Les autres fréquences élevées sont relevées au niveau des employés de la mairie et des douaniers.

La corruption est présente même au niveau des services de l'éducation où certains des parents d'élèves estiment que des enseignants échangent des notes contre des cadeaux ou des faveurs sexuelles. Même le système judiciaire, dernière étape des règlements de conflits entre les citoyens, est touché par le fléau.

En ce qui concerne le service de la passation des marchés publics, la majorité des entreprises et des ONG ont déclaré que le processus est basé sur les pots-de-vin et des contacts personnels avec des membres du gouvernement.

Au niveau du fisc, la majorité (56%) des entrepreneurs ont déclaré avoir été sollicités pour payer des pots-de-vin en vue d'obtenir des faveurs. Aussi, 69% d'entre elles estiment que les procédures fiscales ne considèrent pas les contraintes que les entreprises

privées rencontrent au Burundi.

Les personnes des ménages, les fonctionnaires, les entrepreneurs et les ONG estiment avoir payé en moyenne respectivement 25.715, 159.641, 701.213 et 458.080 francs FBU de pots-de-vin au cours de l'année 2006.

90% des fonctionnaires, des entrepreneurs et des responsables des ONG et 75% des ménages ayant fait l'objet de l'enquête ont dénoncé l'impunité des responsables des actes de corruption.

## Les causes

Certaines des causes invoquées qui favoriseraient la prolifération de la corruption sont notamment :

- L'appât du gain extrêmement fort;
- La pauvreté de la population et la modicité des salaires des fonctionnaires;
- La mauvaise gouvernance;
- La volonté politique exprimée mais non concrétisée;
- L'impunité;
- La politisation de l'administration et de la justice ;
- Les mécanismes de prévoyance sociale pour les fonctionnaires inadéquats ;
- Les lenteurs administratives et judiciaires ;
- Les lourdeurs des procédures administratives et judiciaires ;
- La politisation de l'administration et de la justice;
- L'absence et /ou faiblesse des mécanismes de

contrôle;

- L'ef et d'entraînement (ef et de groupe);
- La non informatisation des services publics ;
- Le manque de transparence dans les services publics ;
- L'érosion du sentiment civique, etc.

## Les cas de corruption généralement enregistrés dans le secteur public

### ▪ Dans le secteur judiciaire

Les cas de corruption sont fréquents au Ministère Public et dans les instances de jugement surtout au niveau de l'exécution des jugements (Cours et tribunaux), au niveau des gref es 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 la 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 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 des 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, dans les paiements des factures des attributaires 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 haut, la corruption et les infractions connexes y sont présentes. Elles se manifestent sous forme de pots-de-vin, de trafic d'inf uence, de concussion, etc.

## Les conséquences

L'on ne saurait énumérer toutes les conséquences dommageables de la corruption à l'économie na-

tionale et à la vie des citoyens. On peut en citer quelques unes :

#### **a. Sur le plan économique :**

- La corruption favorise l'évasion des recettes fiscales et douanières et une mauvaise allocation des ressources nationales et internationales ;
- Elle favorise la fuite des capitaux ;
- Elle augmente les coûts administratifs en accroissant les coûts informels dans les coûts de transactions ;
- Elle pousse à négliger un travail de qualité, par la recherche incessante de pots-de-vin ;
- Elle introduit et protège des monopoles inefficaces entravant la libre concurrence ;
- Elle crée une distorsion des investissements vers les secteurs corrompus et baisse la qualité des biens achetés et produits ;
- Elle encourage la spéculation et les rentes parasitaires dans le secteur des importations ;
- Elle décourage les investissements étrangers.

#### **b. Sur le plan social**

- Elle accentue l'instabilité et la destruction des systèmes de légitimation et d'intégration nationale ;
- Elle réduit le sens moral, civique et développe l'incivisme ;
- Elle précarise davantage la situation des personnes les plus vulnérables.

