

Programme d'appui à la Bonne Gouvernance « Gutwara Neza »

Le Programme Bonne Gouvernance/Gutwara Neza a pour objectif l'appui à la bonne gouvernance au Burundi, conformément au Programme d'Actions Prioritaires (P.A.P.) du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP).

Avec un budget de 19.750.000 d'euros pour une durée de trois ans sur financement du 9^{ème} FED de la Commission Européenne, Gutwara Neza a démarré ses activités en juillet 2007. Le Programme transversal Gutwara Neza aborde la gouvernance de manière globale dans ses diverses dimensions : politiques, financières et administratives avec des interventions se réalisant en étroite collaboration avec la société civile. Le Programme d'appui à la bonne gouvernance s'inscrit dans l'axe stratégique « amélioration de la gouvernance et de la sécurité » du P.A.P. Ce plan comprend 4 objectifs spécifiques :

1. Renforcement de la paix, de la réconciliation nationale et de la sécurité ;
2. Promotion de l'Etat de droit, de la lutte contre l'impunité et d'une justice pour tous ;
3. Réduire les risques de conflits liés au foncier/gestion durable des conflits fonciers ;
4. Promouvoir la bonne Gouvernance.

Les résultats attendus sont nombreux. Nous ne reprendrons que ceux auxquels le programme d'appui à la Bonne gouvernance du 9^{ème} FED a contribué.

a) Amélioration de la paix, de la réconciliation nationale et de la sécurité.

- **Objectif Professionnalisation des corps de défense et de sécurité. Résultat attendu : Réorganisation et équipement de la police nationale** (Indicateurs : performance de la police améliorée, prestations des FDN et de la PNB améliorée)

Deux enquêtes appuyées par une ONG locale (CENAP) réalisées respectivement en 2007 et 2008-2009 montrent que par rapport à un sondage réalisé en 2006-2007, il existe une amélioration de la perception de l'état de sécurité par la population. 63% des personnes interrogées considèrent que la sécurité s'est améliorée. Le PABG, en collaboration avec la coopération belge, a appuyé cinq audits de la police nationale burundaise (PNB) en novembre-décembre 2008: institutionnel, financier, logistique, en communication interne et externe. Les audits, demandés par la PNB ont conduit à la définition d'un plan stratégique pour la réforme de la PNB, assorti d'une lettre de politique générale de sécurité – secteur police. A ce jour, il n'existe pas de postes de police au Burundi. Le PABG, en collaboration avec la GTZ, a conçu un plan type de poste de police. A titre pilote, construction de 4 postes financés par le PABG et de 12 postes par la GTZ. Pour l'avenir, cette politique sera principalement exécutée avec l'appui de deux bailleurs bilatéraux de l'UE : la Belgique et les Pays Bas.

b) Promotion de l'Etat de droit, de la lutte contre l'impunité et d'une justice pour tous.

- **Objectif 1: Faciliter l'accès à la justice. Résultat attendu : Elaboration et diffusion d'une brochure de vulgarisation.** (Indicateur : public touché)

Il ressort de l'enquête sur la perception de la justice de proximité appuyée par le PABG que plus d'un tiers de la population consultée (34%) se plaint d'un manque d'accès à la justice. Les principaux obstacles sont : coûts élevés, manque d'informations. L'enquête quantitative sera répétée en 2010 pour mesurer les premiers effets des activités proposées.

Le PABG a appuyé le ministère de la justice dans la confection d'une brochure d'information sur l'accès à la justice, assorti d'une boîte à image, visant à informer les populations sur les procédures à suivre selon les litiges rencontrés sur les collines (judiciaire et non judiciaire). Le public touché revient aux populations de 8 provinces sur les 17 que compte le pays. Il est prévu la distribution de 4.500 exemplaires prévue sur les 192 zones touchées:

- **Objectif 2 : Renforcer la crédibilité du système judiciaire. Résultats attendus : Création d'une école de la magistrature. Equipement et informatisation des cours et tribunaux. Informatisation du système pénitentiaire. Formation à l'intention des agents de la police pénitentiaire** (Indicateur : nombre de magistrats recyclés, nombre de TR construits)

Le PABG assure la formation de 415 magistrats des Tribunaux de Résidence (TR) sur 697. Les dix (10) modules (260 heures par magistrat) élaborés par le PABG seront mis à disposition du Centre de formation du personnel judiciaire dans le cadre de sa mise en œuvre à court et moyen terme. Pour le renforcement de la capacité matériel, 17 TR ont été construits par le BINUB et 25 par le gouvernement (dont 16 dans le cadre du PIBF). Le PABG a en outre réhabilité 43 TR. Un projet pilote d'informatisation et de formations des agents et magistrats sur la chaîne pénale dans 3 provinces est en cours.

c) Promouvoir la Bonne Gouvernance.

