

RAPPORT D'ÉVALUATION

PROJET D'APPUI AU CYCLE ELECTORAL AU BURUNDI (PACE) 2010

**ABDERHAMANE NIANG
THOMPSON F. SAMA
MANIRAMBONA GODEFROID**

JUILLET 2011

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES 2

LISTE DES ACRONYMES 3

RÉSUMÉ ANALYTIQUE 6

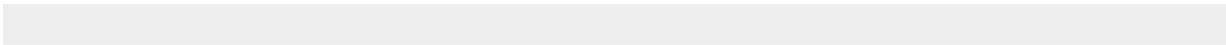
1. INTRODUCTION.....	6
2. CONTEXTE DE MISE EN PLACE DU PACE.....	7
3. PERTINENCE DU PACE.....	7
4. SYNTHÈSE DES RESULTATS PAR COMPOSANTE.....	8
APPORTS DIVERS DANS LA PRISE EN COMPTE DE LA DIMENSION GENRE	12
5. EFFICACITE ET DURABILITE.....	13
6. LEÇONS APPRISSES ET CONCLUSION.....	14
- INNOVATION DE L'INTERVENTION ET VALEUR AJOUTEE POUR LE DEVELOPPEMENT NATIONAL	14
- CONCLUSION.....	14
- PISTES POSSIBLES D'AMELIORATION	15
7. RECOMMANDATIONS.....	15
I. GENERALITES	18
1. INTRODUCTION.....	18
2. LA MISSION D'ÉVALUATION : OBJECTIF ET TERMES DE REFERENCE.....	19
3. REMERCIEMENTS	20
II. CONTEXTE DE MISE EN PLACE ET PERTINENCE DU PACE.....	21
1. CONTEXTE DE MISE EN PLACE DU PACE.....	21
2. PERTINENCE DU PACE.....	21
2.1. LE PACE ET LES DIFFERENTS DEFIS LIES A SA MISE EN PLACE.....	21
2.2. LE PACE 2010 AU BURUNDI : UN CAS D'ÉCOLE	22
III. RESULTATS DU PACE PAR COMPOSANTES.....	26
<u>COMPOSANTE I : GESTION DU PROGRAMME D'ASSISTANCE TECHNIQUE.....</u>	<u>26</u>
<u>COMPOSANTE II : MOBILISATION ET ADMINISTRATION DES FONDS DU PROJET.....</u>	<u>29</u>
<u>COMPOSANTE III : LE FICHER ELECTORAL</u>	<u>33</u>
<u>COMPOSANTE IV : FORMATION DU PERSONNEL ELECTORAL.....</u>	<u>36</u>
<u>COMPOSANTE V : APPUI A LA CENI POUR L'ORGANISATION DES SCRUTINS</u>	<u>38</u>
<u>COMPOSANTE VI : EDUCATION CIVIQUE ELECTORALE, OBSERVATION, MEDIA ET GENRE</u>	<u>42</u>
<u>COMPOSANTE VII : CADRE LEGAL ET CONTENTIEUX ELECTORAL.....</u>	<u>47</u>
<u>COMPOSANTE IIX : APPUI A LA SECURISATION DU PROCESSUS ELECTORAL.....</u>	<u>49</u>
IV. IMPACT DES TACHES DU PACE REALISEES EN BILATERAL, HORS BASKET-FUND.....	51
V. EFFICACITE ET DURABILITE	52
VI. DEFIS RELEVES ET LECONS APPRISSES,	53
VII. CONCLUSION	59
- PISTES POSSIBLES D'AMELIORATION	59
VIII. RECOMMANDATIONS	60
ANNEXES	65
ANNEXE 1 - LISTE DES PERSONNES ET STRUCTURES RENCONTREES	66
ANNEXE 2 - QUESTIONNAIRE /GUIDE D'ENTRETIEN	67
ANNEXE 3 - DOCUMENTS ET AUTRES MATERIELS CONSULTES.....	70

LISTE DES ACRONYMES

<i>ADC IKIRIBI</i>	<i>Alliance des Démocrates pour le Changement</i>
<i>AFED</i>	<i>Association des Femmes Démocrates - Burundi</i>
<i>AFJO</i>	<i>Association de Femmes Journalistes</i>
<i>AMM</i>	<i>Amatora Mu Mahoro</i>
<i>ANE</i>	<i>Acteurs Non Etatiques</i>
<i>APEC</i>	<i>Appui au Processus Electoral au Congo</i>
<i>BINUB</i>	<i>Bureau intégré des Nations unies au Burundi</i>
<i>BV</i>	<i>Bureau de vote</i>
<i>CAFOB</i>	<i>Collectif des Associations et ONG Féminines du Burundi</i>
<i>CECI</i>	<i>Commission Electorale Communale Indépendante</i>
<i>CENI</i>	<i>Commission Electorale Nationale Indépendante</i>
<i>CEJP</i>	<i>Commission Episcopale Justice et Paix</i>
<i>CEP</i>	<i>Conseiller Electoral Provincial</i>
<i>CEPI</i>	<i>Commission Electorale Provinciale Indépendante</i>
<i>CISNU</i>	<i>United Nations Integrated Service Centre</i>
<i>CNDD-FDD</i>	<i>Le Conseil National Pour la Défense de la Démocratie – Forces de Défense de la Démocratie</i>
<i>COSOME</i>	<i>Coalition de la Société Civile pour le Monitoring des Elections</i>
<i>CTD</i>	<i>Centre de traitement des données</i>
<i>CTP</i>	<i>Conseiller Technique Principal</i>
<i>DEX</i>	<i>Direct Execution (mode de gestion directe du PNUD)</i>
<i>DfID</i>	<i>Département en charge du développement international (Royaume- Uni)</i>
<i>DPA</i>	<i>Department of Political Affairs (Département des Affaires Politiques de l'ONU)</i>
<i>DPKO</i>	<i>Département des opérations de maintien de la paix (Nations unies)</i>
<i>DUSHIREHAMWE</i>	<i>Association pour la consolidation de la paix, la Transformation sociale, la Promotion et la Protection des droits humains en général et des Femmes en particulier</i>
<i>EAD</i>	<i>Electoral Assistance Division (Division de l'Assistance Electorale de l'ONU)</i>

<i>FENACOBUR</i>	<i>Fédération Nationale des Coopératives du Burundi</i>
<i>IFES</i>	<i>International Foundation for Elections Systems</i>
<i>LOA</i>	<i>lettre d'accord</i>
<i>KAF</i>	<i>Fondation Konrad Adenauer</i>
<i>NAM</i>	<i>Needs Assessment Mission (Mission d'évaluation des besoins de l'ONU)</i>
<i>NDI</i>	<i>National Democratic Institute</i>
<i>OAP</i>	<i>Organisation d'Appui à l'autopromotion</i>
<i>OADAME BURUNDI</i>	<i>Observatoire Africain pour la Démocratie et l'Assistance en Matière Electorale - Burundi</i>
<i>OLUCOME</i>	<i>Observatoire de lutte contre la corruption et les malversations économiques et financières (ONG anti-corruption)</i>
<i>ONG</i>	<i>Organisation non-gouvernementale</i>
<i>ONU</i>	<i>Organisation des Nations unies</i>
<i>OSC</i>	<i>Organisation de la société civile</i>
<i>PACAM</i>	<i>Plan d'Action Commun d'Appui aux médias</i>
<i>PACE</i>	<i>Projet d'Appui au Cycle Electoral</i>
<i>PAM</i>	<i>Programme Alimentaire Mondial</i>
<i>PBF</i>	<i>Peace Building Fund (Fonds de consolidation de la paix)</i>
<i>PNUD</i>	<i>Programme des Nations Unies pour le Développement</i>
<i>PRODOC</i>	<i>Project Document (Document de projet)</i>
<i>PSO</i>	<i>Procurement Support Office, Copenhague</i>
<i>PV</i>	<i>Procès-verbal de résultats</i>
<i>RDC</i>	<i>République Démocratique du Congo</i>
<i>SNU</i>	<i>Système des Nations-unies</i>
<i>SPPDF</i>	<i>Synergie des partenaires pour la promotion des droits de la femme</i>
<i>SSRG</i>	<i>Représentant Spécial du Secrétaire Général (des Nations Unies)</i>
<i>TDR</i>	<i>Termes de référence (TDR)</i>
<i>TIC</i>	<i>Technologies de l'information et de la communication</i>
<i>UGP</i>	<i>Unité de gestion du projet</i>

<i>USAID</i>	<i>United States Agency for International Development</i>
<i>USD/US\$</i>	<i>Dollar Américain</i>
<i>UE</i>	<i>Union européenne</i>
<i>UN</i>	<i>Nations unies</i>
<i>UNDAF</i>	<i>Cadre des Nations unies pour l'aide au développement</i>
<i>UNIFEM</i>	<i>Fonds de développement des nations unies pour la femme</i>
<i>UNIMT</i>	<i>Equipe de gestion intégrée des Nations unies</i>
<i>VNU</i>	<i>Volontaire des Nations unies</i>



RÉSUMÉ ANALYTIQUE

1. Introduction

Sur recommandation de la mission d'évaluation pré-électorale (Needs Assessment Mission) de la Division électorale du Département des Affaires politiques des Nations Unies au Burundi, du 06 au 14 juillet 2009, un protocole d'accord a été signé entre le Gouvernement du Burundi et le PNUD le 18 Septembre 2009. Cet accord faisait suite à une requête du Président de la République du Burundi pour un appui international technique et financier soumise au Secrétaire Général des Nations Unies en date du 11 mai 2009. Il marquait également le lancement officiel du Document de Projet (PRODOC) dont le Projet d'Appui au Cycle Electoral (PACE) est l'émanation.

La présente évaluation indépendante a été menée en juillet 2011 par une équipe composée de deux consultants internationaux et d'un consultant national. Durant une période de 5 semaines, l'équipe a procédé à de nombreux entretiens et tenu des séances de travail avec les partenaires nationaux et internationaux du projet ainsi que divers acteurs impliqués dans le processus électoral. Elle a également entrepris une revue systématique et détaillée de la documentation existante. Même si la présente évaluation ne peut être considérée comme une évaluation de tout le processus électoral en raison des termes de référence de la mission¹ et des délais extrêmement courts prévus, les évaluateurs ont réussi à collecter suffisamment de données importantes. Ces données leur ont permis en réalité d'analyser les performances et les résultats du PACE en tenant compte aussi bien de ses objectifs que de la pertinence de la continuation de l'assistance du PNUD en matière d'assistance électorale. Sur cette base, la mission a recommandé les voies et moyens de pérenniser les acquis, proposé une synthèse des enseignements tirés et formulé des recommandations pertinentes fondées sur cette expérience unique du PACE au Burundi.

Les évaluateurs partent du principe général consacré par la littérature en la matière que l'organisation des élections relève de la souveraineté nationale, la communauté internationale n'apportant qu'un appui au processus. Le PNUD, quant à lui, joue un rôle important dans l'apport d'un soutien et d'une assistance technique aux processus électoraux. Il s'engage avec les pays à édifier, à long terme, des capacités et des institutions électorales entre les élections. Il joue aussi un rôle clef de coordination de l'aide électorale internationale au moment des élections.² Quand une assistance électorale des Nations Unies est fournie dans un pays, le bureau du PNUD sur place joue le rôle d'appui central pour le Système de l'ONU. Les préalables énoncés ci-dessus distinguent l'assistance technique et financière de la communauté internationale apportée à un Etat donné, de la gestion du processus électoral de cet Etat.

¹ Les TDR de la mission prévoient une évaluation du PACE et non de tout le processus électoral.

² La Division de l'assistance électorale des Nations Unies (EAD) a été établie en avril 1992 suite à la résolution 46/137 de l'Assemblée générale, pour assister le Coordonateur dans ses fonctions. Les activités principales de la Division consistent à : évaluer les demandes d'assistance électorale des gouvernements, conduire des missions d'évaluation des besoins, collaborer dans la formulation des activités de projets d'assistance avec les autres agences de l'ONU et le développement de la composante électorale des missions de maintien de la paix.

2. Contexte de mise en place du PACE

La mise en place et l'exécution du PACE 2010 au Burundi était un véritable défi à plusieurs points de vue. Premièrement, sur le plan politique, le pays a vécu près de dix sept années de guerre civile et le dernier mouvement rebelle, le Palipehutu-FNL, venait de déposer les armes pour se transformer en avril 2009 en parti politique, soit à peine un an avant la tenue des élections de 2010. L'organisation des élections dans un tel contexte semblait peu évidente. Deuxièmement, la mobilisation des ressources qui étaient évaluées au départ à environ 43.758.790 \$US, s'avérait hypothétique à cause de la grave crise financière internationale qui avait plombé l'économie de nombreux pays occidentaux considérés comme les principaux bailleurs de fonds traditionnels. Toujours en ce qui concerne la mobilisation des ressources, le PNUD et le Gouvernement burundais étaient entrain de mettre en place deux autres projets pour lesquels ils sollicitaient des contributions financières de la part des mêmes bailleurs. Troisièmement sur le plan sécuritaire, la circulation des armes légères dans le pays avait atteint des proportions inquiétantes. Le taux de désœuvrement parmi les ex-combattants démobilisés constituait, quant à lui, une véritable menace pour la paix sociale dans le pays. Quatrièmement, il fallait trouver des experts électoraux internationaux compétents et dans des délais très serrés, capables de s'adapter très rapidement au contexte burundais. Tâche ardue, s'il en est, à cause des multiples théâtres d'assistance électorale plus attrayants qui existaient à l'époque, notamment en Afrique. Cinquièmement, il fallait appuyer la CENI, qui venait d'être mise place, dans l'organisation de six scrutins³ en moins de quatre mois.

3. Pertinence du PACE

Dans l'ensemble et en dépit de quelques contraintes auxquelles il a été confronté, le PACE 2010 au Burundi pourrait être qualifié d'un cas d'école à plusieurs égards, car selon tous les intervenants rencontrés par la mission, le projet PACE a su s'ériger en un acteur incontournable du processus électoral au Burundi.

