

AFRICAN UNION

الاتحاد الأفريقي



UNION AFRICAINE

UNIÃO AFRICANA

Addis Ababa, Ethiopia, P.O. Box: 3243 Tel.: (251-11) 5513 822 Fax: (251-11) 5519 321

Email: situationroom@africa-union.org, situationroom@ausitroom-psd.org

CONSEIL DE PAIX ET DE SECURITE

230^{ème} REUNION

27 MAI 2010

ADDIS ABEBA, ETHIOPIE

PSC/PR/2 (CCXXX)

**MISSION PLURIDISCIPLINAIRE D’EVALUATION DES BESOINS DE
RECONSTRUCTION ET DE DEVELOPPEMENT POST-CONFLIT
EN RDC (21 janvier – 13 février 2010) ET AU BURUNDI (13 – 22 février 2010)**

CONCLUSIONS PRINCIPALES ET RECOMMANDATIONS

NOTE INTRODUCTIVE DE LA COMMISSION

1. Lors de sa 163^{ème} réunion tenue le 22 décembre 2008 et consacrée, entre autres, à la situation en RDC, le Conseil de Paix et de Sécurité (CPS) a « demandé (au Président de la Commission) de prendre les mesures requises pour renforcer significativement la contribution de l'UA au processus de reconstruction post-conflit en RDC, y compris en dépêchant rapidement une mission pluridisciplinaire pour évaluer la situation et formuler des recommandations sur les domaines dans lesquels la Commission et les Etats membres de l'UA pourraient apporter un appui accru au processus de reconstruction et de consolidation de la paix en RDC ». De même, lors de sa 199^{ème} réunion tenue le 17 août 2009, pour examiner les derniers développements de la situation au Burundi, le CPS, après s'être félicité des efforts déployés par la communauté internationale, en particulier les Nations unies, pour la reconstruction post-conflit au Burundi, a « demandé (au Président de la Commission) de dépêcher une mission multidisciplinaire d'évaluation de la situation socio-économique au Burundi et de lui faire des recommandations sur les voies et moyens les meilleurs pour que l'UA puisse contribuer à la consolidation de la paix et à la reconstruction post-conflit dans ce pays ».
2. Par ailleurs, le Plan d'action de la Session spéciale de la Conférence de l'Union sur l'examen et le règlement des conflits en Afrique, tenue à Tripoli le 31 août 2009, prévoit de « mobiliser un appui plus important des Etats membres en vue de la reconstruction et du développement post-conflit en RDC et au Burundi, et a demandé à la Commission d'organiser une Conférence d'annonces de contributions qui permettra aux Etats africains de marquer leur solidarité avec ces deux pays, conformément au Cadre d'action de l'UA sur la reconstruction et le développement post-conflit ».
3. C'est dans le cadre du suivi de ces décisions que la Commission a dépêché, une mission pluridisciplinaire en République démocratique du Congo (21 janvier au 13 février 2010) et au Burundi (13 – 22 février 2010), dirigée par l'ancien Premier Ministre malien Soumana Sako, et comprenant nombre d'experts africains, ainsi que des représentants de la CEEAC, du COMESA, de la CEA et de la BAD. Les principales conclusions et recommandations de la Mission ci-jointes. La Commission se propose, sur la base de la décision que prendra le Conseil de paix et de sécurité, d'assurer le suivi nécessaire, notamment à travers l'organisation d'une Conférence de solidarité africaine avec la RDC et le Burundi, le renforcement de ses Bureaux de Liaison dans ces deux pays, pour qu'ils puissent coordonner et faciliter la mise en œuvre d'un programme d'appui post-conflit, une mobilisation accrue des Etats membres et de la communauté internationale pour qu'ils apportent l'expertise et les ressources requises en vue de la consolidation de la paix en RDC et au Burundi.
4. En examinant les conclusions de la Mission multidisciplinaire, il importe d'avoir à l'esprit les progrès remarquables accomplis tant par le Burundi que la RDC au cours de ces dernières années. La Commission n'aura de cesse d'exprimer son appréciation aux responsables et autres acteurs concernés de ces deux pays, pour l'engagement et la détermination dont ils ont fait montre, afin de mettre fin aux conflits qui ont déchiré leurs pays respectifs. Le Burundi et la RDC constituent un exemple éloquent de ce qui peut être accompli sur le plan de la paix et de la sécurité lorsque la volonté politique requise existe.

I. INTRODUCTION

1. Lors de ses 163^{ème} et 199^{ème} réunions, tenues respectivement le 22 décembre 2008 et le 17 août 2009, le Conseil de paix et de sécurité (CPS) de l'Union africaine (UA) a demandé au Président de la Commission de «prendre les mesures requises pour renforcer significativement la contribution de l'UA aux processus de reconstruction post-conflit en République démocratique du Congo (RDC) et au Burundi, y compris en dépêchant rapidement une mission pluridisciplinaire pour évaluer la situation et formuler des recommandations sur les domaines dans lesquels la Commission et les Etats membres de l'UA pourraient apporter un appui accru aux processus de reconstruction et de consolidation de la paix dans les deux pays ».
2. La session spéciale de la Conférence des chefs d'Etat et de Gouvernement de l'UA sur l'examen et le règlement des conflits en Afrique, tenue à Tripoli, en Libye, le 31 août 2009, a adopté un Plan d'Action au terme duquel l'UA a décidé de «mobiliser un appui plus important des Etats membres en vue de la reconstruction et du développement post-conflit en RDC et au Burundi, et a demandé à la Commission d'organiser une Conférence d'annonces de contributions qui permettra aux Etats africains de marquer leur solidarité avec ces deux pays, conformément au Cadre d'action de l'UA sur la reconstruction et de développement post-conflit».
3. En exécution du mandat donné à la Commission, une Mission pluridisciplinaire d'experts s'est rendue en RDC, du 21 janvier au 13 février 2010, et au Burundi, du 13 février au 22 février 2010 pour évaluer la situation politique, économique, sociale, sécuritaire et humanitaire dans les deux pays, identifier les contraintes rencontrées et les défis liés à la mobilisation des ressources indispensables pour la reconstruction et le développement post-conflit, et définir les stratégies de réponse idoines.
4. Dans les deux pays, la Mission a rencontré des parlementaires, des membres du Gouvernement (niveau central et provincial), des chefs militaires, des directeurs généraux d'agences gouvernementales et d'entreprises publiques, les partis politiques, la société civile, les ONG nationales et internationales, les syndicats, le secteur privé, les groupes religieux, des médias nationaux et étrangers, des représentants des organismes multilatéraux d'assistance technique et de financement (système des Nations unies, Banque mondiale, Banque africaine de Développement, Union européenne), des organisations de coopération sous-régionales et régionales, des Ambassades et agences d'aide bilatérale.
5. La Mission pluridisciplinaire exprime toute sa gratitude à tous les groupes et personnalités rencontrés, au Président de la Commission et au Département Paix et Sécurité de l'Union africaine, ainsi que son appréciation aux Bureaux de Liaison de l'UA en RDC (Kinshasa, Goma et Bukavu) et au Burundi (Bujumbura). Elle remercie le Représentant spécial et le Représentant exécutif (a.i.) du Secrétaire général des Nations unies en RDC et au Burundi, respectivement, ainsi que le Commandant la Force de la MONUC, pour son appui logistique inestimable et les *briefings* forts utiles dispensés par les agences des Nations unies et les bureaux de la MONUC à Kinshasa, Goma et Bukavu, et au Bureau intégré des Nations unies au Burundi et à toutes les agences de l'ONU pour leur soutien et leur disponibilité.

II. REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

6. Pour camper la situation politico-administrative et socio-économique actuelle de la République démocratique du Congo (RDC), il convient de se référer à son histoire, notamment à la Conférence de Berlin de 1885 et à la politique de l'ex-puissance coloniale tendant à maintenir le pays dans un état d'arriération favorisant l'exploitation de ses abondantes ressources naturelles. Le régime du Président Mobutu Sese Seko s'est traduit par une mauvaise gouvernance politique, administrative, économique et sociale aux conséquences catastrophiques pour le capital humain, social, environnemental, administratif et minier du pays. A partir de 1993, les troubles politiques, les guerres, ainsi que diverses rebellions, nées sur fond de tensions inter-ethniques et intercommunautaires, notamment à l'Est, ont achevé de réduire l'Etat congolais à sa plus simple expression. Les guerres, conflits et rebellions armés ont, avec leur cortège de pertes en vies humaines, de réfugiés et de personnes déplacées, aggravé la pauvreté et les frustrations individuelles et collectives, les violations des droits humains, le recours à la violence, y compris les violences sexuelles, et la tendance à l'informalisation de l'économie.