- **Objectif 1 : Promouvoir la décentralisation et la participation citoyenne. Résultats attendus : Elaboration et adoption d'une politique de décentralisation et adaptation du cadre juridique et réglementaire** (Indicateur : document de politique adopté, nombre de textes d'application ; nombre d'élus et personnel communal formés)

Des états généraux de la décentralisation ont été organisés en juin et juillet par le gouvernement du Burundi avec l'appui de la commission européenne, du BINUB et de la Coopération Suisse. Un document de politique de décentralisation a été validé en mars 2009 et adopté le 27 mai 2009 par le Conseil des ministres. 5 axes stratégiques, dont un sur le financement de la décentralisation. Les premiers effets de ces textes est la rédaction de: l'avant-projet de loi communale, l'avant-projet de code électoral, la loi portant création de la Mairie de Bujumbura. Il n y a pas de consensus entre les partis politiques par rapport au projet de code électoral présenté le 31 août devant le Parlement. Une démarche commune de l'Afrique du Sud, de la Tanzanie, des Etats-Unis, de l'Union Européenne et des Nations unies a été entreprise pour renouer le dialogue et ainsi le Parlement a pu voter le code électoral en septembre 2010. Par la suite, 3 textes d'application (ordonnances ministérielles) de la loi communale ont été signés.

Le PABG a soutenu l'élaboration de 3 modules de formations (les concepts de base sur le fonctionnement des institutions à la base, l'exécution du budget communal, les procédures de passation des marchés) ont été conçus par le gouvernement avec l'appui de la

commission européenne. 349 formateurs ont été formés et ils sont issus des toutes les communes du pays. Le public cible des formations se compose comme suit: 15 personnes par commune (129 communes pour tout le pays). Le projet a apporté un appui conseil par les conseillers du PAGB concernant le suivi du budget communal dans 8 provinces du pays.

Des plans de développement communaux soutenus principalement par le PAPG et la BM existent dans l'ensemble des communes du Burundi, excepté dans la Mairie de Bujumbura où leur confection est conditionnée à la création juridique de la Mairie et des communes de Bujumbura.

Pour le 10^{ème} FED, le nouveau programme Bonne Gouvernance, après avoir travaillé sur les réformes à long terme de la fiscalité locale, et à la réglementation de la gestion des finances publiques ainsi qu'au renforcement des mécanismes de transfert des fonds de l'Etat et des partenaires vers les communes (notamment par le renforcement du FONIC mais également en réfléchissant à d'autres mécanismes de transfert sectoriel, par exemple, dans les domaines de la santé et de l'éducation), pourrait actualiser le renforcement des capacités en finances communales (formation et appui-conseil) ainsi que prévoir l'appui, dans chaque plan de développement communal, à la conception d'un plan de formation du personnel individualisé par rapport aux besoins de chaque commune.

Il serait également opportun de réfléchir aux synergies nécessaires entre le programme Bonne Gouvernance du 10^{ème} FED et les autres programmes du 10^{ème} FED, à savoir le programme santé (avec un accent particulier sur les possibilités de décentralisation des services de base de la santé à travers les districts), le programme de développement rural ainsi que le programme appui aux acteurs non étatiques, de manière à harmoniser les plans de développement communaux, les plans d'aménagement du territoire et les activités de développement rural. L'ensemble devrait être exécuté conformément aux plans communaux de développement.

- **Objectif 2: Réduire les risques de conflit liés au foncier/gestion durable des conflits fonciers. Résultats attendus : Diffusion du code foncier, Règlement de la question des paysannats, élaboration d'un cadre légal permettant l'acquisition d'actes de notoriétés de la propriété foncière, campagne sur la nécessité d'avoir une preuve solide sur le droit de propriété.** (Indicateur : cadre légal adopté, population sensibilisée, promulgation de la nouvelle loi)

Conduite de consultations populaires sur l'ensemble de ces questions en juillet et août 2008 par la Commission Européenne, l'USAID et la coopération Suisse. Ces consultations ont eu pour effets la production d'une lettre de politique foncière qui règle l'ensemble de ces questions. Sur base des axes stratégiques définis dans la Lettre, appui à la rédaction d'un nouvel avant-projet de code foncier. L'avant-projet de code foncier a été adopté en Conseil des Ministres le 29 juin 2009. Il sera soumis au Parlement à la session d'octobre 2009.

