

DOCUMENT D'ORIENTATION CONJOINT SUR LA POLITIQUE EUROPEENNE AU BURUNDI

SECRETARIAT GENERAL DU CONSEIL DE L'UE ET COMMISSION EUROPEENNE EN COLLABORATION AVEC LE REPRÉSENTANT SPÉCIAL POUR LES GRANDS LACS AFRICAINS

I. INTRODUCTION

A. Objectif

Ce document conjoint du Secrétariat Général du Conseil et de la Commission européenne rédigé en collaboration avec le Représentant Spécial pour les Grands Lacs en Afrique, répond à une demande du groupe de travail Afrique du Conseil de l'UE (1).

Ce document constitue une stratégie européenne pour le Burundi, comportant une analyse de la situation, des objectifs prioritaires ponctuels pour la période 2009 - 2010 et des objectifs structurels, une liste des actions à mener par l'Union européenne et des moyens dont elle dispose, ainsi qu'un suivi étroit et des signaux d'alerte par rapport à la réalisation des objectifs ponctuels.

B. Mise en œuvre

Afin d'assurer sa mise en œuvre, la stratégie devrait être accompagnée par:

1. jusqu'à la fin de l'année 2010 et au-delà si utile, l'élaboration d'un rapport mensuel par les chefs de mission sur l'évolution de la situation au Burundi, notamment sur la base des signaux d'alerte identifiés;
2. une discussion régulière au sein des groupes compétents du Conseil sur l'évolution de la situation au Burundi, afin de définir des actions coordonnées des institutions et des Etats membres pour prévenir ou faire face à une dégradation de la situation au Burundi ou réviser la stratégie.

II. ANALYSE DE LA SITUATION AU BURUNDI

A. Contexte général

1. Au plan national, un Etat fragile

Le Burundi est un Etat fragile. Depuis son accession à l'indépendance, en 1962, coups d'état militaires et massacres à grande échelle se sont succédés. Après dix ans de guerre civile, une Initiative régionale est parvenue en août 2000 à imposer à Arusha la signature d'un Accord pour la Paix et la Réconciliation au Burundi. Le CNDD-FDD n'a signé l'accord qu'en 2003, en abandonnant la lutte armée. Ce mouvement a réussi en 2005 à obtenir une large majorité aux élections.

Un Accord de cessez-le-feu a été signé entre le Gouvernement et le dernier groupe armé rebelle, le Palipehutu-FNL, le 7 septembre 2006. Mais ce n'est que le 4 décembre 2008, au terme de négociations difficiles, que les deux parties sont parvenues à un accord final sur la mise en œuvre de l'Accord de cessez-le-feu. Après son désarmement complet et la renonciation à la partie de son nom à connotation ethnique, le FNL a finalement été agréé comme parti politique le 21 avril 2009.

La nouvelle Constitution, qui met en œuvre les Accords d'Arusha, impose le respect d'un équilibre politico ethnique au sein des institutions, de l'administration et des forces de sécurité. Pourtant, nonobstant la mise en place d'un gouvernement consensuel en novembre 2007, les institutions au Burundi restent faibles.

La situation concernant l'Etat de droit et les droits de l'homme ne s'est malheureusement pas améliorée, avec des arrestations des personnalités politiques, journalistes et syndicalistes, libérés par la suite sous la pression internationale. Néanmoins, certains développements positifs sont à signaler, telle que l'abolition de la peine de mort.

En raison de la stabilisation de la situation sécuritaire et avec l'aide de la communauté internationale, plus de 95.000 réfugiés burundais sont revenus au Burundi en 2008. Même si leur réintégration est en cours, le niveau de pauvreté du pays et les questions foncières et de droits de propriété sont des facteurs à prendre en compte pour atteindre une réelle stabilisation.

Au total, en dépit d'avancées prometteuses vers la paix et la démocratie, cette période de transition n'a pas encore permis d'effacer les dégâts causés dans le pays par des années de crise. La situation reste difficile au Burundi dans tous les domaines, concernant l'Etat de droit, les droits de l'homme, la sécurité, la bonne gouvernance et l'économie.

2. Au plan régional, une intégration encore insuffisante

Le Burundi est très dépendant de ses voisins pour sa sécurité, ses infrastructures et son développement économique.

Sur le plan sécuritaire, la consolidation durable de la paix au Burundi dépendra en grande partie de l'amélioration de la situation régionale. L'instabilité à l'est de la République Démocratique du Congo (RDC) est un facteur de risques pour le Burundi (persistance de groupes armés). Parallèlement, une plus grande implication du Burundi dans la lutte contre l'exploitation illégale des ressources naturelles dans la sous région et contre le soutien extérieur aux FDLR (Forces démocratiques de libération du Rwanda) sera importante pour consolider la paix à l'est de la RDC.

Sur le plan économique, malgré sa dépendance vis-à-vis de l'extérieur, le Burundi ne s'est que depuis peu ancré dans les enceintes régionales de la sous-région de l'Afrique Centrale et de l'Est. La récente admission du Burundi dans la Communauté est africaine et la relance de la CEPGL (Communauté Economique des Pays des Grands Lacs) offrent une opportunité pour consolider et intégrer les efforts de stabilisation du Burundi dans une dynamique régionale.