Huit facteurs conjoncturels déterminants ont été à la base de la réussite du projet PACE :

- a. Des innovations apportées lors de la conception du PACE 2010 grâce à l'évaluation du PACE 2005 dont les conclusions ont permis l'identification des risques majeurs et la mise en place des moyens de mitigation;
- b. La présence à la tête du Bureau PNUD Burundi de responsables qui ont une expérience avérée en matière de mise en œuvre de l'assistance électorale;
- c. Les différents mécanismes de coordination de l'appui au processus électoral au Burundi mis en place avant et après la signature du PRODOC en vue d'assurer la gestion du PACE. La séparation de l'organe stratégique et politique des organes techniques et de gestion a été judicieuse;
- d. Insertion de l'assistance électorale sous une approche cyclique plutôt qu'événementielle, dans le cadre global de l'appui à la bonne gouvernance avec pour conséquence la mise en œuvre en amont par le PNUD d'autres projets dont l'impact a permis de promouvoir la consolidation de la paix au Burundi avant et pendant tout le cycle électoral. Cette approche a permis de procéder à des analyses approfondies et suivies des risques afin d'anticiper certaines

³ En cas de deuxième tour aux présidentielles

violences et de participer à établir un contexte apaisé pour le processus électoral de 2010;

- e. La mise en place d'une CENI consensuelle dont tous les membres ont été adoués par l'ensemble de la classe politique dès leur nomination ;
- f. La présence du BINUB et la synergie entre les agences du SNU dont la participation et le rôle de coordination de l'appui de la communauté internationale a été déterminante;
- g. La volonté de la communauté internationale à accompagner le peuple burundais qui a été illustrée par la continuation de signature d'accords de contribution même après le fort des opérations électorales;
- h. La volonté du peuple burundais de tourner le dos à la violence.

4. Synthèse des résultats par composante

Niveau de contribution et d'implication de la communauté internationale et des partenaires au développement dans l'exécution du PACE : un nombre significatif de 15 bailleurs ont participé au financement du processus à travers le « Basket Fund » du PACE et beaucoup d'autres à travers une aide bilatérale.

Apports

En dépit des nombreuses autres sollicitations de financement dont elle faisait l'objet à l'époque de la mise en place du PACE et du contexte économique mondial peu favorable, la communauté internationale a fini par contribuer à hauteur de près de 87% au financement du processus électoral burundais. Ce, grâce aux nombreuses innovations apportées dans la mise en œuvre du PACE et aux différents mécanismes de gestion mis en place qui regroupaient non seulement les bailleurs du projet, mais aussi, tous les Chefs des représentations diplomatiques avec résidence au Burundi. Il est aussi important de noter la qualité des efforts de mobilisation du gouvernement burundais, de la CENI et des différentes agences du SNU (PNUD, BINUB, UNIFEM) ainsi que la grande efficacité et le professionnalisme de l'Unité de Gestion du Projet (UGP) qui ont permis de mobiliser 28 481 539 \$ US, soit l'équivalent de 100 % des promesses fermes et des accords signés avec les bailleurs dans le cadre du Basket Fund.

Il faut relever aussi que l'un des atouts majeurs du PACE ayant contribué à sa réussite fut l'approche synergétique notée dans l'exécution des activités. Des synergies louables et bénéfiques ont été mises en œuvre entre d'une part, le PACE et les agences du SNU (BINUB, PNUD, CISNU, PSO, AFO, UNIFEM, PAM, la Commission de Consolidation de la Paix des Nations Unies), et d'autre part, entre le PACE, les institutions internationales spécialisées (IFES, NDI) et certains bailleurs bilatéraux. Cette coordination approfondie a contribué à la réduction du budget initial du Basket Fund, certaines activités du PRODOC ayant été directement financées ou exécutées en bilatéral par les concernés.

Contraintes

Le processus électoral au Burundi est intervenu concomitamment avec deux autres processus clés pour le pays : les consultations nationales pour la mise en place des mécanismes de la Justice de Transition et le Désarmement, Démobilisation et Réinsertion (DDR) des ex-combattants. La plus grosse difficulté à laquelle il fallait donc faire face dès lors,

était de mobiliser des ressources pour les trois processus à la fois auprès des mêmes bailleurs de fonds qui étaient en proie aux effets néfastes de la crise financière mondiale.

Mise en place de l'UGP et gestion du PACE : une forte équipe d'une quarantaine d'experts internationaux chevronnés a été mobilisée pendant près d'une année afin de garantir la bonne exécution des activités du Projet.

Apports

Nonobstant la pléthore de projets d'assistance électorale qui étaient en cours d'exécution dans divers pays du monde, notamment en Afrique francophone, et la durée du contrat proposée qui semblait peu attrayante, le PACE a réussi à mobiliser une équipe de 37 experts internationaux rompus aux tâches d'assistance électorale et 37 agents d'appui locaux. La qualité de la collaboration entre cette équipe dirigée par un CTP et la CENI a été décrite comme parfaite et cordiale, empreinte de respect mutuel. Quant à l'appui apporté, il a été jugé hautement bénéfique par les principaux bénéficiaires. Prévu au départ pour la CENI uniquement, cet appui a été étendu au niveau des différents démembrements territoriaux que sont les CEPI et les CECI à travers le déploiement de 17 VNU, Conseillers électoraux. Il convient de relever qu'à ce niveau également, la synergie entre les agences du SNU a bien fonctionné, car la sélection des VNU s'est opérée avec l'assistance du BINUB.

Contraintes

Du fait de la signature tardive du PRODOC intervenue en septembre 2009, la mise en place de l'UGP a connu des retards, à peine cinq mois avant la tenue des premiers scrutins. Ce qui laissait très peu de temps aux experts pour produire les résultats attendus, à l'instar des experts en informatique obligés de travailler 24h/24 en vue de la production du fichier électoral.

Appui du PACE à la CENI : il a contribué au renforcement de la transparence, car il a permis de doter cette jeune structure des capacités techniques et de l'expertise opérationnelle nécessaires pour une gestion efficace et efficiente du processus électoral.

Apports

Malgré le fait qu'elle a été mise en place environ un an seulement avant la tenue des premiers scrutins de 2010, c'est-à-dire en mars 2009, la CENI a été renforcée dans ses fonctions de garant et de gestion du processus électoral. Le constat général aujourd'hui est que l'intégration des ressources techniques a permis à la CENI de renforcer ses capacités et d'œuvrer dans le sens de l'harmonisation, de l'efficacité et de la cohérence des interventions. La CENI a en effet bénéficié d'une série d'actions et d'appui du PACE, qui ont contribué au renforcement et au développement de ses capacités organisationnelles, techniques, financières et opérationnelles. Toutes ces interventions ont contribué à la bonne planification et à la mise en œuvre efficace et efficiente du cycle électoral de 2010.

Contraintes

Même si la CENI semble beaucoup mieux préparée qu'elle ne l'était au départ lors de sa mise en place pour prendre en charge le processus électoral burundais, elle a encore besoin d'un certain niveau d'accompagnement technique et de l'appui financier de la communauté internationale. Le défi consiste à bâtir sur l'expérience acquise afin d'accélérer sa

professionnalisation. Etant donné que la CENI est désormais permanente, un programme transitoire d'assistance pourrait être envisagé pour assurer cet accompagnement de la communauté internationale

Appui à l'organisation et la tenue des scrutins : il se décline en plusieurs activités majeures telles que la mise en place du CTD et la production du fichier électoral, la formation, et la gestion de la logistique qui ont été décrites comme l'épine dorsale de l'assistance électorale, car elles ont contribué au bon déroulement des élections dans le pays

Apports dans la mise en place du Centre de traitement des données (CTD), la mise à jour du fichier électoral et la distribution des cartes d'électeurs

Une des plus grandes réalisations du processus électoral a été l'enregistrement d'environ 3,3 millions d'électeurs burundais, la distribution des cartes d'électeur à tous les inscrits et la production en moins de quatre mois d'un fichier électoral informatisé acceptable et consensuel comprenant toutes les informations recueillies par les agents d'enrôlement sur le terrain dans un contexte difficile. En effet, en dépit du démarrage tardif des opérations, de la carence en agents de saisie de qualité, les différents scrutins ont pu se tenir avec un fichier informatisé et de nouvelles cartes d'électeurs. Ce fichier n'a pas fait l'objet de contestations comme c'est le cas ces derniers temps dans de nombreux pays.

Contraintes

Etant donné les courts délais impartis à la procédure d'achats de logiciel, la cellule informatique de l'UGP a dû mettre en place, elle-même, le logiciel d'édition des listes électorales et des cartes d'électeurs. Cette conception a été faite progressivement depuis le début du mois de décembre 2009 et finalisée deux jours seulement avant le déclenchement des opérations de saisie des données des électeurs occasionnant des reports en interne au niveau de la CENI. De façon générale, le manque d'expertise locale dans le domaine informatique (surtout en opérateurs de saisie) a constitué un véritable handicap, et entraîné une rallonge des délais de traitement.

Apports divers au niveau de la formation

La dimension exceptionnelle de l'exercice faisait qu'au départ, le pari était loin d'être gagné, car il s'agissait de renforcer les capacités de milliers de personnes dans des délais très restreints et dans des domaines très variés. Mais, une fois encore, grâce à la synergie PACE, CENI, NDI, IFES et Gouvernement du Canada, de nombreux agents électoraux et cadres de la CENI ont pu bénéficier de formations de qualité. Beaucoup d'interlocuteurs rencontrés sont d'avis que la CENI est devenue de plus en plus performante. Il semble même que les capacités nationales se sont développées et accrues au fur et à mesure du processus. De même, un transfert de connaissances s'est effectué dans les domaines de la programmation, de la planification des besoins et de la gestion technique électorale. Le gouvernement du Canada a, en effet mis à la disposition de l'UGP pendant deux mois, un expert en formation qui a appuyé la CENI et IFES dans l'élaboration des différents modules de formation. L'approche de mise en œuvre de cette composante est une innovation.

Contraintes

Du côté d'IFES, principal maître d'œuvre de cette activité, le budget initial prévu s'est avéré insuffisant à cause de l'ampleur de la tâche. Heureusement, le gap a très vite été comblé par les fonds du PACE. Par ailleurs, le facteur temps a constitué un véritable handicap dans la

mise en œuvre du volet formation. Les interlocuteurs rencontrés à la CENI relèvent qu'en raison du démarrage tardif du PACE et la proximité des scrutins, une évaluation des agents formés n'a pu être menée avant la tenue des communales.

Apports divers au niveau de la gestion de la logistique électorale :

La mission a noté de nombreuses innovations visant toutes à pallier l'absence de l'ONUB qui avait joué un rôle prépondérant lors des élections de 2005. Toutes les acquisitions de biens et services dans le cadre du PACE ont été réalisées avec l'appui du CISNU (United Nations Integrated Service Centre) qui dispose d'une expertise avérée en la matière. D'autres structures d'envergure régionale et mondiale telles que PSO à Copenhague et AFO en Afrique du Sud ont été mises à contribution. Cette synergie a permis de se prémunir de certains dysfonctionnements et lacunes qui auraient pu constituer une entrave à l'ensemble du processus. L'implication du BINUB à travers un appui pour le transport, le déploiement et l'escorte de certains matériels électoraux a contribué à asseoir la synergie d'actions relevée entre les différentes agences du SNU dans le cadre de la mise en œuvre du PACE

La gestion de la logistique dans le cadre du PACE, difficile au départ, à cause des dysfonctionnements observés lors des communales au niveau du colisage, s'est nettement améliorée au fur et à mesure de l'avancée des activités, notamment de par la mise en œuvre d'un suivi plus rapproché et d'une organisation plus rationnelle du colisage. La gestion du rapatriement du matériel et équipements a été une véritable réussite qui mérite d'être louée. En effet, contrairement à ce qui s'était produit en RDC à la veille de la fermeture du projet APEC en avril 2007, où des équipements étaient encore confisqués par des agents électoraux sur le terrain à cause de certains litiges non réglés, quasiment tout le matériel et les équipements électoraux du Burundi ont été retournés en bon état et en quantité suffisante d'après les conclusions de l'inventaire du 15 au 17 décembre 2010. Ce matériel est actuellement stocké dans deux entrepôts sécurisés à Bujumbura.

Contraintes

Suite aux difficultés logistiques dans le colisage et la distribution des bulletins de vote et d'autres matériels sensibles, le scrutin communal a été reporté de trois jours, du 21 au 24 mai 2010. Pour pallier à ces dysfonctionnements, plusieurs procédures ont été revues et améliorées en vue des présidentielles.

Education civique, OSC, Médias et Genre : la mission a noté pour s'en féliciter que le fonctionnement de la synergie des médias à travers le PACAM est un cas d'école et que davantage de femmes ont accédé à des postes électifs non plus par cooptation, mais à travers le respect des quotas sur les listes de candidature.

Apports divers dans le renforcement des capacités des OSC et médias

S'agissant du volet OSC, par souci d'efficacité et d'efficience, le PACE a préféré œuvrer en synergie avec le BINUB et deux institutions internationales spécialisées que sont IFES et le NDI pour la mise en œuvre de ce volet du projet. De l'exploitation des rapports des organisations de la société civile et à l'issue des différents entretiens, tous les acteurs du processus semblent unanimes sur l'efficacité de cette collaboration. Ainsi, les capacités de nombreuses coalitions et organisations de la société civile représentatives des catégories sociales telles que les jeunes, les femmes, les personnes en difficulté ont pu être renforcées.