#### **c. Sur le plan institutionnel**

- Elle érode la mission de contrôle de l'action gouvernementale par le parlement et provoque l'ins-

tabilité des institutions ;

- Elle développe le clientélisme et les systèmes de faveurs en permettant l'achat direct ou indirect des votes ;
- Elle discrédite les partis politiques et renforce le développement des mouvements populistes ;
- Elle est une des premières causes des violations des droits de l'homme et accentue l'impunité ;
- Elle fausse les règles du jeu démocratique et permet à des personnes moins méritantes d'être aux commandes des affaires de l'Etat ;
- Elle accroît la criminalité.

#### **d. Au niveau de l'administration publique**

- Elle réduit l'efficacité de l'administration publique et, partant, de l'action gouvernementale ;
- Elle freine l'application des bonnes mesures gouvernementales qui dérangent l'intérêt de certains lobbies ;
- Elle augmente les coûts des services publics les rendant inaccessibles aux plus vulnérables ;
- Elle est source de tracasseries administratives et favorise les pénuries pour créer de nouvelles opportunités illicites.

### **Les initiatives entreprises dans le cadre de la lutte contre la corruption : acquis et faiblesses**

Plusieurs actions ont été initiées tant par le Gouvernement ou les organisations de la société appuyés par les partenaires bilatéraux et multilatéraux. Elles avaient comme objectifs d'informer et de sensibiliser la population sur la corruption et ses méfaits

mais également de mettre en place un cadre institutionnel et légal susceptible de prévenir et de lutter efficacement contre le fléau.

Sur le plan politique, le Président de la République a inscrit la consolidation de la bonne gouvernance, l'instauration d'une culture de redevabilité à tous les niveaux de responsabilité au centre de l'action gouvernementale pour la période 2011-2015 et, a déclaré la « tolérance zéro à la corruption ».

Au niveau du cadre légal, le Gouvernement a ratifié en 2005 la Convention des Nations Unies contre la corruption, la Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la répression de la corruption et des infractions connexes. C'est dans ce cadre que le Burundi a accepté de se soumettre à l'examen par les pairs pour être évalué sur ses progrès dans la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies contre la corruption. Cette évaluation a été conduite par une équipe d'experts du Venezuela et de l'Égypte épaulée par des experts de l'Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime du 11 au 15 avril 2011.

La Constitution de la République prescrit « les principes de bonne gouvernance et de transparence dans la conduite des affaires publiques » (article 18), proscrit « tout acte de sabotage, de vandalisme, de corruption, de détournement, de dilapidation ou tout autre acte qui porte atteinte au bien public » sous peine de sanctions prévues par la loi (articles 69 et 141). Le Gouvernement a promulgué la loi portant mesures de prévention et de répression de la corruption et des infractions connexes en 2006 et, intégré dans le nouveau Code Pénal la corruption et toutes les infractions connexes à celle-ci (Loi

N°1/05 du 22/04/2009 portant révision du Code Pénal).

Sur le plan institutionnel, le Gouvernement a mis en place des institutions spéciales chargées de la prévention et de la répression de la corruption : la Cour des Comptes en 2003, l'Inspection Générale de l'Etat, la Brigade Spéciale Anti-corruption ainsi que la Cour Anti-corruption en 2007. Ces institutions sont maintenant opérationnelles.

Enfin, des actions de sensibilisation ont été menées par le Ministère à la Présidence Chargé de la Bonne Gouvernance et de la Privatisation à travers le projet «Appui au renforcement des mécanismes de lutte contre la corruption » qui a aussi contribué au renforcement des capacités du personnel de ces institutions et à leur équipement en moyens de transport et en matériels divers.

### **Les acquis**

Le Burundi dispose des ressorts qui peuvent lui permettre de triompher du combat contre la corruption. L'on peut citer notamment :

- L'engagement du Gouvernement à réprimer la corruption
- La Constitution qui proscrit la corruption
- L'existence d'un cadre légal pour prévenir et réprimer la corruption
- L'existence d'institutions pour prévenir et réprimer la corruption dont l'Inspection Générale de l'Etat, la Brigade Spéciale Anti-corruption, la Cour Anti-corruption, la Cour des Comptes.
- Le rejet de la corruption par la grande majorité

- des citoyens
- Une société civile et une presse engagées
- La disposition de la communauté internationale à soutenir le Burundi dans ce combat