Les pays de l'Initiative régionale (Ouganda, Tanzanie, Afrique du sud) ont joué un rôle majeur, l'Afrique du sud assurant la facilitation du processus de paix et la Tanzanie ayant été

le pays d'accueil d'une grande partie des réfugiés burundais et ayant exercé des pressions pour le retour au Burundi du Palipehutu-FNL, qui avait sa base en Tanzanie. Il sera important que ces pays continuent à accompagner le processus de stabilisation au Burundi pour éviter un retour en arrière.

3. Au plan international, un accompagnement politique manifeste, mais encore limité sur le plan économique

En ce qui concerne le processus de paix, l'Afrique du Sud a proposé de mettre en place un nouveau mécanisme de suivi, le Partenariat pour la Paix au Burundi ("Partnership for Peace in Burundi") et a organisé à Bujumbura le 27 mai 2009 une réunion des partenaires internationaux pour préciser le mandat exact, le format, ainsi que la durée de cette structure. Son mandat expirera en principe le 31 décembre 2009.

Les Nations Unies, après la clôture de la mission ONUB (Opération des Nations Unies au Burundi) ont décidé de prolonger leur présence pour accompagner la consolidation du processus de paix, en établissant le Bureau intégré des Nations Unies au Burundi (BINUB), dont le mandat expire au 31 décembre 2009 et sera probablement prolongé, notamment pour accompagner la préparation des élections générales de 2010.

La Commission de consolidation de la paix des Nations unies a adopté en 2007 un Cadre Stratégique pour la consolidation de la paix au Burundi, élaboré en concertation avec le Gouvernement, la société civile et les partenaires internationaux.

B. Enjeux

La consolidation du processus de paix et la tenue d'élections libres, régulières et transparentes et sans violences en 2010, y compris la prévention d'une dérive autoritaire, constituent les deux principaux enjeux à court terme.

Parallèlement, des enjeux structurels et de long terme doivent être traités dès à présent: le retour et réintégration des réfugiés; les problèmes socio-économiques; la faiblesse des institutions étatiques, y compris la mauvaise gouvernance et la corruption; la protection des droits de l'homme; et la réforme du secteur sécuritaire.

1. La consolidation du processus de paix

Le processus de paix semble bien être entré au printemps 2009 dans une phase décisive et irréversible, qui devrait s'achever dans les prochains mois. Les actions en cours, dont certaines déjà achevées, comprennent l'intégration des ex-combattants dans les institutions, ainsi que dans les forces de sécurité de l'Etat et dans des programmes de démobilisation, la libération des prisonniers de guerre et politiques et la transformation véritable du FNL en parti politique(2).

Malgré des progrès considérables, des risques persistent:

- la reconstitution de milices pour imposer la loi du fort lors des élections: le devenir des quelques 10.000 « militants combattants » du FNL et des 1.000 femmes associées aux

combattants, est incertain. Cela vaut aussi pour les anciens combattants des partis au pouvoir;

- d'éventuels retards dans la mise en œuvre du nouveau programme DDR (désarmement, démobilisation et réintégration) pour intégrer les ex-combattants du FNL, qui n'est pas encore achevé, ce qui pourrait handicaper l'organisation des élections;
 - l'absence de lien du programme de DDR avec la réforme du secteur sécuritaire (RSS). Une réflexion sur la réforme du secteur de sécurité, sur ses implications pour le budget de l'Etat et sur la préservation des équilibres ethniques, ainsi que sur le lien et la cohérence avec le processus de DDR en cours, est nécessaire;
 - la pauvreté persistante de la population burundaise. La frustration populaire pourrait se traduire par des manifestations violentes, notamment si elle faisait l'objet d'une instrumentalisation politique à l'approche des élections;
 - la présence d'environ 100.000 à 300.000 armes légères et de petit calibre parmi la population civile, pourrait perturber le processus électoral.
2. La tenue d'élections libres, régulières et transparentes et sans violences en 2010, y compris la prévention d'une dérive autoritaire avant, pendant et après les élections

Les deux principaux défis pour la communauté internationale, qui sont intimement liés, seront de faciliter la tenue de scrutins libres, réguliers et transparents et d'encourager la prévention des actions violentes avant, pendant et surtout, après les élections, comme cela est arrivé par le passé.

Même si les élections de 2005 s'étaient bien déroulées malgré un contexte sécuritaire très dégradé, la situation aujourd'hui est très différente: le principal parti au pouvoir, le CNDD-FDD, soutient la tenue d'élections générales à l'été 2010 sur le principe, mais s'efforce dans le même temps de réduire l'espace politique. Par ailleurs, la police nationale, chargée de sécuriser les élections, est une institution très faible et fortement politisée.

Face aux actes répétés d'intimidation, y compris la restriction des droits civils et politiques, l'hésitation initiale dans l'autorisation de certains partis politiques et les arrestations arbitraires, et face au risque potentiel de violence massive après les élections, certains craignent qu'un climat de peur s'installe au Burundi. Même si récemment, cette tendance semble s'être atténuée, une dérive autoritaire du Burundi constitue toujours un risque réel.

En revanche, le Gouvernement semble avoir bien engagé les préparations techniques⁽³⁾. Le point fondamental, mais qui devra faire l'objet de la plus grande vigilance, est que presque personne ne semble remettre en cause les grands équilibres politico ethniques hérités des accords d'Arusha de 2000. Pour le reste, la quasi-totalité des partis politiques interrogés se sont prononcés en faveur d'un bulletin unique pour éviter le risque de fraude, d'une liste bloquée pour ne pas remettre en cause les grands équilibres politico ethniques et, à l'exception du CNDD-FDD, pour une séquence électorale qui ne commence pas par les élections présidentielles, afin de ne pas donner un avantage au parti au pouvoir.

La Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) dispose de garanties d'indépendance, d'un capital de confiance élevé et d'une expertise apparemment solide. Elle a

exprimé le souhait de consulter très largement, afin d'élaborer des propositions aussi consensuelles que possible, et elle doit prochainement faire des propositions sur un paquet financier, un calendrier électoral et des dispositions techniques, y compris la mise à jour du fichier électoral et la définition des modalités du scrutin. Toutefois, il existe un risque élevé que sa capacité à agir en toute indépendance soit entravée par le CNDD-FDD.

Dans un pays où la culture de la violence est profondément ancrée, un suivi vigilant de la communauté internationale avant, pendant et après les élections, sera essentiel, au-delà du soutien financier extérieur indispensable qui sera requis par le Gouvernement. Or, il reste une incertitude sur la façon dont la communauté internationale sera associée à la préparation des élections par le Gouvernement au-delà d'un simple rôle d'observation.

3. L'impact du retour des réfugiés

Le retour des réfugiés burundais au pays, amorcé après les élections de 2005 se poursuit actuellement, quelques centaines de milliers de réfugiés venant de Tanzanie et d'autres pays voisins devant encore rentrer. Il aura certainement des conséquences sociales et politiques encore difficiles à évaluer. La dévolution de leurs terres et de leurs biens est un problème difficile à résoudre, qui est à l'origine de tensions et de conflits, parfois violents, et qui peut déstabiliser certaines régions, en particulier les provinces du sud et du sud-est du pays. Il faudra être attentif au comportement politique de ces réfugiés, qui dépendra de leur degré d'intégration socio-économique.

4. Les problèmes socio-économiques

Dans un pays classé 172e sur 179 par le PNUD en terme d'indice de développement humain, la situation socio-économique fragile constitue un facteur de risque majeur, y compris à court terme.

Le secteur porteur de l'économie au Burundi est l'agriculture. Celui-ci représente environ la moitié du PIB. Les produits les plus importants sont confrontés aux variations des conditions climatiques, au sous investissement et aux fluctuations des prix mondiaux. Le développement des secteurs secondaire et tertiaire est resté limité et handicapé par l'enclavement, le conflit armé et le niveau d'investissement très bas.

Les difficultés du Burundi ont été renforcées par la crise financière et économique. D'après les analyses du FMI, la croissance économique devrait retomber en 2009 à 3,2% du fait notamment de la contraction de la demande des produits d'exportation et des fluctuations des cours mondiaux du café et du thé. L'impact négatif de la crise économique mondiale sur l'économie burundaise commence à se faire sentir, notamment sur les recettes, alors que les dépenses de l'Etat devraient fortement augmenter cette année. Le FMI a d'ailleurs recommandé un appui budgétaire supplémentaire de la part de la communauté des bailleurs de fonds.

Dans ce contexte, le Burundi ne peut survivre sans le maintien et, si possible, le renforcement de l'engagement financier de la communauté internationale, ainsi que par une meilleure intégration économique dans la région.

5. La faiblesse des institutions étatiques, y compris la mauvaise gouvernance et la corruption

Dans un pays qui sort à peine d'une période prolongée de conflit, le renforcement des institutions et de l'Etat de droit est un objectif essentiel.

La politisation de l'administration s'est traduite par le remplacement des anciens cadres par des gens issus du CNDD-FDD, et parfois sans instruction, avec pour conséquence une généralisation de l'impunité, et donc de la corruption. Ceci ne facilite pas la mise en œuvre de la coopération et du dialogue avec les institutions burundaises. Malgré les efforts engagés par les partenaires internationaux en faveur du renforcement des capacités, le binôme corruption/incompétence provoque une perte d'efficacité de l'Etat.

Les progrès en matière de gouvernance et de lutte contre la corruption sont limités. Si l'on peut se féliciter des rapports critiques publiés par la Cour des comptes et l'Inspection Générale de l'Etat (bien que placée sous le contrôle direct de la Présidence), il faut toutefois noter que ces rapports n'ont pas été suivis de poursuites contre les auteurs des détournements. Une impunité totale prévaut dans quelques grands dossiers, par exemple concernant l'avion présidentiel et Interpetrol. Par ailleurs, le Vice-président de l'ONG enquêtant sur les cas de corruption a été assassiné début 2009.

6. La protection des droits de l'homme

La protection des droits de l'homme a connu des progrès limités au cours des dernières années. Les assassinats non élucidés restent nombreux, mais tout de même moins fréquents qu'il y a quelques années. Le code pénal a été révisé en mars 2009 et inclut à la fois des dispositions positives, telles que l'abolition de la peine de mort et la criminalisation de la torture, et négatives, notamment la criminalisation de l'homosexualité. Plusieurs représentants de la société civile et opposants politiques, arrêtés de façon arbitraire en 2008, ont été finalement relâchés sous la pression conjuguée de la société civile et de la communauté internationale, mais pas tous.

7. La réforme du secteur sécuritaire

La réforme du secteur sécuritaire constitue également un enjeu majeur, les forces de sécurité (armée, police, services de renseignement) étant essentiellement composées d'anciens miliciens et responsables de violations des droits de l'homme, en particulier la police. La police nationale est considérée comme une institution faible et très politisée, ce qui constitue un problème à court terme car elle sera chargée de la sécurisation des élections. Par ailleurs, l'intégration de 3.500 combattants du FNL dans les forces de sécurité va ralentir l'action engagée en faveur de la cohésion et la professionnalisation de l'armée et de la police, elle peut poser un problème pour la préservation des équilibres ethniques et elle constitue également un défi budgétaire.