(A) REFONDATION DE L'ETAT, CONSOLIDATION DE LA PAIX ET DE LA SOUVERAINETE NATIONALE

7. La RDC est confrontée aujourd'hui à la nécessité d'une véritable refondation d'un Etat démocratique et républicain. A cet égard, les contraintes et défis majeurs au processus de reconstruction et de développement post-conflit s'articulent autour des principales problématiques suivantes :

(i) Citoyenneté, sentiment national et relations interethniques

8. La Constitution du 18 février 2006, inspirée du Dialogue inter-congolais et de la loi no. 04/024 du 12 novembre 2004, a eu le mérite de reconnaître comme Congolais d'origine toute personne appartenant aux groupes ethniques dont les personnes et le territoire constituaient ce qui est devenu le Congo (présentement la RDC) à l'indépendance. Cette combinaison judicieuse du droit du sol et du droit du sang représente une réponse appropriée aux conflits identitaires qui ont longtemps secoué et continuent de secouer plusieurs régions du pays, le Kivu en particulier.

9. Les rebellions et guerres ont eu comme effet secondaire positif de créer et/ou renforcer le sentiment national congolais alimenté par l'attachement clairement exprimé, notamment par les organisations de la société civile, à l'intégrité territoriale de la RDC et à la préservation de la souveraineté nationale sur les richesses naturelles du pays. Il reste, toutefois, à cultiver et à renforcer l'esprit civique et le sens de l'Etat chez une partie de la classe politique et de la population, en général. En outre, les conflits fonciers, aggravés par les mouvements massifs de personnes (réfugiés, personnes déplacées, etc.), des modifications de l'espace dues à des phénomènes géologiques et la compétition entre modes alternatifs d'exploitation ou de conservation des ressources naturelles, font, de temps à autre, remonter à la surface de vieilles rivalités entre «autochtones» et «allochtones» ou entre «autochtones» et «rwandophones».

10. Les récents événements liés aux tentatives de création d'un ancien royaume dit de Dia-Congo, les velléités de la Province du Katanga tendant à instituer un visa d'entrée pour Congolais non-originaux de ladite Province, ainsi que des tentatives visant à réserver les emplois et marchés publics

aux seuls ressortissants de telle ou telle Province doivent inciter les autorités, la classe politique et la société civile à la vigilance par rapport aux forces d'exclusion, voire de sécession. Cette vigilance s'impose d'autant plus que les difficultés persistantes de transport et de communications intra et interprovinciales, l'insuffisante intégration du marché intérieur et le redéploiement inachevé de l'Administration et des services publics de base, notamment, continuent à nourrir les clivages et les cloisonnements régionaux et communautaires.

(ii) Situation sécuritaire, consolidation de la paix et droits humains

11. Le climat sécuritaire est relativement apaisé dans l'ensemble du territoire, mais force est de reconnaître que la paix et la sécurité restent encore à consolider, notamment à l'Est et au Nord du pays (Province Orientale, Ituri, Equateur, Nord et Sud-Kivu). Les récentes opérations militaires conjointes Rwanda/RDC et MONUC/FARDC et celles en cours menées conjointement par des brigades mixtes MONUC/FARDC ont certes largement contribué à affaiblir les FDLR en tant que machine de guerre. Prenant le relai des opérations conjointes *Umoja Wetu* (FARDC/Rwanda), Kimia I et Kimia II (MONUC/FARDC), l'opération *Amani Leo* (La Paix Maintenant, en Kiswahili), impliquant des brigades mixtes MONUC/FARDC, vise la protection des populations et la destruction des forces résiduelles des FDLR. Parallèlement, les pressions politiques et diplomatiques suscitées par le tout dernier rapport du Groupe d'experts des Nations unies ont poussé certains pays occidentaux à arrêter certains cadres et sponsors des FDLR résidant dans lesdits pays.

12. Néanmoins, les armes continuent à circuler entre les mains des populations civiles en dépit de diverses opérations de ramassage (armes contre vélos, armes contre tôles, etc.). Certaines sources affirment que les FDLR et les ex-éléments CNDP disposent encore d'importantes caches d'armes. De leur côté, des éléments de la LRA continuent également à opérer des coups de main, notamment contre les populations civiles dans la Province Orientale. La consolidation de la paix et de la sécurité dépendra, dans une large mesure, d'une croissance économique plus vigoureuse et équitablement répartie, de la poursuite de l'amélioration des relations avec les pays voisins, des progrès réalisés en matière d'intégration régionale et sous-régionale et de l'environnement géopolitique global affectant la RDC.

(iii) Réforme du secteur judiciaire et de la sécurité

13. La refondation de l'Etat en RDC passe par une réforme en profondeur de trois corps essentiels dont le comportement et la performance déterminent, dans une large mesure, la confiance des citoyens en l'Etat, la paix sociale, le développement économique, la sauvegarde de l'intégrité du territoire et la protection des droits humains : il s'agit de la justice, de l'armée et de la police. La justice en RDC est confrontée à de sérieuses difficultés: i) manque d'infrastructures adéquates, d'équipements et de documentation à jour; ii) nécessité d'efforts continus pour renforcer son indépendance; iii) non-couverture de l'ensemble du territoire et concentration dans les grandes villes; iv) nombre insuffisant de magistrats et manque de greffiers qualifiés; v) existence de plusieurs lois d'immunité; vi) corruption; vii) défiance de la population ; et viii) absence d'un mécanisme de justice transitionnelle, après l'échec de la Commission Vérité, Justice et Réconciliation.

14. La réforme des Forces armées s'avère indispensable. Suivant les Accords du Sun City, les FARDC sont une sédimentation de près de 56 groupes armés. Ces groupes n'ont pas la formation technique et éthique adéquate, ni la discipline militaire et l'esprit républicain requis. Les FARDC manquent de casernes et se déplacent avec leurs familles sur les théâtres d'opérations. Leurs salaires sont soit payés tardivement, en raison de l'inaccessibilité des lieux, ou simplement détournés par la hiérarchie. Le Ministère de la Défense a élaboré un avant-projet de feuille de route pour la réforme des Forces armées, mais son financement est loin d'être assuré. Il est question de ramener l'effectif des FARDC à 100.000 hommes. La formation et l'équipement de la Police nationale congolaise sont une composante vitale de la réforme du secteur de la sécurité.

(iv) Redéploiement de l'Administration et rationalisation des structures

15. Les guerres et les conflits armés ont causé dans beaucoup de zones un retrait ou une implosion des structures administratives officielles et créé un vide que les forces rebelles et autres groupes armés ont comblé, soit en prenant le contrôle des services de l'Etat (douanes, impôts, immigration, etc.), soit en installant leurs propres structures administratives parallèles. Dans les zones non directement affectées par les violences, l'Administration s'est très vite patrimonialisée. Les Accords de Sun City, ainsi que les Accords subséquents signés avec divers groupes armés, dont le CNDP, se sont traduits par un gonflement des effectifs de la fonction publique du fait de l'intégration, sans concours de recrutement ni autorisation budgétaire préalables, d'éléments issus des mouvements rebelles et de divers groupes armés. Cette situation met en relief la nécessité d'une restructuration de la fonction publique.

(v) Décentralisation et intégration nationale

16. L'étendue du territoire de la RDC et la faiblesse des infrastructures de communication rendent incontournable la décentralisation administrative. Telle est l'option prise par la Constitution du 18 février 2006. La mise en œuvre effective de la décentralisation se heurte à la faiblesse des moyens budgétaires et au déficit en capacités humaines et institutionnelles requises pour l'administration générale et la planification du développement tant au niveau central qu'à celui des entités décentralisées.

17. Deux défis immédiats se présentent à l'heure actuelle : d'une part, l'application du fédéralisme fiscal prévu par la Constitution et basé sur une clé de répartition des recettes budgétaires nationales entre les Provinces (censées en retenir 40% à la source) et l'Etat central (censé affecter 10% des 60% restants à un système de péréquation au profit des Provinces les plus démunies, 3 provinces générant à l'heure actuelle 80% des ressources budgétaires intérieures); et, d'autre part, le transfert des moyens humains et financiers du Gouvernement central vers les Gouvernements provinciaux, en parallèle avec les domaines de compétences propres ou partagés que la Constitution reconnaît à ces derniers.