### **Les faiblesses**

Parmi les faiblesses les plus importantes qu'il faut à tout prix pallier ; l'on pourrait citer notamment :

#### **a. Le cadre légal inefficace**

Le cadre légal de prévention et de lutte contre la corruption a déjà montré ses limites et mérite d'être révisé

#### **b. La capacité opérationnelle des structures chargées de la prévention et de la répression de la corruption et des infractions connexes qui restent insuffisante**

Bien que ces institutions soient récentes pour leur grande majorité, elles ont contribué à améliorer la transparence et l'efficacité dans la gestion des affaires publiques, dissuadé les actes de corruption même si, selon une certaine opinion, leur efficacité et leur performance restent mitigées. Dans l'ensemble, la faible capacité opérationnelle de ces institutions est due à :

- L'insuffisance des moyens techniques ;

- Un manque de formation notamment dans des domaines qui exigent une expertise spécifique telles les techniques d'investigations, l'audit, etc.
- La jeunesse de ces institutions, etc.

### **c. Faiblesses transversales**

- Un engagement politique non soutenu ;
- La faiblesse du pouvoir judiciaire ;
- La modicité des salaires des cadres et agents de l'Administration Publique ;
- Un cadre légal inefficace ;
- L'impunité ;
- L'absence de règles et procédures claires et de code d'éthique dans l'administration publique ;
- La centralisation excessive de l'Administration Publique provoquant de nombreux déplacements des usagers pour le règlement de leurs problèmes ;
- L'absence et/ ou la faiblesse des structures de contrôle ;
- Les lenteurs administratives et judiciaires ;
- Une culture de dons (agashimwe) et du favoritisme (mwana wa mama/umwana i Mwaro/ mpinga yanje) ;
- L'analphabétisme et la méconnaissance de la loi ;
- L'absence d'une politique claire de financement des partis politiques ;
- Un déficit d'éducation et du sens civique, etc.

## AXES STRATEGIQUES ET ACTIONS PRIORITAIRES POUR UNE LUTTE EFFICACE CONTRE LA CORRUPTION

La présente stratégie de lutte contre la corruption 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.

### Les Stratégies

AXE N° 4 : LA LUTTE CONTRE LA  
CORRUPTION  
OBJECTIF GLOBAL N° 5.1 : LA MAITRISE DE LA  
CORRUPTION

### Actions prioritaires

Elle est articulée autour des actions prioritaires ci-après :

#### 5.1.1 La mise en place d'un cadre légal cohérent et efficace conforme aux normes internationales en matière de lutte contre la corruption

A cet effet, les actions suivantes sont impératives :

- Identifier les bonnes pratiques tirées des législa-

tions internationales à intégrer dans notre arsenal juridique ;

- Identifier et lever les lacunes, les incohérences et les contradictions préjudiciables à la mise en application des lois actuelles en matière de prévention et de répression de la corruption ;
- Identifier d'autres textes de lois nécessaires pour une prévention et une répression efficace de la corruption.

#### 5.1.2 Le renforcement des capacités opérationnelles des structures chargées de la lutte contre la corruption

Dans ce cadre, il est impérieux de :

- Conduire un audit institutionnel et de capacité de la Cour des Comptes, de l'Inspection Générale de l'Etat, de la Cour Anti-corruption et de la Brigade (sachant qu'une étude sur les différents organes de contrôle interne et externe est prévue cette année au Burundi);
- Améliorer la coordination de ces institutions et organes pour une meilleure collaboration ;
- Renforcer ensuite leurs capacités.

### 5.1.3 La rupture avec l'impunité et le recouvrement des biens et avoirs détournés ou acquis illicitement

- Mettre en place des mécanismes fonctionnels de suivi des dossiers en rapport avec la corruption et les infractions connexes transmises aux instances judiciaires ;
- Mettre en place des mécanismes de gel, saisi conservatoire et de recouvrement des avoirs et biens produits de la corruption ;
- Renforcer la coopération internationale en matière de récupération des avoirs.

### 5.1.4 Accroître la transparence dans la gestion des affaires publiques

La transparence est la meilleure arme pour prévenir les actes de corruption.