Les différentes coalitions d'OSC ont bien fonctionné. Que ce soit le PACAM dans le domaine des médias, qui est un exemple unique en son genre en Afrique, ou le COSOME dans celui du monitoring, chaque organisation a bien joué sa partition et œuvré à la consolidation de la paix dans un environnement marqué par les contestations et les mots d'ordre de boycott de l'opposition. Mettre ensemble près d'une quinzaine de médias dont les lignes éditoriales sont, pour la plupart, divergentes est un véritable exploit qui mérite d'être relevé. La synergie des médias à travers le PACAM est une plus-value pour le PACE et les autres partenaires qui ont apporté un appui à son fonctionnement.

Contraintes

La plupart des OSC rencontrées auraient souhaité que les financements des partenaires et bailleurs de fonds soient mis à leur disposition un peu plus tôt. Ainsi, elles auraient disposé d'assez de temps pour procéder à une évaluation des différentes activités mises en œuvre avant la tenue des scrutins.

Apports divers dans la prise en compte de la dimension genre

La mise en œuvre du volet genre du PACE qui a bénéficié d'un appui financier des fonds PBF, a aussi donné l'occasion d'expérimenter un autre type de partenariat entre différentes agences du SNU dont l'UNIMT, le BINUB, le PNUD, l'UNIFEM et la société civile. Ce partenariat consistait à appuyer techniquement, matériellement et financièrement la CENI et ses démembrements, les Organisations de la Société civile, les Organisations de femmes et le Gouvernement du Burundi, à la promotion du genre, l'autonomisation de la femme et la participation de la femme au processus électoral de 2010. La principale leçon à tirer au lendemain de la publication des résultats des différents scrutins est que cette synergie d'actions a permis au Burundi de devenir le premier pays en Afrique et le deuxième dans le monde en matière de représentation des femmes au Sénat. Le fait positif étant qu'elles n'ont plus été cooptées comme par le passé, mais élues.

Contraintes

En dépit de toutes les avancées notées dans ce domaine, l'on a déploré l'existence de listes de candidatures qui ne respectent pas le quota de 30% de femmes requis. Par ailleurs, au niveau des collinaires, le quota de 30% d'élues attend toujours d'être institutionnalisé à cause de la complexité même du type de scrutin utilisé.

Cadre juridique applicable aux élections et Contentieux électoral : de nombreux observateurs et les différents interlocuteurs de la mission estiment que la loi électorale burundaise actuelle présentait de nombreuses imperfections qui mériteraient d'être revues avant le prochain cycle électoral de 2015.

Contraintes

Si la réforme juridique des textes régissant la tenue des scrutins s'est achevée en 2009 avec l'adoption de la loi électorale actuelle, de nombreux observateurs estiment qu'elle a été faite sans souci réel de cohérence ou de conformité avec les réalités politiques et l'environnement burundais. A titre d'exemple, ils relèvent que cette loi ne permet pas de vider le contentieux électoral et crée plutôt des blocages. Une révision plus globale de cette loi s'impose afin de procéder à l'adoption d'un nouveau Code électoral consensuel. Vu l'environnement politique actuel caractérisé par une absence de consensus entre les acteurs

sur certaines questions politiques,⁴ la révision de la législation électorale pourrait permettre de rassurer et instaurer la confiance dans le processus électoral en vue des échéances de 2015. Heureusement, la CENI s'y attelle depuis la fin du cycle électoral. D'après ses responsables, un projet contenant leurs propositions de modification a été finalisé et transmis à l'autorité compétente.

Sécurisation du processus : en dépit du mot d'ordre de boycott prôné par certains partis de l'opposition au lendemain des communales, la paix a su être préservée lors de la tenue de tous les scrutins du cycle électoral de 2010.

Apports

Bien qu'elle relevait directement de la responsabilité générale du gouvernement Burundais, la sécurisation du processus électoral a bénéficié de l'appui technique et logistique de la Cellule de sécurité des Nations-unies qui s'est aussi investie dans le renforcement de la sécurité du matériel surtout pendant le trajet Aéroport-Frontières-Entrepôts. Les gouvernements belge et hollandais ont apporté un appui direct au gouvernement burundais en vue du renforcement des capacités des forces de sécurité. Le volet sécurisation a également bénéficié d'un appui financier important du PACE.

Contraintes

Il faut simplement regretter la faiblesse des mécanismes de gestion des violences électorales dans le cadre du PACE lui-même. Un nombre significatif d'activités connexes ont cependant pu être mises en place pour mitiger les risques de violence.

5. Efficacité et durabilité

Efficacité : Le contexte exceptionnel de sa mise en place marquée par l'appel de fonds des Nations Unies en faveur de deux autres projets et la crise financière mondiale faisait qu'au départ, le pari était loin d'être gagné. Le projet PACE au Burundi est donc jugé efficace dans la mesure où il a pleinement atteint son objectif de mobilisation et d'optimisation des ressources financières de la communauté internationale, et d'appui à la CENI. La collaboration CENI et PACE a contribué à la mise en place et à l'opérationnalisation du Centre de traitement des données, le recensement et l'inscription d'environ trois millions et demi d'électeurs, ainsi que l'organisation efficace et efficiente des différents scrutins du cycle électoral de 2010 à travers tout le pays. L'un des acquis majeurs a été la sécurisation de tout le processus et la préservation de la paix avant, pendant et après le processus.

Durabilité : La CENI a reçu, à travers le PACE, une quantité appréciable d'équipements divers. Les contraintes de la mission et le peu de temps à sa disposition n'ont pas permis de rassembler beaucoup d'informations sur l'état actuel de ces équipements et sur les possibilités de leur utilisation lors de futures élections, principalement en ce qui concerne le matériel roulant et l'outil informatique. La pérennité des équipements et matériels doit être considérée comme une priorité pour capitaliser, au-delà du processus électoral, les importants investissements consentis.

⁴ cf. boycott du dernier scrutin présidentiel par l'opposition, suite à la non acceptation par ceux-ci des résultats du scrutin communal

Par ailleurs, le personnel national a acquis un certain niveau d'expérience technique grâce au transfert de connaissances techniques (Personnel de la CENI, des CEPI et des CECI). S'agissant des documents électoraux, ils constituent un type de matériel pour lequel des mesures de conservation n'ont pas été prévues dans la planification des activités électorales. Fort heureusement, cette activité figure dans le plan d'actions stratégique 2011-2014 de la CENI. Actuellement un centre de documentation et d'archivage fonctionnel est basé dans un entrepôt de la CENI à Bujumbura.

6. . Leçons apprises et Conclusion

- Innovation de l'intervention et valeur ajoutée pour le développement national

Une élection est un événement complexe, onéreux et de grande envergure impliquant un grand nombre de personnes qui doivent bien connaître leurs responsabilités dans le processus électoral et répondre de leurs actes devant la loi. Il est impossible de tenir des élections sans une bonne préparation et une planification adéquate. Voilà pourquoi l'Organisation des Nations Unies a plusieurs fois été impliquée dans des processus d'assistance électorale. Si cette assistance s'est d'abord limitée à affirmer les principes de l'autodétermination des peuples dans la mise en place des gouvernements autonomes, la crise de légitimité et des rébellions à répétition à travers le monde ont peu à peu amené l'ONU à prendre une part plus active dans les processus électoraux.

Or, l'assistance aux nations membres dans leurs efforts de réaliser des élections crédibles, légitimes et démocratiques ne peut toujours se réaliser comme une thérapeutique universelle, construite sur des stratégies modulaires et applicables en tout lieu. L'expérience de chaque pays restant unique, le cas du Burundi peut servir d'école, car selon tous les intervenants rencontrés par la mission, le projet PACE a été un acteur incontournable du processus électoral au Burundi.

Les arrangements institutionnels mis en place par le PACE impliquaient plusieurs partenaires bilatéraux et multilatéraux ainsi que de nombreuses agences du SNU dans une recherche commune de solutions et de ressources financières. Cette gestion collégiale a permis à la CENI de bénéficier, dans les circonstances, des meilleurs niveaux possibles d'harmonisation, d'efficacité et de cohérence des interventions.

- Conclusion

En conclusion, le travail de qualité abattu par le projet PACE a permis le bon déroulement du cycle électoral de 2010 avec très peu d'incidents relevés. Toutefois, en dépit des avancées notoires constatées, l'environnement électoral burundais semble encore marqué par les appréhensions de certains partis de l'opposition qui estiment que le processus ne donne pas des garanties de transparence et de fiabilité. Il est aussi marqué par une certaine incompréhension à l'égard de la CENI qui devra œuvrer davantage pour asseoir son efficacité, son efficience et sa professionnalisation. Comme dans la plupart des pays africains, l'acceptation des résultats des scrutins par les différents acteurs reste un nœud gordien au Burundi. Une stratégie devra être envisagée en vue de renforcer la culture politique de toute la classe politique.

Mais il ne faut pas que cette réalité occulte les progrès accomplis et freine la poursuite de l'appui des Nations-Unies et de la communauté internationale à la mise en place d'un

processus électoral plus transparent, plus efficace et plus fiable, d'autant plus que la partie nationale a donné des assurances de sa volonté de poursuivre les réformes et la collaboration. Pour cela, Il faudra capitaliser sur les différentes synergies et partenariats expérimentés dans le cadre d'un projet d'une telle envergure.

- Pistes possibles d'amélioration

Plusieurs pistes d'amélioration ont été identifiées, comme la réforme des textes juridiques qui doit tendre vers l'adoption d'un Code électoral consensuel pour préciser les attributions de tous les acteurs du processus, la gestion du contentieux et des conflits électoraux, ainsi que l'institutionnalisation du quota de 30% de femmes au niveau des collinaires. Cette réforme devra être accompagnée d'une révision en profondeur des procédures, selon une approche globale, avec un véritable souci de conformité avec les textes existants.⁵

Le cadre juridique doit prévoir l'introduction d'outils modernes de gestion pour l'enrôlement des électeurs, pour la tenue des scrutins et le bulletin unique. Il faut continuer de faire appel aux TIC pour constituer les autres bases de données nécessaires à la bonne gestion des événements électoraux, depuis le découpage du territoire jusqu'à la compilation des résultats des élections. Il faut aussi que la révision du fichier se fasse chaque année au cours d'une période précise, comme dans les autres pays, et non plus à la veille des élections comme c'est le cas aujourd'hui.

Tous les acteurs rencontrés estiment que l'appui au processus électoral devrait relever d'autres défis majeurs pour que les principaux acteurs du processus électoral, grâce à une connaissance solide des règles du jeu, jouent pleinement leurs rôles respectifs. Le gouvernement devra amorcer un dialogue franc avec l'opposition. La CENI devra se professionnaliser davantage, les partis politiques, dont la faiblesse organisationnelle a été rapportée à la mission doivent recourir aux voies légales en cas de contestation ; les médias, qui exercent une influence indéniable et la société civile, doivent rester mobilisés pour informer et sensibiliser les électeurs, de manière à accroître la participation des Burundaises et des Burundais à la vie politique de leur pays.

7. Recommandations

Au regard de tous les éléments évoqués ci-dessus, la mission recommande :

7.1. *Au Gouvernement du Burundi*

- Se doter d'un système électoral à la mesure de ses propres ressources, car les élections relèvent de la souveraineté nationale. Le système adopté est fort coûteux et le restera aussi longtemps que des modifications importantes ne seront pas apportées. En conséquence, il paraît important que la CENI, le Parlement et le Gouvernement réévaluent le système en vigueur présentement et introduisent des approches plus modestes et plus viables dans un contexte où il y aurait moins d'urgences et plus de confiance. A titre d'exemple, le cycle électoral de 2010 a coûté deux fois plus cher que celui de 2005.

⁵ Uniformiser les procédures relatives à l'affichage des PV de résultats devant les BV, par exemple.

- Inclure les dépenses de la CENI permanente dans le budget annuel national afin de permettre une mise en œuvre durable et consistante des élections au Burundi, en ligne avec le plan d'actions stratégique 2011-2014 de la CENI.

7.2. *A la communauté internationale*

- Un appui technique concerté et sans réserve des Nations-Unies et des partenaires au développement au gouvernement burundais pour l'amorce d'un dialogue franc entre le pouvoir et l'opposition afin de préserver la paix si chèrement acquise;
- L'appui à la poursuite de la réforme du cadre juridique selon une approche globale consensuelle qui intègre des dispositions claires sur la gestion du contentieux et des conflits électoraux, la périodicité claire pour la révision du fichier électoral, l'institutionnalisation du quota de 30% de femmes au niveau des collinaires et l'introduction des innovations telles que le bulletin unique qui contribuera à réduire les suspicions et le coût des élections ;

7.3. *A la CENI :*

- Le renforcement des capacités techniques et organisationnelles à travers la professionnalisation de tous les niveaux de personnel et par un appui technique à la formalisation et l'informatisation de toutes les opérations électorales et des différentes procédures pour améliorer la précision, l'efficacité, la transparence et l'imputabilité ;
- Dans plusieurs pays, l'inscription des électeurs est l'une des tâches les plus ardues de l'organisme électoral. Si ce processus ne fonctionne pas, la méfiance envers le processus électoral en entier s'installera rapidement. Il est donc primordial d'accorder suffisamment de temps et de ressources à cette partie du travail en déterminant un chronogramme clair et connu d'avance de tous ;
- Les ONG, les médias et les groupes d'observateurs peuvent demander plus d'information que les membres du public. Il faut cependant que les mêmes informations soient disponibles pour quiconque les demande. Au nom de la confiance du public et de la transparence, tous les participants au processus doivent avoir accès au même niveau d'information. Les activités de relations publiques doivent viser à donner l'information qui suscite le plus de demandes et d'intérêt. D'où l'importance d'un plan de communication rationnel;
- Les candidats et les partis sont des acteurs clés dans le processus électoral. Il faut les informer de tous les changements éventuels et leur expliquer ce qui se passe et quelle est l'incidence de ces changements pour eux. Il faut les impliquer plus particulièrement en leur expliquant les caractéristiques de sécurité et de transparence et de la façon dont ils seront atteints.