III. OBJECTIFS ET ACTIONS A MENER

Dans le cadre des nouvelles actions à mener, le poids financier des instruments et programmes de la Communauté et les Etats Membres sera très important pour influencer le processus. D'après l'analyse de tous les enjeux, l'UE devrait avoir une réponse intégrée, prenant en

compte plusieurs facteurs de risque, dont le terme soit fixé deux à trois ans après l'échéance électorale de 2010 avec des objectifs en deux temps: immédiats et structurels.

Les trois objectifs immédiats et ponctuels de l'Union européenne pour la période allant de juin 2009 à décembre 2010 devraient être:

1. la consolidation et la finalisation du processus de paix entre le Gouvernement et le FNL;
2. la tenue en 2010 d'élections générales libres, régulières, transparentes et sans violences, conformément aux standards internationaux et régionaux;
3. le suivi du fonctionnement des institutions démocratiques conformément à la Constitution, afin d'éviter des dérives autoritaires et de contribuer à éliminer des blocages pendant cette période.

Ces objectifs feront l'objet d'un suivi renforcé sur la base des rapports mensuels des Chefs de mission, élaborés notamment sur la base des signaux d'alerte.

Toutefois, il ne peut y avoir de stabilisation durable du Burundi sans une action de l'Union européenne à long terme traitant l'ensemble des facteurs de risque. Les quatre objectifs structurels de l'Union européenne devraient être:

1. l'appui au développement socio-économique, y compris l'intégration des réfugiés et des ex-combattants;
2. la protection des droits de l'homme;
3. le développement de l'Etat de droit, y compris l'amélioration de la bonne gouvernance, la lutte contre la corruption et l'impunité, ainsi que la réconciliation nationale;
4. la poursuite de la réforme du secteur sécuritaire.

La dimension genre devrait être prise en considération en tant qu'élément transversal ("mainstream") de toutes ces actions. Toutefois, il est clair que certains de ces objectifs structurels auront un impact très important à court terme: la lutte contre le sous-développement socio-économique, qui constitue une menace sérieuse pour la consolidation de la paix, ainsi que la protection des droits de l'homme, conditionneront largement la tenue d'élections libres et transparentes.

A. Objectifs immédiats pour 2009 et 2010

1. La consolidation et la finalisation du processus de paix entre le Gouvernement et le FNL

L'Union européenne devra:

- soutenir le Partenariat pour la Paix au Burundi en tant que mécanisme de suivi centré exclusivement sur le processus de paix;
- encourager les partenaires internationaux et régionaux à rester pleinement impliqués dans le suivi de la situation au Burundi;

- apporter un soutien à la mise en œuvre de l'Accord du 4 décembre 2008 et de l'Accord de Pretoria du 8 avril 2009 négocié avec l'appui international entre le Gouvernement et le FNL;
- suivre attentivement les processus de DDR et de RSS, compte tenu de l'impact négatif que pourrait avoir un dérapage de ces programmes sur la situation régionale. Ainsi, il faudra jouer un rôle actif au sein du comité de pilotage du programme de DDR de la Banque Mondiale pour promouvoir la poursuite de sa mise en œuvre rapide(4). Les Chefs de mission de l'UE sont invités à alerter les capitales sur les obstacles éventuellement rencontrés et à formuler toute recommandation utile pour les surmonter. Il faudra lier le processus de DDR à la RSS et à la question des équilibres ethniques dans l'armée;
- faciliter le retour aussi rapide que possible à la vie civile des individus associés au FNL, mais non éligibles au programme de DDR de la Banque mondiale; pour les pays qui le souhaitent, participer au financement de leur hébergement provisoire et de leur réintégration; s'assurer que les démobilisés du FNL non combattants puissent trouver des emplois dans les programmes de développement en cours ou à venir par le moyen de politiques d'emploi actives et de formation;
- appuyer le programme existant pour le désarmement de la population, en complément du programme de DDR;
- continuer à apporter un soutien politique, technique et financier à la RSS, afin notamment d'assurer l'intégration sans heurts des anciens combattants du FNL.

2. La tenue d'élections générales libres, régulières, transparentes et sans violences en 2010

L'Union européenne devra:

- sur la base de la requête adressée par le Président burundais au Secrétaire Général des Nations unies pour un soutien à l'organisation des élections, appuyer le BINUB pour qu'il coordonne le dialogue politique des partenaires internationaux avec les autorités burundaises, la CENI, les partis politiques et la société civile, et appuyer le PNUD pour qu'il coordonne l'appui financier et technique des partenaires internationaux aux élections;
- encourager également la Commission de consolidation de la paix à mobiliser un soutien politique et financier en faveur des élections au sein des Nations unies incluant les aspects institutionnels et la stabilité post-électorale, jouer un rôle actif au sein de la configuration locale de la Commission de consolidation de la paix qu'il a été convenu de mettre en place, maintenir un dialogue régulier à Bujumbura et à New York avec la Suisse, qui assure après la Suède la présidence de la Commission de consolidation de la paix;
- encourager la concertation avec les partenaires internationaux pour promouvoir une approche commune de la préparation des élections, y compris sur l'analyse des risques et des moyens de les minimiser, ainsi que sur les conditions selon lesquelles la communauté internationale apportera un soutien financier pour la tenue des élections;

discuter avec les autres partenaires intéressés de la constitution éventuelle d'un "groupe d'amis" autour de la Commission de consolidation de la paix et du BINUB pour accompagner les Burundais (institutions, société civile, media, etc.), y compris la CENI, dans la préparation des élections. Cet accompagnement devrait couvrir tous les aspects: conseil en termes de législation, organisation et logistique, éléments sécuritaires, financement, etc.;