(vi) Elections et Mandat de la MONUC

18. Les élections locales, initialement prévues en 2006, n'ont pas encore eu lieu. Les mandats présidentiels, parlementaires et provinciaux expirent en 2011. Une nouvelle Commission électorale nationale indépendante (CENI), qui reste à créer, sera chargée d'organiser les élections en 2011, alors

que l'actuelle Commission électorale Indépendante (CEI) reste responsable de l'organisation des élections locales. Les partenaires extérieurs recommandent que la mise à jour des listes électorales de 2006 s'opère au niveau des districts, soit 2 000 bureaux d'enrôlement des électeurs ; le Gouvernement entend déconcentrer le recensement électoral jusqu'au niveau des territoires, soit plus de 9 000 bureaux d'enrôlement, ce qui entraîne un important surcoût, dont le financement reste problématique. Le Gouvernement estime pouvoir prendre en charge la logistique et l'encadrement sécuritaire des élections présidentielle et parlementaires et demande l'appui de la MONUC uniquement pour les élections locales.

19. L'appréciation du bilan global de la MONUC fait l'objet de beaucoup de controverses. Certains reprochent à la MONUC de se comporter en « parrain » et d'être devenue un véritable Etat-bis et une duplication des institutions de l'Etat. Dans le même temps, nombre d'interlocuteurs de la Mission pluridisciplinaire s'accordent à reconnaître que les FARDC doivent être significativement renforcées pour leur permettre de remplir plus efficacement leur mandat.

20. En attendant, comme contribution à la redéfinition du mandat de la MONUC et dans la perspective du désengagement et du retrait de celle-ci, le système des Nations unies a entamé l'élaboration d'un Cadre stratégique intégré (CSI) couvrant la période 2010-2012 pour l'ensemble de ses agences actives en RDC. Les consultations sur le CSI ont déjà été entamées avec le Parlement et la société civile.

(B) RECONSTRUCTION ECONOMIQUE ET SOCIALE

(i) Processus DDRRR

21. L'œuvre de réhabilitation et de reconstruction post-conflit en RDC se heurte aux résultats plutôt mitigés du processus de désarmement, de démobilisation, de réinsertion, de réintégration et de rapatriement (DDRRR) financé par les bailleurs de fonds et le Gouvernement (celui-ci doit encore décaisser sa contrepartie nationale, qui s'élève à 2,5 millions de dollars américains). En particulier, le volet démobilisation, réintégration et réinsertion économique et sociale des ex-combattants reste problématique. De surcroît, le versement du modeste pécule de démobilisation ne semble pas avoir empêché la remobilisation d'ex-combattants dans des groupes et milices armés, notamment ceux actifs dans l'exploitation illégale des ressources minières.

(ii) Résultats socio-économiques et lutte contre la pauvreté

22. A l'issue des élections générales de 2006, le Gouvernement a, en février 2007, annoncé un Programme d'actions prioritaires (PAP) axé sur les cinq chantiers du Président de la République, à savoir: la santé, les infrastructures, l'emploi, l'électricité et l'éducation. L'élaboration d'un Plan quinquennal 2011-2015 devant être approuvé par le Parlement sous forme de loi-programme, ainsi que la formulation d'une vision prospective de développement à long terme «Congo 2030», sont en chantier sous l'égide du Ministère du Plan, avec l'appui du PNUD et de la BAD. Le Gouvernement a, au plan macro-économique, enregistré des résultats assez encourageants. Le taux de croissance du PIB, qui était resté négatif jusqu'en 2001, est passé de 2% en 2006 à 6% en 2008, avant de fléchir à 2,9% en 2009, sous l'effet de la crise économique et financière internationale.

23. Le commerce extérieur du Congo est caractérisé par l'effondrement des secteurs exportateurs, dont les cultures industrielles (café, huile de palme coton) et les produits miniers. Les importations, y compris celles de produits vivriers, ont fortement augmenté. A cet égard, il est paradoxal de constater, compte tenu de vaste réseau hydrologique du pays, que le poisson soit le premier produit d'importation de la RDC, suivi du riz (pour plus de 800 millions de dollars US par an) et des poulets et œufs, en 3^{ème} et 4^{ème} positions, respectivement. La RDC a une dette extérieure d'environ 13 milliards de dollars américains, soit 70% du PIB. Le pays a cependant atteint le point de décision de l'initiative PPTe en 2006. Le point d'achèvement, qui était initialement prévu en 2008, est maintenant attendu pour juin 2010.

24. L'agriculture au sens large a souffert du phénomène dit du "syndrome hollandais" bien connu des pays dotés d'abondantes richesses minières, mais négligeant, de ce fait, les autres secteurs productifs. Une stratégie sectorielle pour l'agriculture, ainsi qu'une approche de développement rural intégré, devraient être formulées et mises en œuvre par une coordination plus étroite des activités des deux Ministères concernés (Agriculture et Développement rural), en relation avec le programme de démobilisation, désarmement, réinsertion, rapatriement et réintégration.

25. Nombreux sont les défis qui se posent pour permettre la RDC d'atteindre les OMD d'ici 2015. Des politiques macro-économiques et sectorielles vigoureuses et orientées vers la lutte contre la pauvreté et le chômage des jeunes s'avèrent donc nécessaires pour éviter, à plus ou moins brève échéance, des troubles sociopolitiques et l'aggravation de l'insécurité. Seuls 6% de la population congolaise a accès à l'électricité. L'offre actuelle d'électricité de la RDC est estimée à environ de 2 500 mégawatts. Cette offre est nettement insuffisante eu égard aux besoins actuels et prévisionnels du secteur minier et d'autres industries et activités socio-économiques.

(iii) Environnement et développement durable

26. La RDC peut devenir, si elle ne l'est déjà, un enjeu continental voire mondial en matière d'environnement. Le Gouvernement affiche une forte volonté politique d'agir, ce qui se traduit par la préparation d'un important arsenal juridique (code de l'eau, loi sur l'environnement, loi sur l'agriculture..), dont une partie est déjà devant le Parlement. Les conflits armés ont eu un impact négatif sur la biodiversité (gorilles et éléphants décimés, par exemple) et sur les forêts (15% de celles-ci ont été affectées par la déforestation). La RDC a besoin d'une assistance technique dans les domaines de la gestion des écosystèmes forestier, hydraulique, et de celle de la biodiversité. Une gestion durable de l'environnement devrait rechercher le meilleur *trade-off* possible entre conservation, d'une part, et satisfaction des besoins économiques, sociaux et culturels des populations, d'autre part.

27. Les richesses minières du pays ont été et demeurent l'une des sources majeures des conflits et de la corruption. Loin d'avoir contribué à l'amélioration du niveau de vie des populations, l'exploitation des ressources minières a plutôt abouti à l'appauvrissement général. Selon l'un des interlocuteurs de la Mission pluridisciplinaire, « le Congo a tout sous terre, mais rien sur terre ». Le secteur formel minier est en pleine crise et le contrôle des carrés miniers reste l'un des enjeux majeurs des conflits, notamment à l'Est.

28. Dans la stratégie de lutte contre l'exploitation et l'exportation illicites des ressources de la RDC, la Mission multidisciplinaire a noté: i) l'appel de la RDC à la communauté internationale pour la dénonciation et la condamnation de tels actes, y compris des sanctions civiles et pénales contre les pillards identifiés (individus et compagnies) et les pays qui les abritent, sur la base des constats et des recommandations du Groupe d'experts des Nations unies; ii) et la volonté d'élargissement du processus de Kimberley à d'autres produits miniers que le seul diamant et son application intelligente, afin d'éviter que les lacs frontaliers ne servent finalement à «blanchir» des minerais dont l'exportation directe par la RDC serait «sale», mais serait «propre» lorsque l'opération se fait à partir d'autres pays.

(iv) Santé, éducation et formation

29. Le système de santé de la RDC n'a pas été épargné par les conflits et sa reconstruction fait donc partie des priorités et défis majeurs. L'hôpital de Panzi, à Bukavu (visité par la Mission pluridisciplinaire de l'UA) mérite une attention particulière pour l'ensemble de ses activités, mais surtout celles relatives aux conséquences médicales et psychologiques des violences sexuelles. Un autre aspect noté à l'hôpital de Panzi et auquel une attention forte devrait être accordée porte sur les besoins en assistance judiciaire des femmes victimes de violences sexuelles.

30. La RDC envisage de lancer une réforme de l'enseignement primaire, secondaire et supérieur, en vue d'améliorer le taux de scolarisation, la qualité de l'éducation, l'équilibre genre, et de promouvoir les matières scientifiques et technologiques dans tous les ordres d'enseignement. La RDC se propose, en outre, d'instaurer la gratuité de l'enseignement primaire, de créer des cantines scolaires et d'améliorer les conditions de travail et de rémunération des enseignants. Toutes ces réformes font l'objet de projets de loi déjà soumis au Parlement ou devant l'être prochainement.