7.4. Au PNUD

- Avant la mise en place d'un projet d'assistance électorale, surtout dans des contextes très complexes, envisager de mettre à la tête du PNUD au sein du senior management, des personnes qui ont une expérience avérée dans le domaine électoral ;
- Le prochain cycle électoral risque d'être au moins aussi complexe que celui qui vient de s'achever, en termes d'organisation et de gestion des opérations. La mission d'évaluation du projet PACE recommande ainsi à la communauté internationale en général et au PNUD en particulier de continuer à mobiliser les ressources requises, d'assurer la consolidation des acquis et de poursuivre à moyen terme toutes les formes d'assistance au processus électoral au Burundi.
- D'envisager, comme il vient de le faire, mais sur une plus longue période, la mise en place d'un projet transitoire d'assistance électorale, avec un staff réduit ou à des présences ponctuelles, de deux internationaux au maximum, dont la tâche consisterait à accompagner la CENI et les autres acteurs du processus électoral dans la réalisation des nombreux chantiers en instance avant 2015. Cette méthode pourrait s'avérer plus bénéfique surtout en matière de viabilité du système électoral du Burundi

I. GENERALITES

1. Introduction

Sur recommandation de la mission d'évaluation pré-électorale (Needs Assessment Mission) de la Division électorale du Département des Affaires politiques des Nations Unies au Burundi, du 06 au 14 juillet 2009, un protocole d'accord a été signé entre le Gouvernement du Burundi et le PNUD le 18 Septembre 2009. Cet accord faisait suite à une requête du Président de la République du Burundi pour un appui international technique et financier soumise au Secrétaire Général des Nations Unies en date du 11 mai 2009. Il marquait également le démarrage officiel du Document de Projet (PRODOC) dont le Projet d'Appui au Cycle Electoral (PACE) est l'émanation.

Tout en visant principalement l'appui à la CENI pour le bon déroulement du processus électoral, le projet PACE a été mis en place en tirant les leçons du déroulement du projet d'assistance électorale de 2005 dont la gestion était assurée par l'UNOPS. L'objectif du projet était le renforcement et le développement des capacités organisationnelles, techniques, financières et opérationnelles de l'administration électorale burundaise au sens général en vue de la planification et la mise en œuvre du cycle électoral de 2010, ainsi que la pérennisation des acquis durant la période post électorale.

La présente évaluation indépendante a été menée du 1^{er} au 30 juillet 2011 par une équipe composée de deux consultants internationaux et d'un consultant burundais. Durant une période de 4 semaines, l'équipe a procédé à de nombreux entretiens et tenu des séances de travail avec les partenaires nationaux et internationaux du projet ainsi que les acteurs impliqués dans le processus électoral. Elle a également entrepris une revue systématique et détaillée de la documentation existante. Même si la présente évaluation ne peut être considérée comme une évaluation de tout le processus électoral en raison des termes de référence de la mission, et des délais extrêmement courts prévus⁶, les évaluateurs ont réussi à collecter suffisamment de données importantes. Ces données leur ont permis en réalité d'analyser les performances et les résultats du PACE en tenant compte aussi bien de ses objectifs que de la pertinence de la continuation de l'assistance du PNUD en matière d'assistance électorale. Ensuite, de recommander les voies et moyens de pérenniser les acquis, proposer une synthèse des enseignements tirés et formuler des recommandations pertinentes fondées sur cette expérience unique du PACE au Burundi.

Les évaluateurs partent du principe général consacré par la littérature en la matière que l'organisation des élections dans un pays relève de la souveraineté nationale, la communauté internationale n'apportant qu'un appui au processus. Le PNUD, quant à lui, joue un rôle important dans l'apport d'un soutien et d'une assistance techniques aux processus électoraux. Il s'engage avec les pays à édifier à long terme des capacités et des institutions électorales entre les élections. Il joue un rôle clef de coordination de l'aide électorale internationale au moment des élections.⁷ Quand une assistance électorale des

⁶ Les TDR de la mission prévoient une évaluation du PACE et non de tout le processus électoral

⁷ La Division de l'assistance électorale des Nations Unies (EAD) a été établie en avril 1992 suite à la résolution 46/137 de l'Assemblée générale, pour assister le Coordonateur dans ses fonctions. Les activités principales de la Division consistent à : évaluer les demandes d'assistance électorale des gouvernements, conduire des missions

Nations Unies est fournie dans un pays, le bureau du PNUD sur place joue le rôle d'appui central pour le Système de l'ONU. Les préalables énoncés ci-dessus distinguent l'assistance technique et financière de la communauté internationale apportée à un Etat donné, de la gestion du processus électoral de cet Etat.

2. La mission d'évaluation : objectif et termes de référence

Objectif - En juillet 2011, l'équipe d'évaluation du Projet d'Appui au Cycle Electoral au Burundi (PACE) s'est vue confier la mission d'analyser les performances et les résultats de ce projet en tenant compte aussi bien de ses objectifs que de la pertinence de la continuation de l'assistance du PNUD en matière d'assistance électorale. Cette mission, composée de trois membres, a séjourné près de quatre semaines au Burundi. A Bujumbura, elle a rencontré les partenaires et les structures impliquées dans le processus électoral dans le pays et a pris connaissance de nombreux documents mis à sa disposition.

Résultats attendus : A l'issue de cette mission de 21 jours ouvrables à Bujumbura, la mission devait soumettre au PNUD un rapport technique faisant ressortir :

- les résultats obtenus et les apports les plus probants du projet d'appui, compte tenu des défis et objectifs de l'assistance technique du PNUD
- les contraintes et difficultés de mise en œuvre rencontrées
- les perspectives d'amélioration de la gestion du processus électoral telles que perçues par le Gouvernement et d'autres interlocuteurs
- des recommandations idoines devant permettre au PNUD de contribuer plus efficacement à l'amélioration du système électoral burundais au cours de la période 2011-2015

Méthodologie et activités réalisées : Dès le départ, la mission d'évaluation était consciente que l'analyse des performances du projet PACE ne pouvait pas être strictement isolée des autres interventions. Tout en étant l'épicentre de l'assistance internationale, le projet PACE se situait au carrefour de multiples actions destinées à faciliter la réussite de l'organisation des élections au Burundi. C'est la raison pour laquelle la mission, ne voulant pas s'en tenir à une lecture purement unilatérale des activités du projet PACE, a travaillé en étroite liaison avec les principaux responsables de la CENI, de l'Unité gouvernance du PNUD et de la coordination technique du PACE. Elle a tenu un grand nombre de séances de travail avec les partenaires nationaux, internationaux et rencontré certains acteurs nationaux.

La mission a pris connaissance de nombreux documents, en bonne partie fournis par le PNUD, la CENI et les OSC, analysé les observations et commentaires reçus, traité cette information et posé un diagnostic de performance à la lumière des objectifs du PACE, des résultats attendus et des critères internationaux pour des élections crédibles et transparentes. Cet exercice a permis de tirer des conclusions et de proposer des recommandations.

La très courte durée du mandat de la mission d'évaluation (vingt-et-un jours ouvrables) ne lui a cependant pas permis d'explorer davantage l'impact du projet PACE, tous les Experts à l'exception du financier, ont déjà quitté le pays. Cela n'a pas empêché tous les bailleurs, les

d'évaluation des besoins, collaborer dans la formulation des activités de projets d'assistance avec les autres agences de l'ONU et le développement de la composante électorale des missions de maintien de la paix.

experts et les bénéficiaires rencontrés de reconnaître la pertinence du projet et sa contribution exceptionnelle à la planification et la tenue des différents scrutins du cycle électoral burundais de 2010. Ils en attribuent en grande partie l'efficacité aux principaux mécanismes de gestion et d'implantation mis en place pour l'exécution du projet PACE.

Composition de l'équipe : La mission d'évaluation était composée de trois experts, deux experts internationaux et un expert national, qui sont entrés en fonctions entre le 1er et le 04 juillet 2011. Les deux internationaux, qui possèdent tous une expérience approfondie de la problématique des élections en Afrique, sont MM. NIANG Abderhamane (Malien) et Thompson F. SAMA (Camerounais). M. MANIRAMBONA Godefroid, l'expert national, connaît bien le terrain et la problématique électorale burundaise. La mission, dirigée par M. NIANG Abderhamane a travaillé dans les locaux du PACE à Bujumbura.

3. Remerciements

Les consultants remercient chaleureusement tous ceux et celles qui ont donné de leur temps pour faciliter l'exercice de ce mandat : le Senior Management du PNUD Burundi, pour son accueil et sa confiance ; l'équipe du PNUD Burundi qui a veillé aux arrangements contractuels et de voyage ; le personnel du PNUD et l'équipe du projet PACE qui ont assuré un encadrement global et grandement facilité sa mission (information, documentation, déplacements et installation à Bujumbura) et qui s'est occupé des aspects administratifs (rendez-vous...). Merci au Président, à la Vice Présidente et aux Commissaires de la CENI et leurs collaborateurs, ainsi qu'aux autorités politico-administratives du pays et à leurs collaborateurs pour les facilités accordées à la mission, ainsi qu'aux bailleurs de fonds, partenaires nationaux et interlocuteurs de la société civile burundaises pour leurs précieux témoignages. Nos remerciements vont également à l'endroit de l'équipe du CISNU, du BINUB et au personnel d'appui du projet PACE.

II. CONTEXTE DE MISE EN PLACE ET PERTINENCE DU PACE

1. Contexte de mise en place du PACE

1.1. Histoire politique récente du Burundi

Le PACE a été mis en place au moment où le dernier mouvement rebelle burundais venait de déposer les armes. L'année 2009 a, en effet, été cruciale pour le processus de paix au Burundi. Elle a été marquée par des avancées considérables dans la mise en œuvre effective de l'Accord Global de cessez-le-feu entre le Gouvernement et le dernier mouvement rebelle, le Palipehutu-FNL qui s'est transformé en parti politique en avril 2009 sous le nom de Forces Nationales de Libération (FNL), soit à peine un an avant la tenue du premier scrutin de 2010. Le désarmement et la démobilisation des ex combattants du FNL ainsi que des adultes associés à ce mouvement ont contribué à une baisse considérable de l'insécurité. Il faut rappeler que la guerre civile au Burundi a débuté en 1993 au lendemain de l'assassinat du premier Président démocratiquement élu du pays et s'est, dans une certaine mesure, poursuivie jusqu'à la démobilisation du FNL en 2009. Un processus de paix à plusieurs étapes a commencé peu après le début des hostilités, aboutissant à la Convention de gouvernement de 1994 ; l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation de 2000 ; l'installation du gouvernement de transition de 2001 ; le Protocole de Pretoria sur le partage des pouvoirs politique, de défense et de sécurité de 2003 ; les élections démocratiques et paisibles de 2005 ; l'Accord de cessez-le-feu avec le FNL en 2006 et 2008 ; et la transformation du FNL en parti politique en 2009.

1.2. Contexte économique mondial

Le contexte économique et financier mondial au moment de la mise place du PACE était très peu favorable. Selon les analystes, les prévisions économiques pour 2009 étaient pessimistes pour la plupart des économies, surtout celles des bailleurs de fonds traditionnels. La crise des subprimes qui s'était déclenchée au deuxième semestre 2006 avait laissé des séquelles importantes sur ces pays qui étaient désormais en proie à des marchés très volatils, une absence de liquidités, l'augmentation du taux de chômage, la baisse de la confiance des consommateurs et des entreprises. Les dépenses massives que les gouvernements avaient prévues pour aider les pays en développement et les institutions financières se trouvaient de ce fait compromises, car de sérieuses menaces pesaient sur les situations budgétaires déjà précaires de pays tels que les Etats-Unis, le Royaume-Uni, la France, l'Italie, l'Espagne et l'Australie, etc. En dépit de cette réalité, l'ONU se devait néanmoins de trouver les ressources nécessaires pour la mise en œuvre du PACE en vue de garantir la consolidation de la paix au Burundi.

2. Pertinence du PACE

2.1. Le PACE et les Différents Défis liés à sa mise en place

La mise en place et l'exécution du PACE 2010 au Burundi était un véritable défi à plusieurs points de vue. Premièrement, sur le plan politique, le pays a vécu près de 17 années de guerre civile et le dernier mouvement rebelle, le Palipehutu-FNL, venait à peine de déposer les armes pour se transformer en parti politique. L'organisation des élections dans un tel contexte semblait très peu évidente. Deuxièmement, la mobilisation des ressources qui

étaient évaluées au départ à environ 43.758.790 \$US, s'avérait hypothétique à cause de la grave crise financière internationale qui avait plombé l'économie de nombreux pays occidentaux considérés comme les principaux bailleurs de fonds traditionnels. Toujours en ce qui concerne la mobilisation des ressources, le PNUD et le Gouvernement burundais étaient entrain de mettre en place deux autres processus pour lesquels ils sollicitaient des contributions financières de la part des mêmes bailleurs de fonds. Troisièmement sur le plan sécuritaire, la circulation des armes légères dans le pays avait atteint des proportions inquiétantes. Le taux de désœuvrement parmi les ex-combattants démobilisés constituait, quant à lui, une véritable menace pour la paix sociale dans le pays. Quatrièmement, il fallait trouver des experts électoraux internationaux compétents et dans des délais très serrés, capables de s'adapter très rapidement au contexte burundais. Tâche ardue, s'il en était, à cause des multiples théâtres d'assistance électorale plus attrayants qui existaient à l'époque. Cinquièmement, il fallait appuyer la CENI, qui venait d'être mise place, dans l'organisation de six scrutins⁸ en moins de quatre mois.