- encourager les partenaires africains (Union africaine, pays de l'Initiative régionale) à jouer un rôle actif dans l'accompagnement du processus électoral, y compris en les interrogeant sur la possible nomination d'un Médiateur africain pour les élections au Burundi, qui pourrait réagir rapidement et à un niveau élevé face à une éventuelle détérioration de la situation. Une telle figure nécessiterait d'être acceptée par toutes les parties et devrait être invitée par les autorités burundaises;
- poursuivre un dialogue régulier avec les autorités burundaises sur la préparation des élections, et notamment sur le respect de l'intégrité physique des individus, notamment des opposants et des représentants de la société civile, sur le respect des libertés politiques (association, réunion, création de partis politiques) et de la liberté de la presse, sur l'égalité d'accès aux média publics ainsi que sur l'indépendance de la CENI. Le démantèlement des milices, qui seraient en train de se recréer, devrait faire l'objet d'une attention toute particulière. Il faudra également inclure dans le dialogue politique article 8 un point permanent sur la préparation des élections et sur le scénario post-électoral;
- apporter un soutien politique, financier et technique à la CENI, en lien avec le BINUB et le PNUD, si les conditions pour un bon déroulement du processus électoral sont remplies;
- promouvoir l'inclusion d'un financement bien défini des dépenses électorales dans le budget des élections fourni par le Gouvernement et la communauté internationale. Compte tenu de l'absence actuelle d'un financement public des partis politiques, cette mesure permettrait de faciliter la tenue d'élections libres et ouvertes;
- contribuer au renforcement des capacités des partis politiques;
- soutenir les efforts en faveur d'un dialogue structuré et permanent entre les partis politiques;
- poursuivre le soutien en faveur des media et des organes de régulation, ainsi que de la société civile, pour assurer le suivi des élections; prévoir également la formation des électeurs, des partis politiques et des différents secteurs de la population et des institutions sur les élections et leur supervision;
- apporter un soutien à la sécurisation des élections, notamment à la formation des unités de police chargées d'assurer le bon déroulement des élections;
- surveiller le rôle de la police dans la sécurisation des opérations électorales et le comportement de l'armée en général dans le processus électoral;
- soutenir le déploiement et la formation d'observateurs électoraux nationaux;

- encourager le Gouvernement à créer un cadre favorable à l'observation électorale de longue durée et à s'engager à prendre en considération les recommandations de missions de longue durée. En cas d'invitation du gouvernement à l'UE pour observer les élections, en examiner la pertinence.
3. Suivre le fonctionnement des institutions démocratiques conformément à la Constitution, afin d'éviter des dérives autoritaires et contribuer à éliminer des blocages pendant cette période

L'Union européenne devra:

- défendre le maintien des dispositions constitutionnelles de 2005 et des autres dispositions légales assurant l'équilibre politico ethnique, adoptées en application des accords d'Arusha, qui constituent une adaptation du modèle démocratique au Burundi et qui ont permis de réduire les tensions interethniques et de ramener la paix au Burundi;
- promouvoir l'indépendance, face au pouvoir exécutif, du Sénat et de l'Assemblée nationale. Par exemple, le Parlement a joué effectivement son rôle de contrôle du pouvoir exécutif en refusant la nomination de la première équipe de la CENI;
- soutenir la mise en œuvre d'un pouvoir judiciaire indépendant;
- plaider en faveur de la mise en place dès que possible des autorités administratives indépendantes prévues pour 2009, à savoir l'Ombudsman et la Commission nationale indépendante pour les droits de l'homme en veillant à ce que les projets de lois en préparation confèrent à ces deux institutions un statut, des compétences et des pouvoirs en conformité avec les standards internationaux;
- promouvoir l'adoption de dispositions législatives pour garantir le statut de l'opposition et le financement public des partis politiques;
- appuyer la place des voix de la société civile face à un pouvoir exécutif relativement puissant et qui tend à se renforcer de plus en plus.

B. Objectifs structurels

1. L'appui au développement socio-économique, y compris l'intégration des réfugiés, des ex-combattants et des démobilisés

L'Union européenne devra:

- dans le cadre de la revue à mi-parcours du document de stratégie national/PIN du 10^e FED de la Commission, ainsi que des instruments de coopération des Etats membres, étudier comment rendre l'aide de la Commission et des Etats membres plus cohérente avec les déclarations de Paris et Accra sur l'efficacité de l'aide et la division du travail(5);
- réviser le plan d'action de l'exercice pilote fragilité, qui avait déjà identifié la plupart des objectifs de coordination de l'aide, afin de le rendre immédiatement opérationnel. Au

niveau opérationnel, il faudra relancer les bailleurs sur l'identification ("mapping") de tous les programmes des bailleurs et la programmation conjointe ("joint programming");

- le Burundi étant un pays orphelin de l'aide, jouer un rôle actif au sein de la Commission de consolidation de la paix afin de rappeler la valeur ajoutée de celle-ci par rapport à son objectif de mobiliser des nouveaux partenaires pour obtenir le soutien financier nécessaire;
- soutenir l'accueil des réfugiés par les mécanismes de coopération nécessaires afin de les accompagner politiquement et financièrement;
- suivre l'intégration socio-économique des réfugiés, des ex-combattants et des démobilisés afin de prévenir de possibles effets négatifs immédiats pour le processus électoral et le processus de paix (radicalisation, participation à des milices, etc.).