Dans l'esprit de l'avant-projet de code foncier, deux projets pilotes de gestion des terres par les communes dans le cadre de la décentralisation ont débuté leurs activités depuis juillet 2009. Plus de 20 demandes de certificats de propriété délivrés par semaine.

Un suivi du vote du code foncier au Parlement doit se poursuivre dans le cadre du 9^{ème} FED. Aussi deux bilatéraux Suisse et Pays Bas) vont étendre les activités menés par le PAGB sur la province de NGOZI (très densément peuplé et connaissant beaucoup de litiges fonciers).

Pour le 10ème FED, le nouveau programme Bonne Gouvernance envisagera la continuation et l'extension de ces activités qui touchent à un enjeu fondamental pour le Burundi. Etude d'évaluation des effets sur la prévention des conflits prévue fin 2010.

- **Objectif 3: Promouvoir une administration publique efficace. Résultats attendus : Renforcement des capacités organisationnelles de l'administration publique, rapprochement des services publics des usagers** (Indicateur : réforme de l'administration publique, cadres formés)

La conduite d'études organisationnelles dans trois ministères est en cours : justice, sécurité publique, décentralisation. Les études organisationnelles sont prévues pour les ministères de la Fonction Publique et la Bonne Gouvernance.

En collaboration avec le BINUB, la Belgique, la Commission Européenne va appuyer une série de diagnostics préalables à la réforme administrative. Dans ce cadre, la CE va appuyer une étude sur le renforcement des capacités des agents de l'Etat, en ce compris le renforcement de l'Ecole Nationale d'Administration. Le PABG a aussi élaboré et diffusé des brochures et des affiches d'information pour les usagers en ce qui concerne l'administration de la justice, y inclus la justice administrative.

- **Objectif 4: Gouvernance économique. Résultats attendus : Création d'un environnement institutionnel et légal favorable à la bonne gouvernance, Renforcement des structures institutionnelles de contrôle interne et externe de lutte contre la corruption, renforcer le rôle de la société civile dans la gouvernance économique de l'Etat** (Indicateur : nombre de dossiers traités par IGE, nombre de cas de corruption jugé, nombre de cas de malversations dénoncés par la société civile, nombre de recommandations de l'inspection communale mis en œuvre, nombre d'émissions radios consacrés aux affaires publiques).

Une étude diagnostic sur la corruption au Burundi appuyé par la Banque mondiale sur financement de la Belgique a été faite. Une élaboration d'un document de stratégie nationale de lutte contre la corruption est en cours.

Le PABG a participé au renforcement des capacités de l'Inspection Générale de l'Etat par: un appui informatique, un appui en formation (finances publiques, audit de gestion et audit de conformité). Cet appui a eu pour effet, l'augmentation du nombre d'affaires traitées par l'IGE en 2008: 62 rapports définitifs et 34 rapports provisoires par rapport à 54.

Le renforcement des capacités de contrôle interne dont l'Inspection Générale de la Justice et l'Inspection de l'administration pénitentiaire a été réalisé par : l'élaboration participative d'un manuel d'inspection, avec l'appui du programme pour augmenter les descentes sur le terrain (appui en véhicules, appui-conseil). De même le PABG a appuyé le renforcement des capacités des cours administratives via des formations, un appui informatique et la procuration des ouvrages documentaires. Le PABG n'a pas appuyé la Brigade anti-corruption et de la Cour des comptes parce qu'ils avaient des appuis d'autres bailleurs qui se sont révélés insuffisants.

Le nouveau PABG 10^{ème} FED continuera à appuyer la Cour anti-corruption, la Brigade anti-corruption, la Cour des Comptes et les différentes structures de contrôle interne (justice, finances, administration pénitentiaire) ainsi qu'à l'IGE. Il y a aussi nécessité de renforcer et

d'institutionnaliser un mécanisme de monitoring de la société civile sur les cas de corruption. Ces instruments de lutte anti corruption sont fortement conditionnés par la nécessité d'une indépendance de la justice, qui ne figure pas parmi les priorités du gouvernement (atelier de réflexion sur la question reporté par l'administration à une date non déterminée).

Le 10^{ème} FED prévoit une enveloppe de 10 millions d'euros dont 5 millions sont déjà engagés dans le basket fund pour financer les élections de 2010. **Sans ressources additionnelles d'au moins 5 millions d'euros, le rythme des réformes structurelles dans un domaine clef comme la gouvernance risquent de se ralentir et d'affecter de façon transversale les autres secteurs de développement du Burundi.**