2.2. Le PACE 2010 au Burundi : un cas d'école

Dans l'ensemble et en dépit des contraintes auxquelles il a été confronté, le PACE 2010 au Burundi pourrait être qualifié d'un cas d'école à plusieurs égards, car selon tous les intervenants rencontrés par la mission, le projet PACE a su s'ériger en un acteur incontournable du processus électoral au Burundi. Huit facteurs conjoncturels déterminants ont été à la base de cette réussite, à savoir :

2.2.1. Le choix des hommes à la tête du Bureau PNUD Burundi

L'assistance électorale des Nations Unies est à l'échelle du Système un ensemble d'efforts coordonnés, qui conjugue l'expertise et les capacités et plusieurs organes des Nations Unies. Le PNUD dans ce cadre là, joue un rôle important dans l'apport d'un soutien et d'une assistance techniques aux processus électoraux. Sur le terrain, il joue un rôle clef de coordination de l'aide électorale internationale au moment des élections, en tant que coordonnateur du Basket fund et des divers mécanismes de gestion mis en place. La présence à la tête du Bureau PNUD Burundi d'un Directeur Pays et d'une Chargée des Programmes qui avaient tous une longue expérience en matière d'assistance électorale, a été l'un des atouts majeurs de la réussite du PACE au Burundi en 2010. Leur expérience dans le domaine a énormément facilité la préparation de l'équipe du Bureau PNUD, la mise en place de l'Unité de gestion du Projet et surtout dans la mobilisation des ressources et la coordination des activités du PACE.

2.2.2. Des innovations par rapport au PACE de 2005

Outre la mission d'évaluation des besoins de EAD qui s'est déroulée du 06 au 14 juillet 2009 au Burundi, les responsables du Bureau PNUD Burundi ont commandité une évaluation du projet PACE 2005. Les conclusions de cette évaluation ont servi de repères dans la conception du PACE 2010. Les innovations apportées dans le cadre de ce nouveau projet sont inspirées des échecs et lacunes du précédent PACE.

⁸ En cas de deuxième tour aux présidentielles

2.2.3. Les différents mécanismes de coordination de l'appui au processus électoral au Burundi mis en place avant la signature du PRODOC

Il s'agit du Comité de coordination stratégique qui réunissait tous les Ambassadeurs et les Représentants des organisations internationales accrédités à Bujumbura et le Comité de coordination technique piloté par le PNUD pour permettre aux techniciens des ambassades et organisations internationales d'évaluer les efforts de mobilisation des ressources et les étapes franchies dans les préparatifs des élections. Ces deux arrangements institutionnels qui ont été mis en place en mai 2009, impliquaient plusieurs partenaires bilatéraux et multilatéraux. Tandis que les questions politiques étaient débattues au niveau stratégique, les experts s'occupaient des aspects plus techniques. L'atout majeur de ces mécanismes, c'est que face aux difficultés de mobilisation, le cadre commun de résultats a été partagé par tous les partenaires dans une recherche commune de solutions et de ressources financières. Cette gestion collégiale a réussi grâce à une vision commune et à un niveau élevé d'échanges entre les acteurs. Elle a permis à la CENI de bénéficier, dans les circonstances, des meilleurs niveaux possibles d'harmonisation, d'efficacité et de cohérence des interventions.

2.2.4. L'intégration d'un concept novateur par le PNUD : l'Appui au cycle démocratique et non plus uniquement au cycle électoral

D'après le Management du PNUD Burundi, les élections offraient un point d'entrée important et sûr pour de plus grandes interventions de soutien au développement de la gouvernance démocratique. Des activités visant la mise en place d'un environnement favorable ont été conduites avant et pendant les élections, grâce en grande partie aux fonds PBF. Il s'agit notamment de l'établissement des cadres de dialogue qui ont contribué à l'atteinte du consensus pour la mise en place de la CENI, de l'appui au processus de désarmement et de réintégration des ex-combattants et adultes associés et de l'appui aux activités de relèvement communautaire qui ont contribué à l'atténuation des conflits.

Le Projet « Appui d'Urgence au Processus Électoral au Burundi » d'un financement de 3.000.000 \$US a ainsi été mis en place en 2010 et a permis d'appuyer le gouvernement dans l'octroi de la carte nationale d'identité à tous les citoyens burundais, et particulièrement les femmes et les groupes vulnérables, d'améliorer la participation politique des femmes dans les institutions de prise de décision par leur mobilisation à la participation au processus électoral 2010, d'appuyer les médias en vue de garantir une couverture médiatique impartiale des différentes phases du processus électoral et une gestion éthique d'informations.

2.2.5. Mise en place d'une CENI consensuelle

Le processus de mise en place de la CENI a été amorcé au mois de Juin 2008 par la signature d'un Décret Présidentiel instituant la CENI sans aucune concertation avec les principales parties prenantes dans le processus électoral, plus particulièrement les leaders des principaux partis politiques représentés au sein des institutions. Mais, les objections⁹ des différents acteurs politiques amèneront quelques mois plus tard à la soumission de nouvelles candidatures qui bénéficièrent d'un consensus politique. Le 13 mars 2009, les cinq

⁹ ce fut un clair refus du parlement

nouveaux membres de la CENI permanente sont nommés après une large concertation avec les différents partenaires.

Un atout singulier que présentait la mise en place de cette Commission était lié à son caractère permanent avec des démembrements aux niveaux communal et provincial.

Dès le départ, la neutralité consécutive à son indépendance a été reconnue par la plupart des acteurs, y compris ceux des formations politiques de l'opposition. Cette légitimité se retrouvera intimement liée à la question d'acceptation des résultats. En effet, la CENI, dont l'intégrité des membres était louée par les différents acteurs, fut du jour au lendemain sujette à des critiques et récriminations, dès la proclamation des résultats provisoires du premier scrutin (communales du 24 mai 2010). Les membres des partis politiques de l'opposition remirent en cause les résultats de ce scrutin et finirent par se regrouper au sein de l'ADC IKIBIRI et à boycotter le reste des scrutins du cycle électoral. La mission d'évaluation souhaite à cet effet insister sur la nécessité de mettre en œuvre une réflexion continue sur les méthodes pour faire face au rejet des résultats électoraux par les acteurs en compétition. Des programmes spécifiques et encadrement préalable des acteurs politiques pourraient être envisagés dans ce sens.

La mission aimerait par ailleurs souligner que, si l'appui du PACE a été possible, c'est en grande partie grâce à l'ouverture exceptionnelle et à l'attitude réceptive des dirigeants de la CENI et de leur grande volonté d'apprendre à gérer efficacement le processus électoral.

2.2.6. La présence du BINUB et la synergie entre les agences du SNU

La présence d'un Représentant Spécial du Secrétaire Général des Nations Unies qui était non seulement à la tête du BINUB, mais était auréolé de plusieurs autres casquettes dont celle de Représentant Résident du PNUD a été un atout fédérateur. Cette multiplicité de rôle a énormément contribué à la mobilisation des ressources et à la mise en œuvre des activités du PACE sur le terrain. Par ailleurs, elle aura contribué la mise en place d'une synergie entre les différentes agences de l'ONU, ou leur intégration dans ce qu'il est convenu d'appeler (One UN), grâce à laquelle des agences telles que le PAM ont pu apporter un appui au processus.

Le BINUB a en effet contribué à la mise en œuvre de plusieurs composantes du PACE : l'appui logistique à travers la mise à disposition de ses entrepôts au niveau des chefs-lieux de province; le déploiement de ses camions pour convoier le matériel et les équipements électoraux; le recours aux avions et hélicoptères du BINUB pour le transport des bulletins de vote d'Afrique du Sud, ainsi que de Bujumbura vers l'intérieur du pays. Concernant l'éducation civique, le BINUB a contribué à la production des spots télévisés simulant les opérations de vote. La plus importante contribution du BINUB a été au niveau de la mise en œuvre de toute la composante du PACE relative au genre, grâce à son unité genre.

Par ailleurs, toutes les acquisitions de biens et services dans le cadre du PACE ont été réalisées avec l'appui du CISNU qui dispose d'une expertise avérée en la matière. La décision d'installer les Experts du PACE chargés des acquisitions dans les locaux du CISNU a énormément facilité les opérations d'acquisition.

2.2.7. La volonté de la communauté internationale à accompagner le Burundi

La volonté de la communauté internationale à accompagner le peuple burundais illustrée par la participation au Basket-Fund de 15 bailleurs dont l’Australie, la Belgique, le Canada, la Commission de Consolidation de la Paix des Nations Unies, la Commission européenne, l’Egypte, la France, le Japon, le Luxembourg les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse, la Norvège et le PNUD. Plusieurs bailleurs ont répondu à l’appel du PNUD pour des fonds complémentaires, certains en soumettant une deuxième contribution, comme la Belgique, la Suède et la Norvège, d’autres en rejoignant le Basket Fund comme la France et la Commission de Consolidation de la Paix, dont l’appui est par ailleurs le premier dans un cadre strictement électoral.

Des contributions bilatérales en dehors du Basket Fund ont été aussi faites par des pays tels que l’Allemagne, la Chine, l’Union Africaine et les États Unis à travers IFES et NDI. Plusieurs partenaires participant au Basket Fund ont aussi fourni un appui bilatéral directement à la CENI. Il s’agit notamment de la Commission européenne, de la Belgique, de la France et des Pays-Bas, du Royaume-Uni, de la Suisse et de la Commission de la Consolidation de la Paix des Nations Unies.

2.2.8. La volonté du peuple burundais de tourner le dos à la violence

Un regard rétrospectif sur la situation sécuritaire qui a caractérisé la durée du cycle électoral, donne droit de penser que le peuple burundais a fait preuve de beaucoup de maturité politique en dépit des mots d’ordre de boycott de l’opposition. La volonté et la détermination manifestes de la population burundaise à évoluer vers un État de droit ont permis de surmonter un grand nombre de difficultés et de pressions qui auraient pu compromettre le bon déroulement du processus. Cette maturité politique du peuple burundais s’est d’ailleurs manifestée lors des scrutins organisés après les communales. En effet, malgré le retrait des partis politiques qu’ils représentaient, les membres de BV, des CECI et des CEPI (recrutés sur base de leur diplômes et appartenance ethnique, politique et de genre) sont tous restés en poste jusqu’à la fin du cycle électoral alors que leur retrait aurait tout simplement compromis tout le processus.

III. RESULTATS DU PACE PAR COMPOSANTES

Composante I : Gestion du Programme d'Assistance Technique

1. Résultats attendus

- L'Unité de gestion est mise en place et renforce les capacités de la CENI
- Les équipements requis pour le fonctionnement de l'UGP sont définis et acquis dans les délais
- La sécurité de l'équipe de gestion est assurée

2. Apports du PACE

2.1. L'Unité de gestion du projet (UGP) a été mise en place avec un personnel constitué de 74 personnes dont :

- 17 experts internationaux de diverses nationalités ayant des compétences avérées dans chacun des domaines prévus;
- 20 Volontaires des Nations Unies dont 17 Coordinateurs de terrain (Conseillers Electoraux Provinciaux) et 01 logisticien ;
- 37 personnels d'appui (nationaux) principalement des chauffeurs et assistantes administratives ;
- Toute cette équipe était placée sous la supervision d'un Conseiller Technique Principal (CTP)
- L'équipe a été progressivement mise en place à compter d'octobre 2009 avec l'entrée en fonction de l'expert en Systèmes Informatiques. La majorité des experts a rejoint le Projet en janvier 2010 ;
- S'agissant de la qualité de la collaboration entre l'UGP et la CENI, les responsables de la CENI la décrivent comme un appui de qualité, une collaboration étroite et parfaite qui se matérialisait à travers des réunions conjointes régulières, tant au niveau central qu'au niveau des démembrements de la CENI

2.2. Les équipements requis pour le fonctionnement de l'UGP sont définis et acquis dans les délais

- Les bureaux de l'UGP étaient et sont encore logés dans les locaux de la CENI au niveau central ;
- Par souci d'efficacité, certains des experts, notamment les experts en approvisionnement, étaient logés dans les locaux de structures spécialisées du PNUD, tel que le CISNU. D'autres tels que l'Expert en Systèmes Informatiques étaient logés dans les locaux du Centre de traitement des données (CTD) à l'ENA de Bujumbura;

- Au regard des équipements qui s’y trouvent encore, la mission note que l’équipe de gestion a eu recours à des équipements de qualité dont la robustesse ne fait l’ombre d’aucun doute ;

2.3. La sécurité de l’équipe de gestion est assurée

- Aucun cas d’accident, d’agression ou de violence sur l’un des experts, VNU ou staff de l’UGP n’est à déplorer ;
- Tout le staff ayant travaillé dans le PACE avait suivi, comme tous les autres staffs du système des Nations unies, un security briefing dispensé par les experts du BINUB.

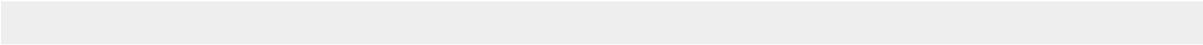
3. Contraintes

- De façon générale, il faut convenir que l’UGP a été mise en place tardivement, très peu de temps seulement avant la tenue des premiers scrutins, et ce, à cause de la signature tardive du PRODOC. Moins de six mois donc avant la tenue de l’élection des conseillers communaux prévus en mai 2010 ;
- De nombreuses activités essentielles, telles que la mise en place du Centre de traitement des données (CTD) et la production du fichier électoral ont démarré avec beaucoup de retard entraînant des effets à la chaîne. Par exemple, la période d’affichage des listes provisoires initialement prévue dans les 3302 centres d’affichage du 5 au 11 avril 2010 a été reportée de deux semaines.
- La mission s’interroge sur la pertinence du recrutement d’un expert international en éducation civique qui à l’analyse, a eu très peu d’impact sur la mise en œuvre de ce volet du projet.