2. Le soutien à la protection des droits de l'homme

L'Union européenne devra:

- intensifier le dialogue avec les autorités burundaises sur le respect des droits de l'homme, y compris la libération des personnes détenues arbitrairement, et sur la lutte contre l'impunité;
- envisager des actions plus vigoureuses lorsque cela apparaît nécessaire, en particulier en cas d'application effective des dispositions du code pénal criminalisant l'homosexualité en vue de promouvoir sa dépénalisation;
- soutenir la tenue de consultations sur la mise en œuvre de la justice transitionnelle dans un climat constructif;
- continuer le dialogue politique sur les violations des droits de l'homme liées à l'exercice de droits politiques, y compris sur la libération de prisonniers politiques et d'opinion;
- poursuivre l'appui à la révision ou à la mise en œuvre de la loi sur les ONG;
- suivre la démobilisation et la réintégration des enfants victimes du conflit armé selon les Lignes directrices de l'UE;
- promouvoir la révision des dispositions sur la pénalisation des délits de presse;
- apporter un appui aux capacités de médiation du Conseil National de la Communication (CNC);
- promouvoir l'élimination des discriminations contre les femmes dans la loi et dans la pratique et suivre la question de la pénalisation de la violence contre les femmes.

3. L'appui au développement des institutions et aux acteurs non étatiques, y compris l'amélioration de la gouvernance et de la lutte contre la corruption, la lutte contre l'impunité et la réconciliation nationale

L'Union européenne devra:

- continuer à apporter un soutien de long terme aux autorités burundaises pour le renforcement des institutions, à trois niveaux, institutionnel, organisationnel et individuel, à travers la mise à disposition d'expertise, de moyens financiers et de formations. Ce soutien devrait notamment concerner la fonction publique, le financement du fonctionnement de l'Etat, la formation et le soutien aux parlementaires, à la justice, etc.;
- continuer à apporter un appui au renforcement des capacités et aux initiatives des acteurs non étatiques telles que les organisations de la société civile, les réseaux de presse, les syndicats, les associations professionnelles, etc.;
- promouvoir la négociation d'une feuille de route entre le Gouvernement et tous les bailleurs, identifiant les actions déjà entreprises et celles qu'il reste à mener, et étudier la possibilité de mettre en place un fonds commun (« pool fund ») pour financer ces actions. Ceci pourrait être un axe stratégique fondamental pour le plan pilote fragilité de l'UE, où cette action avait été identifiée comme priorité et où la valeur ajoutée de l'exercice pourrait être plus visible;
- inclure la question du renforcement des institutions et le suivi de la feuille de route qui pourrait être adoptée sur ce sujet dans le dialogue politique article 8;
- encourager en particulier le Président à mener une action vigoureuse dans le domaine de la corruption et à communiquer régulièrement sur le fait que celle-ci ne sera pas tolérée;
- encourager le Président et le Gouvernement à faciliter ou engager des actions, par l'entremise des Parquets, contre les personnes présumées coupables de corruption quelle que soit leur appartenance politique;
- apporter un soutien technique aux juridictions financières;
- appuyer la réforme du secteur de la justice, notamment par un soutien au ministère de la Justice, par un appui au fonctionnement d'un système judiciaire efficace et indépendant et du système pénitentiaire;
- apporter un soutien financier aux ONG spécialisées dans la lutte contre la corruption.

4. La poursuite de la réforme du secteur sécuritaire

L'Union européenne devra:

- maintenir son engagement en faveur de la réforme du secteur sécuritaire;
- renforcer le lien entre le processus de DDR et la réforme du secteur sécuritaire: il est clair que l'augmentation des effectifs des forces de sécurité ne peut pas être pérenne, car elle est insoutenable pour le budget à terme. Une réflexion sur la réforme du secteur de sécurité, ses implications sur le budget de l'Etat et la préservation des équilibres ethniques est nécessaire.

IV. MOYENS

L'UE dispose potentiellement de leviers d'influence forts au Burundi, y compris à travers son action diplomatique et l'engagement financier de la Commission et de certains Etats membres, qui fournissent ensemble plus de 50% de l'aide internationale du Burundi. Agissant de façon plus coordonnée, l'UE serait en mesure d'aider les autorités burundaises à poursuivre la dynamique de consolidation de la paix et de la démocratie, mais aussi à prévenir d'éventuels retours en arrière.