(v) Genre et la situation de la femme

31. La RDC s'est dotée d'un important arsenal institutionnel et juridique destiné à promouvoir le progrès politique, socio-économique et culturel de la femme congolaise. Toutefois, les femmes congolaises se heurtent à des difficultés réelles d'application effective de cet arsenal juridique, d'autant que le Ministère ayant le genre dans ses attributions, dont la part dans le budget de l'Etat est inférieure à 2%, souffre d'un important déficit en capacités humaines et institutionnelles. S'agissant de la participation politique, les femmes représentent jusqu'à 80% des militants des partis politiques, mais sont faiblement représentées dans leurs instances dirigeantes et n'ont que la portion congrue sur les listes de candidats aux différents mandats électifs nationaux et provinciaux, et ce malgré les dispositions de l'article 14 de la Constitution.

32. La femme congolaise continue de faire l'objet de violences sexuelles généralisées, voire systématiques, de la part de nombre de groupes et d'éléments armés, lesquels ont souvent utilisé le viol comme arme de guerre. Ce fléau, aux conséquences physiques, psychiques et socio-économiques incommensurables, continue même après la fin « officielle » des guerres et conflits armés comme en témoigne l'hôpital de Panzi à Bukavu, qui, à lui seul, a reçu 22 000 femmes victimes de violences sexuelles en 2009. Or, ce chiffre, déjà effarant, ne représente probablement que le bout de l'iceberg, car, pour diverses raisons (peur de représailles ou de stigmatisation/victimisation), beaucoup de victimes préfèrent se taire sur leur malheur.

(vi) Infrastructures et développement urbain

33. Le développement et l'entretien des infrastructures ont été sérieusement affectés par les guerres et les conflits armés. Il y a une prise de conscience et une détermination communes de la RDC et de ses partenaires quant à l'importance stratégique de ce secteur pour le développement économique, la coopération, la paix et la sécurité dans la région des Grands Lacs. Il est important de s'assurer que la réalisation d'infrastructures à vocation d'intégration régionale ne se fasse pas aux dépens de celles répondant aux besoins spécifiques d'intégration économique, sociale et politique interne de la RDC elle-même, ni ne remette en cause le délicat équilibre politique entre l'Est et l'Ouest du pays.

34. Face à une forte croissance démographique, tirée par un taux de fécondité élevé et sous la poussée des conflits armés et de la crise économique, Kinshasa et certains autres chefs-lieux de Province ont connu une forte croissance urbaine, mais sans urbanisme. Les services urbains de base non seulement n'ont pas suivi, mais ont souffert de détérioration et de délabrement, tandis que se développaient des occupations anarchiques de l'espace urbain et périurbain et une informalisation de l'économie urbaine. La ville de Bukavu, par exemple, compte aujourd'hui plus de 1,2 millions d'habitants, contre à peine 240 000 avant le début des conflits. Kinshasa est devenue une mégalopole d'au moins 8 millions d'habitants, soit le huitième de la population totale de la RDC.

(vii) Coordination des aides et relations avec les Partenaires extérieurs

35. En 2006, le Gouvernement s'est doté d'un Document stratégique de croissance et de réduction de la pauvreté, dont s'est inspiré le Plan d'actions prioritaires 2007-2011, et qui est censé servir de cadre de référence pour toutes les aides des partenaires extérieurs. Il existe en outre, au sein du Ministère du Plan, une structure appelée BCECO (Bureau central d'exécution et de coordination), qui est chargé d'assurer la coordination de l'aide extérieure et l'exécution des projets de développement.

36. Toutefois, l'agencement ci-dessus décrit n'équivaut pas à une véritable appropriation nationale, ni à un réel *leadership* de l'aide extérieure par l'Etat. D'innombrables unités parallèles de gestion des projets continuent à contourner les structures administratives nationales. Un seul partenaire bilatéral majeur a, à lui seul, plus d'une centaine d'unités de gestion de ce genre situées en dehors de l'appareil étatique national. Par ailleurs, les ONG locales ou étrangères échappent au contrôle de l'Etat et aucune structure nationale (tant au niveau central que provincial) n'est en mesure de savoir, même de façon approximative, le volume et les points sectoriels ou géographiques d'application de l'aide transitant par les ONG, aussi bien l'assistance humanitaire que les interventions liées à la reconstruction ou au développement. L'impact réel de l'aide sur l'économie nationale ou locale et sur la réduction de la pauvreté reste à démontrer.

37. Les péripéties vécues autour du contrat chinois et de l'initiative PPTE, ainsi que les déclarations à fort relent paternaliste de certains officiels non-africains, illustrent les tensions et incompréhensions entre, d'une part, un Etat certes encore fragile, mais qui entend fort légitimement faire prévaloir sa souveraineté, ayant plus besoin d'incitations positives que de «leçons» et dont beaucoup de citoyens semblent convaincus que l'on «cherche à étouffer la RDC», et, d'autre part, une communauté internationale qui n'est pas toujours animée d'intentions maléfiques ni d'agenda caché, mais qui

semble ne pas se rendre compte qu'elle peut souvent être perçue comme "encombrante", transgressant la souveraineté du pays et se mettant en position de "donneur de leçons", là même où elle pourrait être accusée d'être à l'origine de certains déficits de gouvernance.

(viii) Intégration régionale et relations avec les pays voisins

38. La République démocratique du Congo est membre de plusieurs organismes régionaux et sous-régionaux, y compris le COMESA, la SADC, la CEEAC, la CEPGL et la CIRGL. Autant les guerres et conflits armés que la RDC a connus ces quinze dernières années ont une dimension régionale indéniable, autant il n'est pas surprenant que la recherche de solutions durables aux difficultés que traverse le pays ait une également dimension régionale. A cet égard, le rapprochement diplomatique entre la RDC et le Rwanda a largement contribué à casser les machines de guerre des FDLR et du CNDP, à l'intégration de ce dernier au processus politique national, ainsi qu'à l'apaisement relatif des tensions dans les deux Kivus.

(C) RECAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS

39. La République démocratique du Congo a enregistré des résultats assez encourageants sur le plan de la consolidation de la paix et de la sécurité, de la construction d'un Etat démocratique et de la reconstruction post-conflit. Toutefois, ces progrès demandent à être confortés par des actions volontaristes et fortes de la part de toutes les parties concernées. Les recommandations qui suivent s'adressent particulièrement au Gouvernement de la RDC et à l'Union africaine. Dans la perspective d'une éventuelle Conférence de mobilisation des ressources, elles pourraient faire l'objet d'une formulation plus détaillée – et, le cas échéant, chiffrée – de manière à déterminer les besoins de financement et à préciser les modalités opérationnelles de mise en œuvre.

(i) Gouvernement de la Rdc

40. Sur la base des efforts soutenus et louables que déploie le Gouvernement de la RDC et des échanges qu'elle a eues sur place, la Mission pluridisciplinaire recommande ce qui suit :

➤ **Consolidation de la paix et de la réforme du secteur de la sécurité et de la justice :**

- a) Parachever les opérations de consolidation de la paix, de la sécurité et de retour de la concorde intercommunautaire, notamment à l'Est, avec un accent particulier sur l'éradication des violences sexuelles contre les femmes, le ramassage des armes, le démantèlement des milices et groupes armés et la lutte contre les abus et dérapages imputables à des éléments de l'Armée et de la Police;
- b) parachever le processus DDRRR, poursuivre le "vetting" pour expurger des FARDC et de la PNC les officiers et hommes de rang soupçonnés d'abus sexuels ou de participation au pillage des ressources naturelles, privilégier l'approche communautaire et associative de la réinsertion socio-économique des ex-combattants, déplacés internes et réfugiés rapatriés, et mieux assurer la sécurité et la prise en charge alimentaire et socioculturelle des camps de déplacés internes;

- c) accélérer la finalisation d'un plan global de réforme du secteur de la sécurité (y compris la formation, la construction de garnisons, etc) et en rechercher le financement (budget national, bailleurs de fonds, etc.);
- d) démanteler les structures administratives parallèles entretenues par des groupes armés, accélérer le redéploiement de l'Administration sur l'ensemble du territoire national et améliorer sa capacité à assurer la sécurité des personnes et des biens, et fournir aux populations les services publics et sociaux de base;
- e) mettre en place un mécanisme de justice transitionnelle efficace et crédible;
- f) mettre en place une Commission nationale des droits de l'homme indépendante et crédible, qui publie un rapport annuel sur les droits humains en RDC;
- g) mettre en œuvre une réforme de la justice rapprochant celle-ci du justiciable et la rendant plus apte à lutter contre la corruption, les violences sexuelles et les violations des droits humains, comportant un volet construction/rénovation des infrastructures, amélioration de la documentation et du suivi des décisions de justice et amélioration du traitement des magistrats, greffiers et autres personnels de la justice et de l'administration pénitentiaire.