4. Commentaires

- D’après les principaux interlocuteurs de la mission au niveau de la CENI, les experts mis à leur disposition par le PNUD étaient pour la plus part des experts chevronnés rompus aux techniques d’assistance électorale. Leur parfaite maîtrise des questions électorales a énormément contribué au renforcement des capacités de la CENI ;
- Comme nous l’avons relevé tantôt, le PNUD, selon la partie nationale, n’avait pas d’autre choix que de recruter des experts internationaux pour assurer le respect des échéances et le renforcement des capacités nécessaires, mais aussi parce que le Burundi, sortant fraîchement d’une longue crise sociale et politique, ne disposait pas de ressources humaines compétentes pour de telles fonctions ;
- La collaboration entre la CENI et l’UGP était empreinte de respect mutuel. Cette collaboration extraordinaire a permis de partager des moments passionnants, aux dires du Président de la CENI. Elle est allée jusqu’au partage des mêmes bureaux au niveau central. Ce qui a facilité le transfert des compétences à la CENI.

- L'accompagnement de la CENI et le suivi de ses activités par l'UGP ne se sont pas limités au niveau central. Des Volontaires des Nations Unies (VNU), Conseillers Electoraux Provinciaux (CEP) ont été déployés sur le terrain afin de servir de relais avec les démembrements de la CENI aux niveaux provincial et communal. Ils ont appuyé les CEPI et les CECI durant les opérations électorales et ont particulièrement été utiles en ce qui concerne le suivi et la réalisation du plan logistique.



1. Résultats attendus

- Le PRODOC prévoyait la mise en place d'un Basket Fund par le PNUD en vue de recueillir et gérer en pool la contribution des partenaires extérieurs
- Il était également prévu que la coordination se fasse par le biais d'un Comité de Pilotage.
- Le Budget total du PACE se chiffrait à 43 758 790 \$US et les ressources à mobiliser à 38 062 609\$US

2. Apports du PACE

2.1. Mobilisation des ressources

2.1.1. A travers le Basket Fund

- Conformément aux dispositions du PRODOC, le PNUD a mis en place un Basket Fund qui a effectivement permis de recueillir et de gérer la contribution des partenaires extérieurs selon deux modalités : le fonds fiduciaire et le partage des coûts.
- Au 31 décembre 2010, le total d'accords signés s'élevait à 28 481 539 \$ US et au 30 avril 2011, un total de 28 354 195.56 \$ US a été reçu de l'ensemble des bailleurs, soit l'équivalent de 99.55 % des accords signés (l'écart de 0.45% relève des différences de change);
- Un total de quinze bailleurs de fonds a contribué au financement du Projet PACE par ce mécanisme. Il s'agit de l'Australie, la Belgique, le Canada, la Commission de Consolidation de la Paix des Nations Unies, la Commission européenne, l'Égypte, la France, le Japon, le Luxembourg les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Norvège. Seule la Commission européenne a participé à travers un fonds fiduciaire ;

2.1.2. Contributions hors Basket-Fund

- De nombreuses contributions hors Basket Fund ont été relevées par le PACE qui a, de par une coordination accrue avec les bailleurs, permis davantage de cohérence dans la gestion de l'assistance internationale et d'éviter toute duplication d'activité.
- L'Allemagne, la Chine, l'Union Africaine et des Etats Unis (à travers IFES et NDI) ont procédé par des contributions bilatérales qui ont été prises en compte dans le cadre du projet ;
- la Commission européenne, la Belgique, la France, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suisse et la Commission de la Consolidation de la Paix des Nations Unies, en dehors de leur participation au Basket Fund, ont apporté un appui bilatéral directement à la CENI pour le financement d'activités précises telles que la sécurisation du processus, l'appui aux médias et aux OSC, la promotion du genre et la dotation de la CENI en matériels et équipements ;

- Le gouvernement du Burundi a, quant à lui, financé le processus à hauteur 8 millions US\$ destinés au fonctionnement de la CENI. Soit 14% de l'ensemble des financements.
- La mission a noté un réel engouement de la communauté internationale à financer le processus électoral de 2010.

2.2. Administration des fonds

2.2.1. Gestion des ressources

- Conformément aux dispositions du PRODOC, le Comité de Pilotage du PACE constitué essentiellement des pays ayant contribué au Basket Fund, la CENI, le PNUD et l'UGP était seule garante de la gestion de toutes les ressources financières du PACE ;
- Compte tenu du caractère hautement sensible des élections, le comité de pilotage a dû recommander environ 10 révisions budgétaires. Ces multiples révisions visaient à adapter le budget du PACE à la situation réelle sur le terrain. C'est ainsi que le budget du Basket Fund est passé de 38 062 609\$US09 à US\$ 28 791 595 lors de la révision intervenue en décembre 2010, soit une baisse de 9 271 014 US\$ (24.34 % du budget initial du Basket Fund).
- L'UGP a aussi fait preuve d'un bon niveau de coordination qui a grandement favorisé les échanges et la circulation de l'information par la diffusion des rapports financiers, documents de planification, rapports de réunion. Dans le souci de minimiser les risques, deux LOA et 14 avenants ont été signés entre le PACE et la CENI, d'une part, et entre le PACE et la FENACOBU, d'autre part.

2.2.2. Gestion des ressources humaines

- Le principal problème de gestion rencontré concerne les ressources humaines par rapport à la durabilité et la pérennisation des acquis ;
- La mission note que les nationaux ayant travaillé au sein du projet étaient quasiment tous des agents d'appui. Au niveau du CTD, des CEPI et CECI, les agents recrutés sont aujourd'hui à 95% retournés à leurs occupations initiales. Seules des équipes légères d'une ou deux personnes sont en place dans les 17 CEPI ;
- Ce mode de gestion des agents électoraux constitue l'un des plus grands sujets d'inquiétude. La question des capacités nationales qui pourraient être mobilisées pour assurer la gestion des élections à venir au Burundi en 2015 reste entière, car même les commissaires actuels de la CENI pourraient ne plus être là d'ici 2015, leur mandat devant expirer en 2012 ;
- Toutefois, ces problèmes cruciaux de gestion des ressources humaines ne peuvent pas être imputés au projet PACE; ils relèvent principalement de la responsabilité de la CENI et du gouvernement Burundais ;
- Dans le souci de minimiser les risques, deux LOA et 14 avenants ont été signés entre le PACE et la CENI, d'une part, et entre le PACE et la FENACOBU, d'autre part.

2.2.3. Païement du personnel affecté aux opérations électorales

Signature d'une lettre d'accord (LOA) avec la CENI

- le 28 décembre 2009, le PNUD a signé une lettre d'accord (LOA) avec la CENI lui octroyant le statut juridique d'entrepreneur indépendant du PNUD pour l'enrôlement des électeurs ;
- Aux termes de cette lettre, le PNUD se devait de verser des fonds à la CENI en vue du recrutement des agents chargés de l'enrôlement des électeurs ;
- Les fonds versés prenaient en charge uniquement les aspects liés à la logistique. Pour le paiement des agents recrutés, le PNUD entendait procéder par paiement direct sur la base des listes dressées par la CENI ;
- Un avenant à ce LOA a été signé le 02 avril 2010 pour l'affichage des listes électorales, la constitution des kits et la distribution des cartes d'électeur. Un montant forfaitaire a été versé à la CENI juste pour couvrir les aspects logistiques.

Recrutement d'une institution financière pour le paiement des salaires des agents

- Pour mitiger le risque, le PNUD, à travers le CISNU, a procédé au recrutement d'une institution financière, la Fédération Nationale des Coopératives du Burundi (FENACOBUR), par appel d'offres, qui s'est chargée du paiement sur site du salaire de tous les agents électoraux recrutés par la CENI, conformément aux dispositions de la lettre d'accord signée avec le PNUD ;
- Pour cette opération, le PACE a engagé 7 milliards francs burundais. La mission note que cette démarche a été une réussite. Elle a en effet permis de minimiser les risques, car la FENACOBUR pré - finançait l'activité et le PACE ne procédait qu'au remboursement des frais effectivement dépensés sur la base des pièces justificatives, à savoir les fiches d'épargne ou autre document comptable ;
- Les rares dysfonctionnements observés ont été la conséquence d'une mauvaise gestion de l'information. Il est en effet arrivé que des agents de la FENACOBUR soient séquestrés par des agents électoraux sur le terrain qui ne disposaient pas d'une identité complète. La FENACOBUR ne payant que sur présentation d'une pièce d'identité ;
- Le personnel pris en charge était les agents recenseurs, les agents d'affichage, les agents de distribution des cartes d'électeurs, les agents du Centre de Traitement de Données, les manutentionnaires et agents de constitution des kits électoraux ainsi que les membres de bureaux de vote ;
- Il convient de noter qu'avec cinq élections et un calendrier électoral très serré, il était essentiel de pouvoir effectuer le paiement des agents électoraux avant la tenue du prochain scrutin afin d'éviter des contestations qui auraient pu résulter à un boycott ou à une réduction d'effectifs.

3. Contraintes

- Les responsables de la CENI ont déploré la non-association de la CENI aux révisions tant du budget que du PRODOC. La mission aimerait néanmoins relever ici qu'au regard des différents rapports disponibles, toutes les révisions

budgétaires opérées ont été faites sur recommandation du Comité de pilotage co-présidé par la CENI.

- Certains bénéficiaires des financements du PACE tardent à produire les pièces justificatives de l'utilisation faite des ressources reçues. (surtout dans le domaine de la sécurisation du processus).
- La mission note également que certaines activités prévues dans le PRODOC ont simplement été mis à l'écart sur recommandation du comité de pilotage en fonction des impératifs et des activités essentielles.

4. Commentaires

- Etant donné la nature des défis à relever et le niveau élevé des ressources en jeu, le gouvernement du Burundi et les bailleurs ont confié la gestion des fonds au PNUD. C'est grâce aux efforts de mobilisation de tous, y compris le gouvernement, la CENI et le système intégré des Nations Unies, que le processus électoral burundais fut sujet à un appui important des bailleurs. Au final, le gouvernement burundais a assumé près de 17% du financement du processus électoral et les partenaires extérieurs jusqu'à hauteur de 83% des dépenses.
- La mobilisation des ressources s'est faite par le truchement de plusieurs canaux dont les rencontres fréquentes avec les Délégations de la Commission de la Consolidation de la Paix et les multiples séances de travail, par vidéo téléconférences à partir de New-York, avec la Configuration Burundi de la Commission de Consolidation de la paix.
- Le total des ressources mobilisées et le nombre important de bailleurs ayant contribué au PACE, témoignent du grand intérêt de la communauté internationale à accompagner le peuple burundais dans son désir légitime de choisir démocratiquement ses dirigeants. Bien que certains bailleurs aient préféré financer le processus directement en bilatéral sans passer par le « basket fund », le rythme des contributions s'est maintenu jusqu'au terme du processus.

1. Résultats Attendus

- Le Centre de traitement des données est mis en place et opérationnel ;
- Les électeurs sont enregistrés et le fichier électoral est mis à jour ;
- Les cartes d'électeurs sont produites et distribuées

2. Apports du PACE**2.1. Concernant la mise en place et l'opérationnalisation du Centre de traitement des données, les activités ci-dessous ont été menées**

- Un Centre de Traitement de Données (CTD) a été mis en place. Pour les besoins de sécurité, le CTD a été installé dans des locaux aménagés au sein de l'Ecole Nationale d'Administration (ENA) à Bujumbura ;
- La salle abritant le CTD a été aménagée, sécurisée et mise à niveau pour qu'elle réponde aux normes requises en la matière ;
- 240 machines ont été achetées, configurées et installées ainsi que des imprimantes matricielles pour la production des cartes d'électeurs;
- Des serveurs ont aussi été achetées et installées ;
- Compte tenu de l'ampleur des tâches à réaliser et des courts délais impartis à la procédure d'achats de logiciel, la cellule informatique de l'UGP a eu recours de manière ponctuelle à 3 consultants internationaux en informatique, en appui au principal expert informaticien international en poste ;
- Leur collaboration a permis de mettre en place le logiciel d'édition des listes électorales et des cartes d'électeurs. Cette conception a été faite progressivement depuis le début du mois de décembre 2009 et a été finalisée deux jours avant le déclenchement des opérations de saisie des données des électeurs occasionnant de nombreux reports ;
- A la fin des scrutins et sur recommandation du comité de pilotage, le projet PACE a aménagé un nouveau CTD de taille réduite dans les locaux de la CENI pour assurer une meilleure conservation et un suivi plus efficace du fichier électoral de 2010. Ce CTD est doté de soixante ordinateurs, du serveur principal et de quelques imprimantes ;
- deux experts nationaux en informatique viennent d'être recrutés par le PNUD pour dix mois. Ils ont subi pendant plusieurs semaines, en compagnie d'autres cadres de la CENI, une formation sur la prise en main et la gestion du fichier électoral dispensée par l'expert international en systèmes d'information de l'UGP.

2.2. Sur le volet enrôlement des électeurs et mise à jour du fichier, les apports du PACE sont les suivants

- 1 040 agents ont été recrutés et formés. Ces agents comprennent 792 agents de saisie, 28 agents d'exploitation et d'expédition, 36 agents de finition, 80 agents de validation technique, 80 chefs d'équipe et 20 agents d'archivage répartis en trois équipes qui se relayaient toutes les six heures. Leur tâche consistait à

- effectuer les corrections et la validation des données informatiques des électeurs en travaillant 24/24h en 4 groupes se relayant par rotation de 6 heures ;
- 15 600 agents d'enrôlement ont été recrutés et formés;
 - Des outils et méthodologies de mise en œuvre de l'enrôlement des électeurs ont été élaborés et mis en œuvre. Il s'agit notamment du logiciel d'édition des listes électorales et des cartes d'électeurs ; la méthodologie de recensement des électeurs ; du registre de recensement et du carnet d'attestation d'inscription ; ainsi que des manuels de formation des agents d'enrôlement, et le répertoire des unités d'inscription;
 - L'enrôlement des électeurs a effectivement démarré le 21 janvier 2010 et s'est achevé le 9 février 2010 dans les 3302 centres d'inscription du pays ;
 - 3 554 130 ont été inscrits dont 4 604 personnes inscrites à l'étranger (soit 52% de femmes). Ce chiffre représente une augmentation de 7% par rapport au nombre d'inscrits en 2005 ;
 - Dans le cadre du Projet PBF, un appui a été apporté à l'octroi de la carte nationale d'identité à tous les citoyens burundais, et particulièrement les femmes et les groupes vulnérables, qui avaient besoin de ce document, avant le lancement de l'enrôlement des électeurs, pour leur permettre de participer aux élections¹⁰.