Pour agir de façon coordonnée, au moment approprié, tout en maintenant une certaine flexibilité, les institutions et les Etats membres de l'UE utiliseront les instruments suivants:

- un rapport conjoint des chefs de mission, comprenant un diagnostic sur la situation au Burundi et éventuellement des recommandations;
- la présentation d'une position commune concernant le processus de paix et les élections dans les mécanismes de suivi et de concertation, y compris au sein du Partenariat pour la paix au Burundi et de la Commission de consolidation de la Paix et des Nations unies. Par exemple, une concertation informelle des pays membres de l'Union européenne et de la Commission en amont de la discussion au Conseil de Sécurité des Nations unies sur le renouvellement du mandat du BINUB serait utile;
- l'intensification du dialogue avec les autorités burundaises, en particulier dans le cadre de l'article 8 de l'accord de Cotonou; lequel devrait être renforcé et structuré, avec un plus grand nombre de réunions, au moins une fois par trimestre et plus si nécessaire. Le dialogue devra tenir compte de la dimension genre;
- en fonction des développements dans le processus de paix et la préparation des élections, les démarches en format troïka auprès des autorités;
- des entretiens et des visites de représentants de haut niveau des institutions et des pays membres de l'UE, permettant de diffuser des messages communs de l'UE, ainsi que l'invitation du Président et de membres du Gouvernement du Burundi en Europe;
- des missions parlementaires, y compris la visite de représentants du Parlement burundais en Europe, afin d'amplifier la diffusion des messages communs de l'UE auprès de l'ensemble des acteurs de la vie politique;
- la modulation éventuelle des instruments financiers de la Communauté et des Etats membres, dans le cadre de l'accord de Cotonou.

V. ADAPTATION DE LA REPONSE DE L'UNION EUROPEENNE A L'EVOLUTION DE LA SITUATION AU BURUNDI EN 2009 ET 2010

A. Scénarios possibles du processus électoral

Le Burundi entre dans une nouvelle phase avec la préparation des élections générales prévues mi 2010 dans un climat qui s'annonce tendu et avec un risque élevé de violence de la part des factions politiques perdantes.

La tentation est forte du côté du parti au pouvoir, le CNDD-FDD, d'organiser un scrutin "à sa main"; le risque de violences postélectorales est jugé important, compte tenu du système politique du type "the winner takes all".

Sur la base de l'analyse des facteurs de risques, des causes structurelles de la violence politique, des motivations des acteurs et des dynamiques récentes, on peut retenir les scénarios suivants:

- un scénario "consensuel" prévoit la consolidation du paysage des partis politiques et la possible formation de deux principales coalitions dans la course pour les élections de 2010. Probablement après un accord sur le changement de la date (délai) des élections, celles-ci se tiendraient dans un contexte plus ou moins consensuel, de façon relativement ouverte et équitable, et les résultats des élections seraient acceptés par tous.
- dans un scénario "autoritaire", le CNDD-FDD renforcerait son contrôle sur les secteurs qu'il ne contrôle pas encore totalement. La police et des groupes recrutés pour cela intimideraient la population pendant les élections. Grâce à la fraude et à l'intimidation violente, le CNDD-FDD gagnerait les élections à tous les niveaux.
- un scénario "chaotique" résulterait de la désintégration du paysage des partis politiques avec la fragmentation des principaux partis. Le dialogue ne serait plus possible et le Gouvernement ne fonctionnerait plus. Le Président Nkurunziza pourrait déclarer l'Etat d'urgence.
- un scénario "coup d'Etat," même si ce scénario est peu probable sauf en cas de chaos, ou celui où le FNL ne jouerait pas le jeu et créerait la peur, ce qui amènerait à des abstentions, ou bien le même FNL, déçu des résultats, reprendrait les armes.

A présent, au mois de juillet 2009, une dérive autoritaire du pouvoir en place pour gagner les élections ne peut être exclue.

B. Signaux d'alerte concernant la consolidation du processus de paix et le processus électoral

L'évaluation du scénario dans lequel se trouve le Burundi se fondera notamment sur les signaux d'alerte suivants.

- 1) S'agissant du processus de paix et comme défini dans l'accord de Pretoria du 8 avril 2009:
 - retards dans la poursuite de la mise en œuvre du processus de DDR, ainsi que du programme spécifique pour les 10.000 "militants combattants" et 1.000 femmes associées aux combattants;
 - entraves mises à la capacité du FNL d'opérer comme parti politique, en particulier à la liberté de réunion de ses membres;
 - non finalisation de l'intégration du FNL dans les institutions publiques et parapubliques;

- la non compatibilité de l'intégration, désormais achevée, des 3.500 anciens combattants du FNL dans les forces de sécurité, avec les efforts de long terme engagés pour réformer le secteur sécuritaire;
- création de milices;
- hausse de l'insécurité, notamment embuscades armées et attaques à la grenade, y compris du fait de l'activité des groupes armés et des opérations militaires en RDC;
- contacts suivis des autorités burundaises avec les groupes armés dans l'Est de la RDC, complaisance vis-à-vis du financement de ces groupes armés et du recrutement au Burundi en leur faveur.

2) S'agissant du processus électoral et de la prévention d'une dérive autoritaire du parti au pouvoir:

- non respect de l'indépendance de la CENI;
- adoption d'amendements à la Constitution visant à remettre en cause les grands équilibres politico ethniques hérités des Accords d'Arusha; contournement des procédures pour modifier la Constitution;
- non respect des dispositions légales relatives aux élections, y compris non respect des résultats du scrutin et non transmission des résultats;
- adoption d'amendements au code électoral remettant en question le déroulement d'élections libres, équitables et transparentes;
- actes avérés de violence, y compris des assassinats, et actes d'intimidation à l'égard des représentants des partis politiques, des media et de la société civile; arrestations arbitraires;
- non respect des libertés politiques et civiques, selon les dispositions légales existantes relatives à la liberté de réunion, la liberté d'association, la liberté de création de partis politiques et la liberté d'expression;
- tentative de contrôle des media et de la société civile, constituant une entrave à un égal accès des partis politiques aux médias. Constitueraient notamment des signaux d'alerte la remise en cause de l'indépendance de la CNC, l'adoption d'une législation créant des contraintes non nécessaires pour les ONG, ainsi que la fermeture de chaînes de media et l'arrestation de journalistes sans base légale bien établie;
- entraves à l'action des observateurs électoraux, en particulier restriction de l'accès des observateurs électoraux à certaines zones et pendant certaines périodes, et insuffisance de déploiement d'observateurs électoraux crédibles de la société civile;
- mesures insuffisantes pour limiter le risque de fraude électorale et les tentatives d'intimidation, telles que le choix de bulletins multiples sans mesures pour garantir l'identification rigoureuse et le libre choix des électeurs, ou encore le déplacement des bulletins de vote avant leur comptage;