➤ **Redéploiement de l'Administration et de la rationalisation des structures existantes, il importe de procéder à ce qui suit:**

- a) Mettre en œuvre la mise à la retraite des fonctionnaires atteints par la limite d'âge, parallèlement avec des mesures d'accompagnement (paiement des pécules de départ à la retraite, formation/recyclage/perfectionnement des agents restants, revue des systèmes et procédures de gestion, etc.);
- b) restructurer et moderniser les structures et programmes nationaux de formation, de perfectionnement et de recyclage des personnels civils et militaires de l'Etat.

➤ **Finances publiques, portefeuille de l'Etat et lutte contre la corruption :**

- a) Accélérer la réforme des finances publiques (loi organique sur les finances de l'État, code des marchés publics, TVA, sécurisation de la chaîne des dépenses et des recettes, et résoudre la problématique de la clé constitutionnelle de répartition des recettes budgétaires entre l'Etat central et les Provinces, y compris en envisageant la formule des "matching funds");
- b) mettre en œuvre une réforme fiscale tendant à diversifier la matière imposable, à mieux cerner l'assiette, à simplifier les procédures, à juguler la fraude et l'évasion fiscales, à augmenter les recettes budgétaires et à encourager les investissements productifs;

- c) doter le pays d'un budget favorisant les infrastructures et la reconstruction post-conflit, en obtenant au besoin des institutions de *Bretton Woods* un espace budgétaire conséquent;
- d) mettre en œuvre les mesures d'assainissement de l'environnement des affaires et les autres mesures requises pour l'atteinte, en juin 2010, du point d'achèvement de l'initiative PPTTE;
- e) approfondir la bancarisation de l'économie, y compris la promotion de la micro finance en milieu urbain et rural;
- f) entreprendre un audit opérationnel en vue d'une restructuration/fusion de l'Office des Douanes et Accises et de l'Office congolais de Contrôle, avec, à la clé, une augmentation et un meilleur équipement des Bureaux et postes de douanes (scanners, ponts-bascules, moyens de communications, informatisation et interconnexion avec les autres services concernés de l'Etat, guichets unique de dédouanement, etc.) aux frontières terrestres, maritimes, lacustres et aériennes du pays, ainsi qu'une application effective du décret présidentiel limitant à 4 le nombre de services de l'Etat habilités à opérer auxdites frontières;
- g) engager une lutte plus efficace contre la corruption (grande et petite) et contre l'impunité.



Coordination des aides et de la gestion de ressources naturelles :

- a) Renforcer les mécanismes nationaux et provinciaux de coordination des aides, redéfinir les attributions du BCECO dans le sens d'une plus grande responsabilisation des ministères sectoriels ;
- b) concevoir et mettre en œuvre des réformes économiques et sociales, ainsi que des stratégies sectorielles marquées du sceau de l'appropriation et du *leadership* national, tournées vers la valorisation locale des ressources naturelles et la création d'emplois (surtout pour la jeunesse urbaine et rurale, de manière à offrir à celle-ci des alternatives crédibles et durables à l'enrôlement dans des groupes armés et à la participation à l'exploitation illégale des ressources minières);
- c) mettre en place, à travers une révision du Code minier, des mesures incitatives et répressives plus efficaces contre l'exploitation et l'exportation illégales des ressources minières et prévoir un renforcement significatif des capacités du Ministère des Mines et de celui des Finances en la matière;
- d) élaborer et mettre en œuvre une stratégie agricole qui permette de minimiser l'impact du "syndrome hollandais" lié aux ressources minières et promouvoir un label congolais d'agriculture biologique.

➤ **Transport, développement urbain et énergie :**

- a) Concevoir et mettre en œuvre des partenariats public/privé pour un programme de développement urbain maîtrisé (logements sociaux, transports urbains, assainissement, marchés et équipements collectives culturels, sportifs et sociaux, etc.);
- b) lancer un programme national d'électrification rurale et veiller à ce que l'exportation de l'énergie hydroélectrique prenne en compte les besoins économiques et sociaux des populations;
- c) organiser une veille stratégique autour des réunions internationales sur le barrage d'Inga (Grand Inga);
- d) renforcer les capacités de planification, de gestion et de suivi-évaluation du développement au niveau des Provinces en relation avec un renforcement des capacités de l'Etat central pour un développement régionalement équilibré et intégrateur;
- e) concevoir et exécuter un vaste programme national d'infrastructures de transport multimodal et de communications tendant à créer un marché intérieur national et à renforcer au niveau de l'ensemble des Provinces le sentiment d'appartenance à une seule et même entité nationale et d'un devenir national commun.

➤ **Intégration régionale :**

- a) Concevoir et mettre en œuvre des stratégies et programmes d'intégration régionale et sous-régionale qui complètent et renforcent les stratégies et programmes d'intégration du marché intérieur national;
- b) mettre en place des cadres et formules équilibrés de coopération avec les pays voisins pour l'exploitation mutuellement bénéfique des ressources minières et minérales transfrontalières.

➤ **Femme, Genre et Violence sexuelles :**

- a) Renforcer les moyens budgétaires et les capacités humaines et institutionnelles du Ministère du Genre;
- b) créer un Fonds spécial pour l'assistance médicale, psycho-médicale, judiciaire aux femmes victimes de violences sexuelles et pour leur réinsertion socioéconomique;
- c) lancer un programme spécial de micro finance et de microréalisations pour les femmes;
- d) généraliser les programmes d'éducation sexuelle dans les écoles;

- e) intégrer la dimension genre dans le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté, dans la Vision Congo 2030 et dans le futur plan quinquennal, en s'assurant que leur suivi-évaluation prenne en compte les données sexo-spécifiques.

➤ **Santé, Education et formation :**

- a) Généraliser les cantines scolaires (approvisionnées par la production agricole nationale) en relation avec la politique de gratuité de l'enseignement primaire, de la promotion de la scolarisation des filles et de l'enseignement technique, scientifique, technologique et professionnelle;
- b) créer un Institut national autonome d'analyse et d'évaluation des politiques et programmes de développement et renforcer l'appareil statistique national;
- c) faire en sorte que l'exercice " Congo Vision 2030" débouche sur l'adhésion des Congolais à un nouveau Pacte refondateur global (PRG) entre l'Etat et les citoyens.

➤ **MONUC et élections :**

- a) Finaliser le processus de redéfinition des missions de la MONUC dans la perspective d'un retrait et d'un désengagement progressif de celle-ci ;
- b) arrêter un calendrier précis pour l'organisation des élections locales, initialement prévues en 2006, et convenir avec les bailleurs de fonds des modalités d'organisation des élections de 2011, y compris le plan de mise à jour des listes électorales et le plan de financement;
- c) élaborer un calendrier électoral réaliste, crédible et consensuel qui permette de tenir aux dates constitutionnellement échues les scrutins présidentiels, législatifs et provinciaux de 2011, avec à la clé la mise en place de la nouvelle CENI;
- d) pour les élections de 2011, promouvoir la prise en compte du genre sur les listes de candidats des partis politiques et tendre vers les quotas SADC en matière de genre au niveau des postes de responsabilité.

➤ **Administration publique :**

- a) Mettre en œuvre une réforme administrative en profondeur en vue de professionnaliser l'Administration publique centrale et provinciale, de renforcer ses capacités de formulation et d'exécution des programmes d'intérêt public, de dialogue avec les citoyens et la société civile, de la mettre à l'abri des interférences politiques et de lui inculquer l'esprit de service public, de transparence et d'obligation de reddition, tout en améliorant de manière significative les rémunérations et la couverture sociale des agents de l'Etat et en assurant une répartition efficace des ressources (y compris les personnels) et des charges entre le niveau central et les Provinces;

- b) accélérer la « revisitation » des contrats miniers et des concessions forestières illégales;
- c) finaliser le processus d'adhésion à l'Initiative pour la transparence des industries extractives et élargir le processus Kimberley à d'autres minerais.

(iii) Union africaine (Commission, Bureau de Liaison et Etats membres) :

➤ **Consolidation de la paix, MONUC, Elections de 2011 :**

- a) Entreprendre un plaidoyer proactif pour que la communauté internationale apporte un appui technique, matériel, logistique, sécuritaire et financier aux élections de 2011;
- b) s'impliquer dans les consultations devant aboutir à une redéfinition du mandat de la MONUC dans la perspective d'un désengagement progressif de celle-ci;
- c) continuer à appuyer les initiatives bilatérales et régionales/sous-régionales de consolidation de la paix et de la sécurité dans la région des Grands Lacs et aider à la clarification des rôles et à la complémentarité entre la CEPGL, la CIRGL et les Communautés régionales dont la RDC est membre, surtout pour ce qui est des projets d'infrastructures et de développement en général.