2.3. S'agissant de la production et de la distribution des cartes d'électeurs, le PACE a atteint les résultats ci-après :

- Des cartes d'électeurs pré - imprimées ont été commandées et réceptionnées d'Ouganda en février 2010 ;
- Ces cartes ont été personnalisées directement au CTD où des imprimantes appropriées ont été acquises et installées ;
- Afin de faire face au flux d'électeurs, 8 845 agents, soit trois par centre de distribution, sélectionnés par les CECI parmi les agents d'affichage ont été formés et déployés sur le terrain. Cette opération a été principalement soutenue par les fonds japonais.
- Les listes provisoires ont été reçues dans les provinces du 14 avril jusqu'au 16 avril. Etant donné la durée d'affichage fixée à 5 jours, la clôture d'affichage s'est donc déroulée du 19 au 21 avril ;
- Les listes provisoires ont été affichées à la vue du public dans les 3302 centres d'inscription et au chef-lieu de la commune ;
- 3302 agents d'affichage, contrôlés par 542 agents de supervision, ont été recrutés, formés et déployés ;
- Les données collectées à travers les différents formulaires ont cependant permis la révision des données des électeurs, opération indispensable à la personnalisation des cartes d'électeurs.

¹⁰ (cf rapport projet PBF en Annexe)

3. Contraintes

- S’agissant de la mise en place du CTD, en vue de la production d’un fichier électoral informatisé et de la distribution des cartes d’électeurs, le facteur temps a constitué un véritable handicap ;
- Les retards enregistrés dès le départ ont eu des réactions à la chaîne. C’est ainsi que les courts délais impartis à la procédure d’achat de logiciel, la cellule informatique de l’UGP a décidé de mettre elle-même en place un logiciel d’édition des listes électorales et des cartes d’électeurs ;
- Mauvaise formation des formateurs des agents recenseurs, ayant entraîné une mauvaise formation des agents recenseurs, avec comme incidence un remplissage hors norme des registres d’inscription dans certains cas.
- Incapacité technique des informaticiens de la CENI.
- Non respect par certains responsables de CECI des indications données lors de la constitution de la cartographie électorale. Cela a entraîné quelques complications dans la composition des bureaux de vote.
- Le démarrage du traitement des données a par conséquent accusé des retards et les problèmes rencontrés avec les imprimantes achetées par le Projet, ont eu pour impact le report des périodes de personnalisation et de distribution des cartes ;
- La période de distribution des cartes, initialement prévue du 5 au 11 mai dans les 3302 centres d’affichage a été reportée à cause des retards susmentionnés et s’est déroulée du 17 au 23 mai 2010 ;
- Absence de capacités nationales en matière de développement des logiciels ;
- Les électeurs burundais n’ont pas répondu aussi massivement que prévu aux multiples appels radiophoniques et télévisés de la CENI relativement aux corrections des listes provisoires.

4. Commentaires

- Par rapport aux différentes actions prévues, dans le cadre des ressources et résultats, l’on pourrait conclure que le PACE a pleinement atteint les résultats escomptés. En effet, malgré le démarrage tardif des opérations de traitement des données et des multiples reports et retards qui ont été orchestrés, la mission note que le fichier électoral produit et utilisé lors des différents scrutins du cycle électoral burundais 2010 était fiable et n’a fait l’objet de contestations majeures. Par ailleurs, ce fichier était représentatif de l’ensemble de la société Burundaise ;
- Certains réseaux d’OSC burundaises se félicitent de la décision du gouvernement burundais de rendre gratuit l’accès à la carte nationale d’identité pour les couches les plus défavorisées afin d’encourager le plus grand nombre de burundais à se faire inscrire sur les listes électorales. Cette décision a eu le mérite d’avoir contribué à l’accroissement du taux d’inscription des femmes, à la prise en compte de certaines couches défavorisées et groupes marginalisés tels que la tribu Batwa.

Composante IV : Formation du personnel électoral

1. Résultats Attendus

- Le personnel électoral est formé

2. Apports du PACE

- le Projet PACE a organisé avec succès, dès la nomination des commissaires de la CENI, une mission de renforcement de leurs capacités en Afrique du Sud. De l'avis des commissaires eux-mêmes, cette mission leur a été doublement bénéfique. Elle a permis aux commissaires qui venaient d'horizons divers de mieux se connaître et de former un bloc soudé ;
- Toujours au sujet de l'appui à la formation des commissaires, la Vice-présidente nouvellement nommée rentre fraîchement d'Afrique du Sud où en dehors des formations reçues, elle a pu suivre le déroulement des élections locales dans ce pays.
- S'agissant du volet formation du personnel électoral qui avait pour but d'assister la CENI dans la mise en œuvre d'une série d'initiatives de développement des capacités visant à améliorer la compétence technique de son personnel, il a été entièrement mis en œuvre par l'International Foundation for Electoral Systems (IFES) avec l'appui financier du PACE ;
- Un nombre important d'agents électoraux recrutés ont ainsi été formés par IFES, notamment les agents d'enrôlement et leurs encadreurs, les membres de bureau de vote et les membres de l'administration électorale au niveau national, provincial et communal, notamment les chargés de matériel en vue des opérations de réception et de stockage
- Ces formations ont porté sur différents modules tels que: le fonctionnement de la CENI et ses démembrements, l'opération d'enregistrement des électeurs, le déroulement des opérations de vote, les techniques et les principes de formation des adultes, l'organisation du recensement électoral, les outils du recensement électoral, la répartition des sièges, les dispositions pertinentes du Code électoral, le cycle électoral, le Code d'éthique d'un membre de la CEPI, les stratégies de règlement du contentieux électoral, la gestion de la logistique, etc.
- Au total, 35000 agents de BV ont été formés. Des responsables et agents électoraux ont aussi été formés, soit, 129 responsables des CEPI, 645 responsables de CECI, des agents recenseurs, 3302 agents d'affichage, 8845 agents de distribution des cartes d'électeurs, 542 agents de supervision ; 1270 agents de constitution des kits électoraux
- L'unité informatique a aussi procédé à la formation de 1040 agents du Centre de Traitement de Données ;
- D'autres formations plus spécialisées ont été réalisées dans des domaines tels que la saisie, le genre, l'éducation civique, etc.

3. Contraintes

- Des défaillances ont toutefois été enregistrées, à savoir, l’insuffisance de moyens financiers et de temps pour procéder à l’évaluation des formations avant les élections ;
- L’expert en formation mis à disposition du PACE par le gouvernement du Canada n’est resté que deux mois. Il n’a pas eu assez de temps pour assurer le suivi de la mise en œuvre des formations aux côtés d’IFES;
- De façon générale, la mission relève la nécessité de clarifier les concepts d’éducation civique électorale (qui relève d’un ensemble de procédures de sensibilisation des populations aux droits et devoirs des citoyens dans le domaine électoral) et de formation électorale (qui est une procédure de transfert de capacités pour l’exécution d’une activité liée au processus électoral comme le recensement, la gestion des bureaux de vote, la logistique...). Il est à espérer que les responsables de la CENI et l’équipe restreinte de gestion du projet PACE y veilleront avant le démarrage du cycle électoral de 2015 ;
- En outre, la mission note que le facteur temps a constitué un véritable écueil dans la mise en œuvre du volet formation. Les interlocuteurs rencontrés à la CENI relèvent qu’en raison du démarrage tardif du PACE et la proximité des scrutins, une évaluation des agents formés n’a pu être menée avant le démarrage des scrutins ;
- Ensuite, si elle avait disposé de plus de temps, la CENI aurait pu dérouler d’autres modules de formation, d’après ces interlocuteurs.

4. Commentaires

- La synergie mise en place entre le PACE, IFES, NDI et la CENI en vue de la mise en œuvre de ce volet du projet PACE a été très bénéfique et a permis d’éviter des chevauchements et la dispersion des moyens disponibles.
- La mission note que, conformément au résultat attendu, le PACE a atteint les objectifs escomptés, car de l’avis même des bénéficiaires de la CENI, ils ont été capables de mieux gérer la CENI et tout le processus électoral grâce à la qualité des enseignements reçus.
- Il semble par ailleurs que les capacités nationales se sont développées et accrues au fur et à mesure du processus, qu’un transfert de connaissances s’est effectué dans les domaines de la programmation, de la planification des besoins et de la gestion technique électorale.
- Le renforcement des capacités constitue d’ailleurs l’une des activités phares du plan d’actions stratégiques 2011-2014 de la CENI.

Composante V : Appui à la CENI pour l'organisation des scrutins

1. Résultats Attendus

- L'administration électorale est équipée et fonctionnelle
- Les scrutins prévus en 2010 sont tenus

2. Apports du PACE

1.1. L'administration électorale est équipée et fonctionnelle

- Dès sa mise en place, le PACE a très rapidement contribué à pallier au manque d'équipements de la CENI à travers la dotation en matériels roulants, mobilier de bureau et matériel informatique (ordinateurs pour la CENI et 34 ordinateurs pour les CEPI) ;
- la CENI a également bénéficié d'un appui direct de la part de certains bailleurs bilatéraux qui ont mis d'importants matériels et équipements à sa disposition ;
- La mission note que la CENI a reçu, à travers le PACE, une importante quantité d'équipements divers rétrocédés à la fin du PACE. Les contraintes de la mission et le peu de temps à sa disposition n'ont pas permis de descendre au niveau des magasins d'entreposage pour s'assurer que les principes de bonne conservation du matériel étaient respectés ;
- La pérennité des équipements et matériels doit être considérée comme une priorité pour capitaliser, au-delà du processus électoral, les importants investissements consentis

1.2. Les scrutins prévus en 2010 sont tenus

1.2.1. Acquisition de biens, services et matériel électoraux

1.2.1.1. Le volume des achats – Les appels d'offres lancés à travers le projet PACE, ont porté sur:

- 3,85 millions de cartes d'électeurs vierges ont été reçues à Bujumbura d'Ouganda dès le 5 février 2010 ;
- près de 80 millions de bulletins de vote acquis pour les cinq scrutins, pour un total d'US \$ 1,9 millions;
- 13 650 urnes complémentaires acquises et livrées le 24 avril 2010 du Danemark pour un montant d'US \$ 594 457, soit \$ 43,5 par urne ;
- 10 000 isoloirs complémentaires produits localement par une association burundaise pour un montant d'US \$ 350 000, soit US\$ 35 par isoloir ;
- plus de 32 millions d'enveloppes blanches et noires achetées du Royaume-Uni et livrées le 30 avril 2010 pour un montant d'US \$ 1,5 million.

1.2.1.2. Les procédures

- le PACE a bénéficié de l'expertise avérée du CISNU en matière d'acquisitions ;
- Les experts en acquisition du Projet étaient en effet logés dans les locaux du CISNU ;

- Cette synergie a contribué à booster le travail du projet ;
- Toutes les pièces justificatives des opérations menées sont disponibles dans les locaux du CISNU ;
- Le Directeur Pays du PNUD a bénéficié d’une délégation d’autorité de USD 100 000 ;
- Le Directeur Pays Adjoint chargé des Opérations du PNUD a, quant à elle, bénéficié d’une délégation d’autorité de USD 30 000 ;
- Quant au CTP du projet, il avait une délégation d’USD 5 000, montant jugé trop faible par les responsables financiers du projet.

1.2.2. Réception et entreposage des équipements

1.2.2.1. Réception et entreposage

- La mission note que plusieurs briefings en logistique ont été organisés par le projet à l’intention du personnel clé des CECI et CEPI ;
- Des systèmes de stockage ont été mis en place en vue de faciliter la réception du matériel électoral à tous les niveaux: central, provincial et communal, chacun géré par l’administration électorale correspondante ;
- Des entrepôts ont été aménagés au niveau communal, provincial et national. Certaines provinces n’ont pas eu besoin d’entrepôt, notamment Bujumbura Rural et Mairie du fait de la proximité des entrepôts de la CENI ;
- Au niveau central à Bujumbura, la CENI disposait de quatre entrepôts (de respectivement 1 000 m³, 1 500 m³, 3 750 m³ et 2000 m³ chacun). Ils ont servi de lieux d’entreposage de l’ensemble du matériel électoral en attente de leur déploiement imminent dans les entrepôts intermédiaires ;
- Les 129 entrepôts au niveau communal étaient placés sous la responsabilité des CECI et représentaient une base arrière pour desservir les bureaux de vote.

1.2.2.2. Gestion du matériel

- Pour pallier aux défaillances logistiques observées lors des communales, les sections logistiques de l’UGP et de la CENI ont mis en place un système de contrôle et d’empaquetage plus rigoureux et sécurisé au niveau du fournisseur (empaquetage des bulletins de vote au préalable de leur transport par paquets scellés transparents de 100 bulletins) ;
- Au niveau central à Bujumbura (missions de vérification conjointe CEPI-CECI, préalablement à l’acheminement du matériel sur le terrain) afin d’amenuiser la tâche des CECI au niveau communal et de permettre un temps imparti plus important pour corriger toute erreur ou problème rencontrés sur le terrain ;
- Constitution de stocks de sécurité à hauteur de 10% des bulletins de vote, gardés dans les entrepôts de Bujumbura au niveau central

1.2.2.3. Constitution des kits

- Pour une optimisation sans faille, trois plans de constitution de kits ont été élaborés (1) le plan de constitution des kits de matériel non sensible (lourd), (2) le plan de constitution des kits de matériel sensible sans bulletins de vote, et (3) le

- plan de constitution des kits des bulletins de vote, étant entendu qu'il s'agissait de bulletins multiples ;
- Près de 3000 personnes dont 1270 agents de constitution des kits ont contribué à l'exécution de ces activités ;
 - Les kits étaient constitués à Bujumbura en tenant compte de chaque BV.