- discordances entre le fichier des cartes d'identité nationale et le fichier électoral;
- utilisation des fonds publics pour financer les campagnes de certains partis politiques;
- utilisation des forces de sécurité (police nationale, armée, services de renseignements) par les partis politiques;
- toute forme de résurgence de discours à connotation ethnique dans la campagne électorale;
- refus de la part des autorités burundaises de poursuivre un dialogue ouvert et constructif avec l'Union européenne.

C. Adaptation de la réponse de l'Union européenne en cas de dégradation de la situation en 2009 et 2010

L'évaluation de la situation en fonction des signaux d'alerte permettra de déterminer si les scénarios négatifs sont en train de se concrétiser. Une liste d'actions à engager selon les cas est proposée, sans préjudice d'autres mesures qui pourraient être prises.

a) en cas de scénario "consensuel":

- continuer à observer la situation postélectorale;
- suivre les recommandations d'une éventuelle Mission d'Observation Electorale de l'UE en 2010;
- continuer à utiliser le dialogue politique article 8 comme élément de suivi de la formation du nouveau Gouvernement, parlement etc.;
- continuation avec nos programmes d'appui au state building;
- continuation avec nos programmes de coopération.

b) en cas de scénario de "dérive autoritaire":

- concertation internationale afin de faire passer un message unanime de tous les partenaires du Burundi dans les enceintes appropriées (Conseil de sécurité des nations unies, Commission de Consolidation de la Paix, Partenariat pour la Paix au Burundi, Conférence Internationale de la Région des Grands Lacs, etc.);
- démarches de haut niveau (troïkas);
- dialogue spécifique article 8 et, si les conditions le justifient, ouverture de consultations article 96;
- promotion d'une plus grande implication des acteurs régionaux (Initiative régionale, Union africaine, CIRGL, etc.).

c) en cas de scénario de "chaos" ou de "coup d'Etat":

- ouverture immédiate des consultations article 96 suite au constat de violations des éléments essentiels de l'accord de Cotonou;
- clôture des consultations et adoption de mesures appropriées modulant la relance de la coopération à des indicateurs appropriés, liés à la sortie de crise;
- coordination avec des acteurs internationaux afin de déterminer si une intervention de maintien de la paix serait nécessaire;
- promotion des initiatives de médiation régionale.

NOTES DE BAS DE PAGES :

(1) "Concernant le processus de paix, un accord a été constaté pour que l'UE prenne toute sa part dans le maintien d'un fort engagement de la communauté internationale dans le suivi du processus de paix burundais. Dans cette perspective, il a été demandé aux chefs de mission de fournir, d'ici mi-janvier 2009, un rapport sur la situation au Burundi, incluant la question du DDR et la préparation des élections de 2010. Le rapport des chefs de mission constituera un support pour engager une réflexion, menée par le Secrétariat du Conseil et la Commission en liaison avec le Représentant spécial de l'Union européenne (RSUE), pour élaborer en concertation avec les autres partenaires internationaux une stratégie pour garantir la continuité de l'engagement international au Burundi" (19.12.2008). Comme demandé par le Groupe Afrique, ce document d'orientation s'est notamment appuyé sur le rapport conjoint des chefs de mission sur la situation au Burundi (CFSP/PRES/PRA/0138/09 du 28/01/2009) et sur les avis recueillis par le RSUE auprès des chefs de mission, des partenaires internationaux, des autorités et de la société civile burundaises.

(2) Comme prévu dans l'accord de Pretoria du 8 avril 2009, 3.500 FNL sont maintenant intégrés dans l'armée et la police; la nomination de cadres FNL à des postes dans la haute administration civile est presque achevée; 5.000 sont en train d'être démobilisés dans le cadre d'un nouveau programme de DDR mis en œuvre par la Banque mondiale à partir de l'été 2009; et 10.000 "militants combattants", recrutés par les dirigeants du FNL après mai 2008, ainsi que 1.000 femmes associées au FNL, doivent bénéficier d'un pécule de 80 dollars.

(3) Il devrait soumettre prochainement au Parlement un projet de révision à la marge du code électoral et du code communal, et il a exprimé le souhait de recevoir un soutien pour la formation de policiers chargés d'assurer la sécurisation des élections.

(4) Dans ce contexte il faudra prendre en compte les engagements pris par l'UE dans le cadre de l'accord pour la mise en œuvre des Résolutions des Nations Unies 1325 et 1820 signé en décembre 2008.

(5) L'exercice fragilité avait identifié plusieurs actions : cartographie de tous les bailleurs ; division du travail et complémentarité ; programmation conjointe.

SEC COREU
FIN DE TEXTE