➤ **Investissement et Visibilité de l'UA en RDC :**

- a) Encourager les Etats africains à faire en sorte que les compagnies africaines et autres investisseurs du continent participent à la restructuration du portefeuille des entreprises publiques de la RDC;
- b) renforcer les capacités humaines et institutionnelles du Bureau de Liaison de Kinshasa;
- c) créer au sein du Bureau de Liaison de Kinshasa une Unité multisectorielle d'appui à la Gouvernance et au Dialogue sur les politiques de développement;
- d) créer au sein du Bureau de Liaison une section Genre;
- e) veiller à ce que le Bureau de Liaison travaille étroitement avec la Représentation résidente de la BAD à Kinshasa, notamment au niveau du dialogue sur les politiques;
- f) accélérer la mise en place, au niveau de la Commission, du Fonds spécial pour les femmes, et veiller à ce que la femme congolaise puisse en bénéficier rapidement;
- g) déployer en RDC une mission d'experts pour aider le Ministère du Genre et celui de la Justice à faire l'inventaire des lois et pratiques discriminatoires contre les femmes et y apporter les correctifs nécessaires;

- h) apporter un appui conséquent (ambulances, médicaments, assistance psycho médicale et judiciaire, réfection de la voie d'accès, etc.) à l'hôpital Panza et encourager tous les Etats membres de l'UA à suivre l'exemple de la mission médicale éthiopienne;
- i) encourager la RDC à créer un cadre permanent de dialogue quadripartite Gouvernement/Union européenne/Chine/USA, avec la BAD et les institutions de Bretton Woods comme partenaires techniques et financiers et l'UA comme "honest broker".

➤ **Environnement et exploitation des ressources naturelles :**

- a) Appuyer les efforts tendant à mettre un terme à l'exploitation et à l'exportation illégales des ressources minières de la RDC;
- b) faire un plaidoyer auprès de la Banque mondiale, de la BAD et de la CNUCED pour un appui technique et financier conséquent à la RDC en vue de la "revisitation" des contrats miniers illégaux.

➤ **Intégration et sécurité régionale :**

- a) Suivre de près toutes les péripéties du référendum sur le Sud Soudan et en anticiper les conséquences possibles;
- b) encourager les Etats membres de la CEPGL (élargie éventuellement à d'autres pays) à organiser des programmes d'échange de jeunes;
- c) créer un corps de volontaires africains pour les Grands Lacs pour renforcer les capacités des Douanes congolaises et étoffer le corps enseignant et médical de la RDC pendant une période transitoire de 5 à 10 ans.

D) CONCLUSION

41. La situation de la République démocratique du Congo traduit toute la dynamique, ainsi que la complexité de la gestion du continuum entre l'urgence humanitaire, la reconstruction et le développement. La RDC, en premier lieu, et ses partenaires, au premier rang desquels l'UA, doivent répondre simultanément à ces défis avec le sens le plus aigu possible de l'urgence et de l'efficacité, d'autant que les populations attendent avec impatience les « dividendes de la paix ». Les recommandations formulées dans le présent rapport se proposent d'éclairer la prise de décisions et la formulation de politiques par le Gouvernement et les autres acteurs congolais, l'Union africaine et ses Etats membres, ainsi que par tous les partenaires au développement de l'Afrique qui croient en l'avenir du Congo.

III. REPUBLIQUE DU BURUNDI

42. La mission multidisciplinaire d'experts de l'Union africaine a séjourné au Burundi dans un contexte marqué par trois événements majeurs successifs dans la vie du pays. Le premier a trait à l'instauration d'un climat de paix, aboutissement des efforts qui ont conduit à la signature des Accords d'Arusha d'août 2000, à la formation de Gouvernements de transition entre 2002 et 2005 et à l'approbation d'une nouvelle Constitution en février 2005. Celle-ci a permis d'organiser avec succès les premières élections démocratiques depuis plus de 12 ans et de mettre en place, à partir d'août 2005, des institutions présidentielle et parlementaire acceptées de toutes les parties prenantes. Le second, c'est l'aboutissement, dans un esprit de consensus, des négociations avec le Palipehutu-FNL (Forces nationales de libération, dernier mouvement rebelle armé), qui ont conduit à l'arrêt des combats au Burundi et à la transformation dudit mouvement en parti politique. Le troisième, c'est le démarrage prochain d'un long processus électoral s'étalant de mai à septembre 2010 et devant aboutir, pour la toute première fois depuis l'indépendance du pays, au renouvellement pacifique et par voie légale de tous les mandats publics électifs.

(A) ETAT DES LIEUX ET DÉFIS MAJEURS POLITIQUES ET SÉCURITAIRES:

(i) Aspects politiques et sécuritaires

43. Sur le plan politique, le processus de paix et de reconstruction post-conflit a enregistré des résultats très encourageants. Toutes les parties prenantes s'accordent sur la nécessité de consolider la paix et ont créé des cadres de dialogue et de concertation pour renforcer le processus démocratique. La mission a noté que les préparatifs en vue d'un bon déroulement du processus électoral sont en bonne voie, avec i) l'adoption consensuelle d'un Code électoral; ii) la mise en place consensuelle de la Commission électorale nationale indépendante permanente, ainsi que de ses démembrements territoriaux, les capacités organisationnelles et managériales de la nouvelle CENI restant toutefois à tester; iii) l'identification des électeurs et leur inscription sur les listes électorales et, enfin iv) la disponibilisation du matériel électoral. Il subsiste, toutefois, quelques appréhensions quant à l'environnement sécuritaire qui prévaudra pendant la période électorale, surtout suivant la proclamation des résultats. Ces appréhensions expliquent en grande partie la forte demande des autorités, de la classe politique et de la société civile à l'effet du déploiement d'observateurs étrangers et nationaux avant, pendant et après les scrutins.

44. En ce qui concerne les questions sécuritaires, en dépit du retour indéniable de la paix sur l'ensemble du pays - ce résultat est à mettre au crédit des parties burundaises qui ont fait preuve d'un engagement et d'une détermination à proprement parler remarquables, on observe une insécurité latente. Celle est due à l'indiscipline au niveau de quelques éléments de la Police et, subsidiairement, de l'Armée, aux résultats mitigés du processus DDRRR, aux conflits fonciers et à la tendance de la part de beaucoup de citoyens à régler par la violence même des conflits familiaux. Cette insécurité est entretenue par la circulation des armes dont 20 000 sur 100 000, soit 20%, n'auraient pas encore été collectées.

45. Le processus DDR a pris fin sans qu'environ 10 000 ex-combattants démobilisés n'aient été réintégrés ou réinsérés dans le tissu économique et social, faute de financement. L'Armée nationale a entrepris des actions de brassage et de formation d'ex combattants issus des anciens groupes rebelles. La nouvelle Police nationale résultant de l'intégration des divers services de police, de la gendarmerie et d'ex-combattants, consolide ses rangs par la formation, l'équipement et le déploiement d'unités de proximité.

46. Sur le plan régional, le Burundi est membre des systèmes de paix et de sécurité de la CEPGL, de la CEEAC et du COMESA. La CEPGL, cadre de coopération le plus immédiat, a dans son mandat le renforcement de la gouvernance, de la paix et de la démocratie.

(ii) Justice et droits humains

47. Le secteur de la justice continue à faire face à plusieurs défis, y compris le manque d'infrastructures, d'équipements et de ressources humaines nécessaires à son bon fonctionnement. Objet de débats entre tenants de la justice et partisans de la réconciliation, un projet de loi sur la justice transitionnelle a été soumis au Parlement, mais le Gouvernement a décidé d'organiser sur la question une consultation nationale élargie à la diaspora. Les résultats étaient attendus pour fin décembre 2009, mais n'avaient pas encore été publiés au moment de la visite de la Mission pluridisciplinaire. Le secteur de la justice bénéficie actuellement d'un programme de développement des capacités des Tribunaux de résidence et des prisons.

48. Les problèmes les plus courants concernent les expulsions d'étrangers en situation "irrégulière", les difficultés d'accès à la justice, les atteintes au droit à la propriété et à la sécurité physique des personnes, le trafic d'êtres humains, les viols et violences commis à l'endroit de la femme, ainsi que les lois jugées discriminatoires envers celle-ci (y compris le droit de succession). Néanmoins, le Burundi a ratifié la majorité des instruments internationaux en matière de droits humains et créé un Ministère des Droits de la Personne et du Genre. Il faut cependant signaler des pratiques persistantes, au niveau des administrateurs locaux et de certains autres agents de l'Etat, de violation des libertés individuelles et collectives, sans qu'il soit toutefois établi qu'elles soient ordonnées ou encouragées par les autorités gouvernementales nationales.