#### ▪ La transparence dans la passation des marchés publics

Pour réduire de façon significative les pratiques de corruption dans la passation des marchés, les actions suivantes s'imposent :

- L'amélioration de l'accès du public à l'information par :
  - La disponibilité de l'information pour le public sur des sites gouvernementaux ;
  - La planification de tous les marchés à passer au cours de l'année ;
  - La publication des marchés publics ;
  - L'ouverture des systèmes et des procédures à

l'examen du public ;

- La réduction des pouvoirs discrétionnaires des responsables en charge des marchés publics.
  - La systématisation et le renforcement des cellules de passation de marchés dans les administrations notamment en initiant la coopération avec le secteur privé pour la formation, l'appui conseil, le contrôle et la certification de la qualité et de l'impartialité des délibérations et des attributions au sein des cellules de passation des marchés publics.
  - L'établissement des déclarations de conflits d'intérêts des cadres agents chargés des marchés publics et des négociations des contrats dans l'administration
  - La systématisation de la reddition des comptes
  - L'établissement de standards minimum de conduite auxquels les fournisseurs de biens et services sont soumis
  - Le renforcement des capacités des personnes chargées des marchés publics dans l'administration

#### ▪ La transparence dans le recrutement et la gestion du personnel des marchés publics

La réduction des pratiques de corruption exige une amélioration des capacités de gestion des personnels du service public ainsi que le relèvement du niveau d'intégrité des cadres et agents. Cela exige que les actions suivantes soient entreprises :

- La conduite d'enquêtes préalables sur les qualifications et les emplois antérieurs des personnes postulant pour des postes sensibles ou à de hautes fonctions ;
- La fixation des profils de postes pour la nomination aux hautes fonctions ;
- L'établissement de codes d'éthique ;
- La confection de rapports annuels sur l'audit sur l'éthique dans l'administration ;
- Le développement des mécanismes de redevabilité dans l'administration publique ;
- La fixation des sanctions dissuasives et leur application effective en cas d'écarts au code d'éthique.

### **5.1.5 Le renforcement du partenariat avec la société civile et le secteur privé dans la lutte contre la corruption**

- Favoriser l'émergence d'un Forum National Anti-corruption et l'associer dans la mise en œuvre de la stratégie.
- Favoriser la mise en place des comités locaux de bonne gouvernance et la culture de dénonciation des actes de corruption.
- Etablir le partenariat avec le secteur privé en vue de décourager les pratiques de corruption dans ce secteur.
- Stimuler la mobilisation et l'engagement des syndicats de travailleurs dans la promotion de l'éthique et dans la lutte contre la corruption.

### **5.1.6 L'éducation, l'information et la sensibilisation des citoyens, des cadres et agents de l'administration**

La mise en œuvre des principes de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption passera nécessairement par l'ouverture d'un grand chantier de transformation de mentalités.

Pour que ces principes s'enracinent et se consolident, ils doivent s'inspirer des réalités et des valeurs nationales et viser en priorité la jeunesse.

A cet effet, il faudra :

- Impliquer les médias dans la vulgarisation et la promotion de la présente stratégie nationale de Bonne Gouvernance et de lutte contre la corruption ;
- Elaborer des curricula à la Gouvernance et à la lutte contre la corruption et les intégrer dans les programmes d'enseignement primaire, secondaire et supérieur;
- Utiliser notre folklore traditionnel pour promouvoir les bonnes valeurs et pour stigmatiser les comportements à bannir en vue de la promotion de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption ;
- Informer les citoyens sur les causes, les conséquences de la corruption sur leurs vies mais aussi montrer les bonnes pratiques enregistrées dans la lutte contre la corruption ;
- Informer les populations sur les procédures et les coûts légaux pour l'obtention de documents administratifs ou l'accès aux services sociaux de bases en général;

- Encourager la dénonciation, par les citoyens, des responsables corrompus ;
- Organiser périodiquement des débats sur les questions de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption en favorisant la mise en place des club anti-corruption ;
- Instaurer un forum annuel des cadres de l'Etat pour évaluer les avancées dans la mise en œuvre des principes de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption en vue de donner des orientations dans une perspective d'amélioration en la matière ;
- Traduire la stratégie en Kirundi et faire une large diffusion des lois anti-corruption ;
- Informer le citoyen sur son rôle et celui de la société en général dans le succès de cette stratégie, etc.