(iii) Situation des femmes

49. Au niveau législatif, des textes juridiques ont été élaborés et promulgués en vue d'améliorer la situation de la femme burundaise. La Constitution du 18 mars 2005 intègre les différents textes internationaux en matière de droits de l'homme déjà ratifiés par le Burundi. Le pays a ratifié la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discriminations à l'égard des femmes (CEDEF). Le secteur privé joue un rôle très important, et des associations féminines organisent souvent des ateliers de sensibilisations sur les droits des femmes. Cependant, dans la législation burundaise, il existe encore des lois discriminatoires vis-à-vis de la femme. Par exemple, le Code des impôts et taxes impose la femme mariée comme une personne célibataire sans enfants à charge, et le régime des successions reste régi par la coutume.

50. Le Gouvernement n'a pas encore ratifié le Protocole additionnel à la Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples relatif aux Droits des Femmes en Afrique. Si la femme burundaise est représentée au Parlement (Assemblée nationale et Sénat), au Gouvernement et au Cabinet de la Présidence de la République, conformément aux prescriptions constitutionnelles, il n'en est pas de même pour beaucoup d'autres postes importants de l'Administration publique centrale et provinciale. Pour les échéances électorales de 2010, les femmes sont convenues d'une vision commune, savoir « des élections démocratiques, paisibles et équitables ». En 2008, le Gouvernement a adopté la stratégie nationale de lutte contre les violences basées sur le genre. En outre, la loi no 1/05 du 22 août 2009 portant révision du Code pénal réprime les violences faites à la femme et à la petite fille. Dans le domaine de l'économie, les femmes ont participé à l'élaboration du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté. Elles occupent également au moins 40% des sièges au sein des comités de développement instaurés au niveau des collines.

(iv) Gouvernance

51. Des efforts appréciables ont été déployés dans le sens du respect des équilibres prévus par la Constitution, mais la clé de répartition ethnique et sexo-spécifique est souvent difficile à mettre en pratique, et reste donc à affiner. Au niveau des instruments de régulation et d'autorégulation, il a été noté l'absence d'un cadre programmatique national (Programme de bonne gouvernance), d'une réforme systématique de l'Administration (y compris l'introduction poussée des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTICs). La Banque centrale a été reformée en vue d'une indépendance accrue dans la conduite de la politique monétaire et l'application des règles prudentielles régissant le secteur bancaire et les autres établissements financiers. Le processus de décentralisation en cours depuis 2005 reste à finaliser.

(v) Principaux défis en matière politique et de sécurité

52. La réussite, des élections dépendra de la prise en charge de trois défis majeurs. D'abord, la mobilisation des financements. A ce sujet, sur les 44 millions de dollars nécessaires à l'organisation des élections, 30 millions ont été mobilisés en termes d'engagement des bailleurs de fonds mais le montant des décaissements effectifs (environ 6 millions \$US) reste faible. Ensuite, la sécurisation du processus électoral, singulièrement après la proclamation des résultats, le risque étant la possible instrumentalisation de la jeunesse par des partis politiques. Enfin, une présence forte et suffisamment dissuasive d'observateurs étrangers avant, pendant et après les élections.

53. En dépit de la cessation du conflit dans sa configuration politico-ethnique et militaire telle qu'elle a existé pendant les deux décennies antérieures, nombre de défis doivent être surmontés pour sa consolidation définitive, notamment la question foncière, le développement de la criminalité, celle-ci étant aggravée par des conflits fonciers (alimentés par le retour des réfugiés, y compris ceux de 1972), l'extrême pauvreté, le chômage des jeunes, la forte densité humaine et la détention de nombreuses armes par la population ; et enfin, la question de la lutte contre l'impunité pour les graves crimes commis durant les quarante années de crise politico-ethnique. A ces défis s'ajoute, pour le moyen et long terme, l'impérieuse nécessité du renforcement des capacités de l'administration burundaise à mettre en œuvre le programme de réformes institutionnelles et de développement.

(vi) **Recommandations :**

54. Sur le court terme, la Mission recommande ce qui suit :

➤ **Au Gouvernement burundais:**

- a) Accéder à la Charte africaine de la Démocratie, des Elections et de la Bonne Gouvernance ;
- b) annoncer un calendrier précis pour la fin des consultations nationales en cours sur la justice transitionnelle et la publication de leurs résultats ;
- c) accéder au MAEP du NEPAD/UA ;
- d) prendre toutes les dispositions nécessaires pour assurer un déroulement pacifique des élections et une liberté d'action et d'expression des partis politiques, y compris à travers une couverture équitable de leurs activités et de leurs campagnes par les médias d'Etat ;
- e) sensibiliser les partis politiques quant à la nécessité de prendre en compte la dimension genre dans leurs programmes et listes de candidats ;
- f) accélérer l'adoption de la loi sur les successions en vue de mettre fin aux discriminations contre la femme ;
- g) ratifier le Protocole à la Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples relatif aux Droits des Femmes en Afrique (conformément à la Déclaration solennelle sur l'Egalité entre les hommes et les femmes adoptée en 2004 par les chefs d'Etat et de Gouvernement).

➤ **A l'Union africaine:**

- a) Assurer le suivi des préparatifs des élections au Burundi et appuyer les efforts nationaux visant à faire en sorte que les différents scrutins se déroulent dans les conditions de liberté, de transparence et d'équité requises ;
- b) assurer une présence significative d'observateurs de l'UA avant, pendant et après l'ensemble des scrutins ;
- c) créer une section Genre au sein du Bureau de Liaison de Bujumbura ;
- d) soutenir les programmes inclusifs relatifs au DDRRR, et singulièrement aux femmes et enfants, et sensibiliser la communauté internationale pour en assurer le financement complet;
- e) sensibiliser la communauté internationale, y compris les pays africains, sur la nécessité d'aider le Burundi à combler le gap de 14 millions \$US pour le financement des élections de 2010 ;

- f) contribuer, y compris à travers les Etats membres, à la formation de la Police et de l'Armée burundaises.
55. Sur le moyen et long terme, il est recommandé que le Burundi entreprenne ce qui suit :
- a) accroître le budget du Ministère du Genre et faire l'inventaire de toute les lois discriminatoires contre les femmes en vue de les corriger en conséquence ;
 - b) élaborer une stratégie nationale de protection et de promotion des droits de l'homme et prévoir dans ce cadre la création d'un Observatoire national de la démocratie et des droits humains ;
 - c) promouvoir l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication au niveau de l'administration publique, de la société civile et du secteur privé ;
 - d) faire en sorte que tous les programmes de développement et de lutte contre la pauvreté prévoient des données désagrégées selon le genre pour en suivre et évaluer l'impact sur les femmes ;
 - e) lutter avec plus de détermination contre la corruption par la rationalisation et le renforcement des capacités des structures créées à cet effet ;
 - f) accorder une place importante à l'éducation civique des jeunes.

(B) RECONSTRUCTION SOCIO-ECONOMIQUE POST CONFLIT

(i) Etat des lieux

56. Alors que les pays post conflit affichent une reprise statistique spectaculaire immédiatement après le conflit, le Burundi a repris lentement la croissance avec des taux oscillant entre 3% et 5% entre 2005 et 2009, contre une inflation moyenne à deux chiffres, qui a atteint plus de 20% en 2008. L'agriculture, qui emploie plus de 90% de la population avec une contribution au PIB se situant autour de 46%, a connu de mauvaises performances. Les capacités institutionnelles, humaines et matérielles du Ministère de l'Agriculture restent limitées . Le secteur est en outre négativement affecté par une forte pression démographique (plus de 350 habitants/km²) sur les terres, engendrant des conflits fonciers attisés par les flux migratoires (refugiés, rapatriés, déplacés, démobilisés).

57. Avec une contribution de 37% au PIB, les services ont connu une relative croissance tirée en grande partie par les services publics, tandis que l'industrie, qui était embryonnaire dans les années 1990, a été fortement affectée par la crise à travers d'importantes pertes de capacité de production. La relance de l'économie est fortement handicapée par un déficit d'énergie électrique d'environ 25MW, avec une puissance installée de 32 MW sur un potentiel exploitable de plus de 300MW. Moins de 3% de la population a accès à l'électricité. Un environnement des affaires encore peu compétitif ne favorise pas non plus l'expansion du secteur productif, et cela malgré les améliorations apportées au code des investissements et à la nouvelle structure de la chambre de commerce, ainsi que les efforts

en cours pour renforcer l'environnement juridique (révision du code des investissements, du code minier et du code des marchés publics) et apurer les arriérés de l'Etat vis-à-vis du secteur privé. Des entreprises de production et de construction ont été asphyxiées par le manque d'accès au crédit bancaire, lequel favorise des activités commerciales et spéculatives.