œuvre de cette stratégie exige l'implication de l'ensemble des acteurs nationaux (Etat, secteur privé et société civile) ainsi que tous les partenaires techniques et financiers. Le pilotage de la Stratégie se fait au niveau politique, au niveau administratif et au niveau du suivi et de l'évaluation.

### 5.1.7 La recherche sur la corruption

- Conduire des études diagnostiques périodiques sur les tendances, les causes, les secteurs les plus touchés par la corruption et son impact sur le développement;
- Mener une recherche sur les valeurs à renforcer et sur les comportements à stigmatiser en vue de la promotion de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption ;
- Evaluer périodiquement l'efficacité et l'impact des mesures prises dans le cadre de la stratégie de lutte contre la corruption.

Le Gouvernement de la République du Burundi est ultimement responsable de l'atteinte des résultats de la Stratégie Nationale de Bonne Gouvernance et de Lutte contre la corruption. Cependant, la mise en





3<sup>ème</sup>

Partie :

**MODALITES DE MISE  
EN ŒUVRE ET LES MECANISMES  
DE COORDINATION, SUIVI-  
EVALUATION ET FINANCEMENT DE  
LA STRATEGIE**

## 6.1 Le pilotage politique

Le Pilotage politique se fait au niveau du Conseil des Ministres étant donné le caractère transversal de la Stratégie Nationale de Bonne Gouvernance et de Lutte contre la corruption. Le Gouvernement est responsable de l'orientation politique, de la coordination et de la gestion de la mise en œuvre des réformes dans le domaine de la gouvernance et de la lutte contre la corruption. Il est le forum autorisé pour obtenir le consensus au sein du gouvernement autour des priorités identifiées, tant en matière d'orientations politiques que d'activités supportant la mise en œuvre du Plan d'Actions appuyant l'opérationnalisation de la Stratégie de Bonne Gouvernance et de Lutte Contre la Corruption.

## 6.2 Pilotage stratégique

Le Ministère ayant la Bonne Gouvernance dans ses attributions assurera le pilotage stratégique. Il veillera à suivre les initiatives et actions en cours et servira de noyau pour l'encouragement des autres ministères à mettre en œuvre la présente stratégie.