58. Malgré l'existence d'un document de stratégie d'utilisation des technologies de l'information, d'un plan de mise en œuvre précis et d'une volonté de renforcer le secteur par la réforme de l'ONATEL, la création de conditions d'accès au haut débit par une bande large ne semble pas être à l'ordre du jour, du moins à court terme. Le Burundi connaît une pression fiscale à peine moyenne (18%). Les finances publiques dépendent à plus ou moins 60% de l'assistance financière internationale et le budget consacré aux investissements publics est très limité. La possible exclusion du Burundi du bénéfice de la facilité de financement post-conflit de la Banque mondiale en 2011 serait dangereuse, car elle risquerait de compromettre son développement.

(ii) Reformes socio-économiques:

Planification du développement

59. Des efforts sont en train d'être fournis pour une maîtrise du processus de planification dans le contexte de la Vision 2025, du cadre des dépenses à moyen terme et des plans de développement communal. La réduction de la pauvreté et des disparités régionales à travers la réalisation des OMD reste un objectif majeur du Gouvernement. Un cadre de croissance et de lutte contre la pauvreté a été adopté en 2006. Le cadre stratégique de consolidation de la paix touche aux questions foncières et à celles relatives au relèvement communautaire, à la mise en œuvre de l'Accord conclu avec le FNL, à l'état de droit, à la bonne gouvernance et à la sécurité.

Gestion macroéconomique

60. La gestion des finances publiques est marquée par une série de réformes visant la rationalisation des dépenses de l'Etat et l'augmentation des recettes budgétaires internes. Les mesures visant à une amélioration des recettes concernent l'introduction de la TVA, l'adoption d'un nouveau code des marchés publics et d'un code des douanes, ainsi que la mise en place de l'Office burundais des Recettes (OBR). L'application de la TVA à partir de juin 2009 a permis une augmentation relativement importante des recettes fiscales estimée à 38%. Le Gouvernement prépare un projet de réforme du système financier avec l'ambition affichée de promouvoir un système bancaire moderne utilisant des moyens de paiement efficaces, y compris ceux axés sur la monétique. La régulation et la promotion des systèmes financiers décentralisés (microcrédit), comme du recours au partenariat public-privé, entrent dans la stratégie de mobilisation de l'épargne interne.

61. L'aide étrangère demeurant déterminante pour le développement du Burundi. Le Gouvernement a, en fin 2007, mis en place un système de coordination des aides articulé autour de quatre structures: un forum politique, un forum stratégique, un groupe de suivi évaluation et un secrétariat permanent. La mission pluridisciplinaire salue la volonté des autorités et des bailleurs de fonds de doter leur dialogue et leur partenariat d'un cadre structurel allant du niveau des experts jusqu'à celui des décideurs.

Promotion des sources de croissance

62. Le Groupe consultatif du Burundi réuni à Paris en octobre 2009 a mis en évidence quatre sources de croissance pour les prochaines années : l'énergie, l'agriculture, les mines et le tourisme. Le grand défi reste l'éradication de la corruption à travers l'amélioration de l'efficacité et des conditions de travail de l'administration et le renforcement des capacités de la justice. Dans le cadre de la politique sociale, le Gouvernement a opté pour une politique sociale généreuse dès 2005 en faisant usage des avantages de l'annulation de la dette extérieure. La politique de création d'emplois amorcée avec les activités de pavage des rues municipales a souffert de la discontinuité des financements.

63. La démobilisation des ex-combattants et le rapatriement des réfugiés, ainsi que la réinstallation des déplacés internes, a enregistré quelques progrès. Mais le volet réintégration, quoique bien orienté vers une approche pragmatique de réintégration socio-économique visant à rétablir les victimes des conflits (rapatriés, déplacés et ex-combattants) dans des conditions équivalentes à celles de la communauté d'accueil ou en améliorant ces dernières et à éviter de les stigmatiser aux yeux de celle-ci, souffre d'un déficit de financement et de problèmes de gestion.

Intégration régionale

64. Le Burundi s'est impliqué dans la relance de la CEPGL en 2007, et a adhéré à la Communauté de l'Afrique de l'Est (EAC) la même année. L'appartenance du pays au COMESA et à l'EAC est rationalisée grâce au programme Tripartite SADC-COMESA-EAC. L'entrée en vigueur prochaine du marché commun de la Communauté de l'Afrique de l'Est représentera un challenge de compétitivité par rapport à des pays ayant déjà une avance technologique sur le Burundi.

65. Le Burundi a abrité une conférence des donateurs avec pour objet d'examiner une longue liste de projets présentés par la Conférence internationale de la Région des Grands Lacs (ICRGL). Lors de cette Conférence, le Groupe des Amis aurait été plutôt réticent à financer des projets opérationnels de la CIRGL, arguant qu'il s'agit de projets qui se réaliseraient plus facilement dans le cadre des Communautés économiques déjà existantes, notant, en outre, que les projets présentés n'étaient pas accompagnés par des fiches de projets et que les bailleurs de fonds n'en avaient pas été informés avant le début de la réunion.

(iii) Recommandations:

66. Au Gouvernement du Burundi, il est recommandé de :

- a) tendre progressivement vers les allocations budgétaires-cible convenues au niveau de l'Union africaine en faveur de l'agriculture (10%) et de la santé (15%) et généraliser les cantines scolaires ;
- b) adopter pour tous les secteurs une politique de renforcement des capacités de façon à ce que la formation devienne une priorité transversale ;

- c) entreprendre une démarche agressive en faveur du développement de l'offre énergétique à travers un partenariat public-privé et la mise en place d'une agence d'électrification rurale ;
- d) entamer une politique d'intensification agricole qui soit compatible avec la préservation de l'environnement et les possibilités des petits paysans ;
- e) adhérer au MAEP du NEPAD/UA pour consolider la gouvernance politique et économique et renforcer la confiance des investisseurs nationaux et étrangers.

67. A l'Union africaine, il est recommandé de:

- a) soutenir les projets régionaux qui permettraient au Burundi d'augmenter sa compétitivité au niveau régional : les projets de production d'énergie (RUZIZI III et IV et RUSUMO Falls), et les projets de transport (routes et rails) en Afrique de l'Est et en RDC ;
- b) plaider auprès de la Banque Mondiale en faveur du maintien de la facilité de financement post conflit pour le Burundi pendant la période 2011-2015 et auprès du FMI pour un assouplissement du cadrage macro-économique pour que le pays puisse disposer d'un plus grand "espace budgétaire";
- c) plaider pour l'ouverture de lignes de crédit des banques régionales en faveur du secteur privé national affecté par les conflits politico-militaires.

68. Aux communautés régionales et sous-régionales dont le Burundi est membre, il est demandé d'entreprendre, sous l'égide de l'UA, des concertations rapides en vue promouvoir les initiatives suivantes au Burundi :

- a) développement des infrastructures et de l'interconnexion électrique ;
- b) développement de la petite irrigation ;
- c) développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication;
- d) renforcement des capacités de gestion fiscale en guise de mesure d'accompagnement de l'adhésion du Burundi au programme de libéralisation (Union douanière et marché commun) du COMESA et de l'EAC;
- e) amélioration du climat des affaires et renforcement des capacités de l'Agence de promotion des investissements.

69. A la communauté internationale, il est recommandé de s'engager pour l'amélioration de l'efficacité de l'aide par rapport aux indicateurs de suivi de la Déclaration de Paris.

(C) CONCLUSION

70. Pour le Burundi et ses populations qui ont tant souffert et qui attendent avec beaucoup d'espoir, mais aussi une forte impatience, de pouvoir récolter enfin les dividendes de la paix et de la démocratie, les échéances électorales de 2010 représentent une opportunité majeure, celle de procéder, pour la première fois depuis l'accession à l'indépendance, au renouvellement par des voies légales et pacifiques, ainsi qu'à terme échu, de tous les mandats électifs sujets à l'expression libre et transparente de la volonté populaire. A ce tournant historique, l'UA, qui a tant investi dans la fin de la guerre civile et la consolidation de la paix et de la sécurité au Burundi et dans son voisinage géographique, celui de la région des Grands Lacs, a devant elle une opportunité unique de confirmer à la face du monde, s'il en était encore besoin, que l'Afrique et ses institutions continentales, régionales et nationales peuvent assurer le leadership nécessaire pour l'enracinement d'une gouvernance politique et économique apaisée et porteuse de solutions concrètes aux problèmes concrets du continent. L'accompagnement de l'UA et des Etats membres, ainsi que les relations de coopération et de confiance mutuelle qu'il revient au Gouvernement de nourrir avec ses voisins et avec les partenaires extérieurs, seront d'un concours précieux aux efforts internes du Burundi pour réussir des élections libres, transparentes et apaisées et se tourner résolument vers un avenir de paix, de sécurité et de concorde nationale.