## 6.3 Pilotage technique

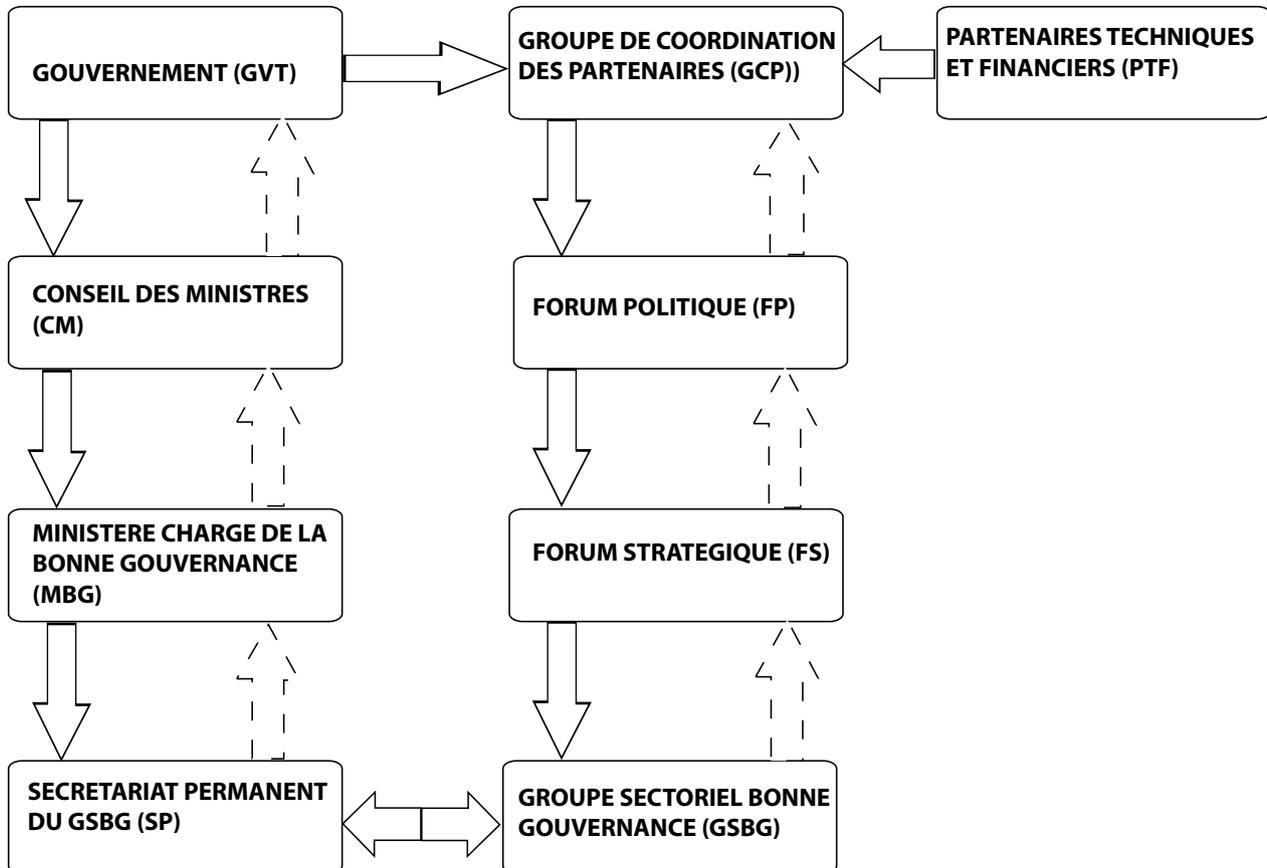
Le Pilotage administratif sera assuré par un Secrétariat Permanent à la Coordination du Groupe Sectoriel Bonne Gouvernance (GSBG) dont les missions seront précisées par les termes de référence en cours de finalisation.

## 6.4 Suivi et Evaluation

Le Suivi et l'Évaluation de la mise en œuvre de la Stratégie se fait de manière transparente et participative. Le mécanisme de suivi et évaluation cadre avec l'organigramme actuel du Groupe de Coordination des Partenaires (GCP) qui comprend le Forum Politique (FP), le Forum Stratégique (FS), le Groupe de Suivi & Evaluation du GCP ayant comme un des axes le Groupe Sectoriel Bonne Gouvernance (GSBG).

A cet égard, un rapport annuel (chaque fois au mois de mai) sur la mise en œuvre de la stratégie sera produit par le Ministère ayant en charge la Bonne Gouvernance et soumis au forum de haut niveau regroupant tous les partenaires.

## 6.5 Organigramme du pilotage de la strategie nationale de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption



## 6.6 Financement de la stratégie

Pour s'assurer que cette stratégie bénéficie du financement des partenaires, son contenu devra être incorporé dans le volet « Bonne Gouvernance du CSLP 2ème Génération (CSLP2).

Le financement couvrira le coût de la mise en œuvre des réformes préconisées par la stratégie et son plan

d'action en conformité au PIP et CDMT.

L'Etat devra penser à un mécanisme interne pérenne de financement des actions jugées pertinentes mais qui n'ont pas eu de financement extérieur.

## CONCLUSION

La présente Stratégie Nationale de Bonne Gouvernance et de Lutte contre la corruption couvre la période 2011-2015. Elle est désormais la référence à tous les intervenants dans ce secteur. Elle traduit l'engagement du Gouvernement à concrétiser la promesse faite par le Président de la République lors de son investiture pour son deuxième mandat de consolider la bonne gouvernance, asseoir une culture de redevabilité à tous les niveaux et de tolérance zéro à la corruption.

Le succès de la stratégie requiert avant tout la persévérance du Gouvernement et un engagement des citoyens burundais (société civile, secteur privé et médias) mais aussi le concours de tous les partenaires du Burundi.





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

BP 3539 Bujumbura

Tel: + 257 22 22 52 67 / 22245848