1.2.2.4. Acheminement du matériel

- Un plan opérationnel de gestion des flux de transport du matériel électoral a été élaboré conjointement avec la CENI et partagé avec l'administration électorale aux niveaux provincial et communal ;
- Pour l'acheminement du matériel à l'intérieur du pays, outre l'appui du BINUB, le PACE a signé un LOA (Lettre d'accord structurel) avec la CENI qui devait se charger du recrutement des prestataires pour convoyer le matériel par camion ou autres moyens de transport dans les CEPI et CENI. Ensuite, le PNUD procédait au paiement direct des prestataires à la fin du service rendu ;
- Cinq axes routiers ont été définis afin de mieux coordonner le mouvement du matériel de Bujumbura à l'intérieur du pays ;
- l'acheminement du matériel électoral du niveau central au niveau communal a été privilégié compte tenu des courts délais impartis pour l'acquisition, l'acheminement et la vérification ;
- Chaque CECI avait la responsabilité de définir sa stratégie de transport (vélo, moto, homme, véhicule, etc.) ;
- Le nombre de véhicules alloués à chaque CECI était déterminé en fonction du volume de matériel à transporter, donc en fonction du nombre de BV créé dans cette commune ;
- Le matériel électoral a été transporté par camions du niveau central au niveau communal. Seuls les bulletins de vote des sénatoriales ont été acheminés directement par les membres des CEPI.

1.2.2.5. Retour du matériel

- La mission note pour s'en féliciter que l'ensemble du matériel a été définitivement rapatrié sur Bujumbura à la fin du cycle électoral ;
- Tout le matériel électoral et l'équipement ayant fait l'objet d'un transfert de propriété sont stockés dans deux entrepôts à Bujumbura dont la location est prise en charge par la CENI et la sécurisation par les forces de l'ordre burundaises.
- Pour garantir le succès de ce rapatriement du matériel, des formulaires de vérification du matériel, divers guide de gestion et vérification du matériel, ainsi que des check-lists pour la mise en œuvre coordonnée de l'inventaire du matériel manquant et endommagé lors de chacun des scrutins ont été élaborés et mis à disposition des CEPI et CECI;

3. **Contraintes**

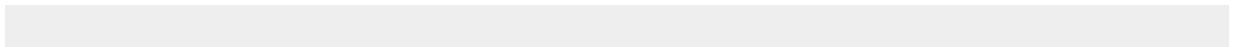
- La mission note que les défaillances observées lors des communales par rapport à l'insuffisance des bulletins dans certains bureaux de vote et qui avaient conduit

au report du scrutin, étaient dues à une absence de suivie en amont et un manque de coordination entre le PACE, la CENI, les CEPI, les CECI et le fournisseur. Heureusement, le Projet a pris très rapidement des dispositions pour pallier à de tels manquements lors des scrutins qui ont suivi.

- D’après les principaux interlocuteurs de la mission au niveau de l’UGP, l’un des défis majeurs auquel le Projet a été confronté en matière de logistique était celui de trouver un fournisseur disposant d’enveloppes noires et en quantité suffisante. Cette couleur d’enveloppe est rare sur le marché international et en plus, la production en commande spéciale reste difficile¹¹.

4. Commentaires

L’appui logistique apporté par le PACE à la CENI a été difficile au départ. Mais il s’est amélioré tout au long du processus grâce aux dispositions prises par l’équipe de gestion du PACE pour parer à toute éventualité. Après les communales, chaque CEPI et CECI était personnellement responsable de tous les équipements et matériels mis à sa disposition. Par conséquent, contrairement à ce qui s’était produit en RDC à la veille de la fermeture du projet APEC en avril 2007, où des équipements étaient encore confisqués par des agents électoraux sur le terrain à cause de certains litiges non réglés, quasiment tout le matériel et équipements électoraux du Burundi ont été retournés en bon état et en quantité suffisante d’après les conclusions de l’inventaire du 15 au 17 décembre 2010. Ce matériel est actuellement stocké dans deux entrepôts sécurisés à Bujumbura.



¹¹ Notons que l’utilisation d’enveloppes noires (une spécificité burundaise) est prescrite par le code électoral burundais.

1. Résultats Attendus

- L'éducation civique électorale sensibilise les électeurs sur les procédures de vote et leurs droits et devoirs en matière électorale ;
- Le Monitoring des droits de l'Homme en période électorale est effectif
- Une observation électorale domestique par les ONG permet une couverture efficace des scrutins
- Une couverture impartiale des scrutins est faite par les médias
- Le genre est intégré et l'égalité participation des hommes et des femmes réalisées dans l'ensemble du processus

2. Apports du PACE

2.1. L'éducation civique électorale sensibilise les électeurs sur les procédures de vote et leurs droits et devoirs en matière électorale

- Pour éviter des chevauchements et par souci d'efficacité et d'efficience, le PNUD a préféré œuvrer en synergie avec des institutions internationales spécialisées que sont l'IFES et le NDI pour la mise en œuvre de ce volet du projet ;
- De l'exploitation des rapports des organisations de la société civile et à l'issue des différents entretiens, tous les acteurs du processus semblent unanimes sur l'efficacité de cette collaboration grâce à laquelle les capacités de nombreuses coalitions et organisations de la société civile représentatives des catégories sociales telles que les jeunes, les femmes, les personnes en difficulté ont pu être renforcées ;
- Un appui stratégique a été fourni par la section Communications du BINUB pour la production de divers spots radios et télévisés reprenant les procédures de vote des présidentielles et des collinaires, y compris une simulation des opérations de vote.
- La CENI a mené beaucoup d'activités telles que:
 - Elaboration et validation d'un plan national d'éducation civique ;
 - Elaboration de modules de sensibilisation et organisation d'ateliers de validation ;
 - la mise en place des supports d'information de la population ;
 - Sensibilisation des groupes spéciaux (les femmes, les jeunes, les démobilisés, ...) sur leur comportement en période électorale
 - Organisation d'un atelier d'enrichissement et de validation des modules d'éducation civique et électorale avec la participation active des partenaires électoraux;
 - Sensibilisation menée par les confessions religieuses en relayant les messages de la CENI dans le lieu de leur culte respectif ;
 - Organisation des rencontres d'échanges et d'information avec les partenaires (ONG, médias, police) au processus électoral sur les

différentes étapes du processus électoral et chaque partenaire était informé sur son rôle dans le processus électoral ;

- Animation des conférences de presse ;
- Les communiqués diffusés dans les radios et dans la presse écrite ;
- Production d'une émission hebdomadaire par la CENI et diffusée en Kirundi dans les radios locales pour passer des informations à l'endroit du public en rapport avec le processus électoral.

2.2. Une observation électorale domestique par les ONG permet une couverture efficace des scrutins

- L'appui du PACE en vue de la mise en œuvre du monitoring des élections s'est matérialisé à travers une contribution financière apportée aux organisations de la société civile formées par IFES pour la mise en œuvre de leurs activités ;
- IFES et NDI se sont essentiellement investis dans le renforcement des capacités des OSC en matière de monitoring. Plusieurs OSC ou réseaux d'OSC ont ainsi bénéficié de ces formations. Il s'agit de : COSOME, CEJP, DUSHIREHAMWE, AFED, OADAME BURUNDI, OAP, OLUCOME
- Ce collectif de huit OSC dont la plupart ont été rencontrées par la mission, a bénéficié de l'appui financier du PNUD ou du PACE.
- Pendant les scrutins, le collectif a su mobiliser 8000 observateurs sur l'ensemble du territoire burundais ;
- Ces OSC ont non seulement observé le déroulement des scrutins, mais, elles ont formé, sensibilisé et contribué à la mitigation de la violence électorale
- Le COSOME a également bénéficié d'un appui du projet PBF destiné à financer la participation de 2 400 observateurs électoraux nationaux au scrutin collinaire

2.3. Une couverture impartiale des scrutins est faite par les médias

- Le PACE a fourni un appui stratégique à la synergie commune des médias à travers le PACAM (Plan d'Action Commun d'Appui aux Media) ;
- Des ateliers de renforcement des capacités des journalistes burundais ont été organisés sur financement du PACE qui a eu recours à 5 journalistes de RFI pour l'animation des modules ;
- Le PACE a également appuyé les journalistes burundais à travers la dotation en équipement
- Les principaux bailleurs du PACAM étaient DFID-SIDA, la France, l'UE, le PNUD (Basket-Fund), le BINUB, USAID, l'Ambassade de Suisse. Ils ont contribué pour plus de 2 millions \$ au financement du PACAM. Le PACAM a également bénéficié de l'appui technique de l'Institut Panos Paris, La Benevolencija, SFCG, CERFOPAX-Chaire Unesco, etc.
- Grâce à cette synergie des médias burundais, la médiatisation du processus électoral à travers diverses campagnes d'information et de sensibilisation de la population burundaise a pu être assurée;
- Conformément à l'esprit et à la lettre de la charte PACAM à laquelle ils ont souscrit, les médias burundais, 15 au total, ont su garder la distance face au

boycott du scrutin présidentiel par l'opposition, sans tomber dans le piège des rumeurs ou partis pris.

- Le Projet PACAM constitue aussi l'une des plus grandes réussites du Burundi. Il n'y a pratiquement aucun exemple de collaboration ou de synergie de cette nature entre Médias de diverses lignes éditoriales dans les pays que les membres de la Mission ont visités.
- Les citoyens, les observateurs, les institutions nationales, la société civile et les partis politiques ne s'y sont pas trompés et ont reconnu le rôle impartial et influent des médias dans l'apaisement des tensions au cours du cycle électoral burundais 2010.

2.4. Le genre est intégré et l'égale participation des hommes et des femmes réalisée dans l'ensemble du processus

2.4.1. Généralités

- Le volet genre du PACE, a été mis en œuvre par l'Unité genre du BINUB et l'UNIFEM.
- Par souci de clarté et d'efficacité, un PRODOC sur le Genre a été élaboré ;
- Ce volet du PACE a bénéficié des financements de la Commission de Consolidation de la Paix des Nations Unies à travers les fonds PBF (Peace building Fund) ;
- Pour la mise en œuvre de ce projet, le BINUB a eu recours à des partenariats avec des organisations de la Société civile telles que :
 - La Synergie des Partenaires pour la Promotion des Droits de la Femme (SPPDF) qui s'est chargée de la mise en œuvre de la stratégie nationale pour une meilleure participation des femmes aux élections de 2010 ;
 - Le Collectif des Associations et ONG Féminines du Burundi (CAFOB) qui a travaillé dans la formation de candidates lors des législative et collinaires ;
 - Association DUSHIREHAMWE qui a travaillé avec la SPPDF dans l'organisation du forum pour l'élaboration du compact sur les priorités de l'égalité des genres pour la législature 2010-2015 ;
 - Association de Femmes Journalistes (AFJO) qui, grâce à son expérience dans la promotion des droits des femmes et de l'égalité des genres dans les médias, s'est chargée de l'élaboration des spots pour la campagne médiatique ;
 - Fondation Intahe qui regroupe les Bashingantahe, a travaillé avec les partis politiques pour susciter les candidatures féminines.

2.4.2. Activités réalisées

- Les résultats obtenus dans le cadre de ce projet sont entre autres :
 - Formation de 258 formatrices qui se sont chargées à leur tour de la formation des OSC sur le terrain en vue de la mobilisation des femmes

électrices et candidates aux élections collinaires et législatives dans le cadre de la campagne « Elis et Fais-toi-élire » ;

- Le renforcement des capacités des candidates aux élections législatives et collinaires. 80 femmes désignées par les 6 partis politiques en lice ont pu ainsi recevoir une formation de deux jours avant l'ouverture de la campagne électorale des élections législatives. 400 autres femmes choisies suivant leur influence dans leur communauté, ont bénéficié d'une formation de deux jours en vue des collinaires.
- Appui aux partis politiques pour l'intégration du genre dans leurs programmes et l'encouragement des candidatures féminines tout en respectant le quota des 30%. Un forum de 2 jours a ainsi été organisé pour l'élaboration d'un compact à cet effet ; 800 affiches en kirundi et français ont aussi été imprimées en vue de la sensibilisation
- Un atelier de formation des femmes élues a été organisé au début de l'année 2011

3. Contraintes :

- En dépit de toutes ces avancées réalisées, la CENI continue de recevoir des listes de candidatures ne respectant pas le quota de 30% femmes ;
- Au niveau des collinaires, le quota de 30% n'est pas encore institutionnalisé.
- Nombre limité de personnes sensibilisées (pas d'attention particulière aux jeunes déscolarisés, démobilisés, des partis politiques)
- Les messages sont demeurés globaux
- Démarrage tardif des séances d'éducation civique et électorale
- La mauvaise transmission des messages par certains partenaires a désorienté la population au cours des élections
- Retard dans le déblocage des moyens financiers par les bailleurs
- Absence/ Insuffisance de temps pour faire le suivi des activités menées avant les élections
- Faible culture des OSC d'œuvrer en réseau

4. Commentaires

Par souci d'efficacité et d'efficience, le PACE a préféré œuvrer en synergie avec le BINUB, l'Unité gouvernance du PNUD, UNIFEM et deux institutions internationales spécialisées que sont l'IFES et le NDI pour la mise en œuvre de ce volet du projet. De nombreuses organisations de la société civile ont été aussi mises à contribution. De l'exploitation des rapports desdites OSC et à l'issue des différents entretiens, tous les acteurs du processus semblent unanimes sur l'efficacité de cette collaboration grâce à laquelle les capacités de nombreuses coalitions et organisations de la société civile représentatives des catégories sociales telles que les jeunes, les femmes, les personnes en difficultés ont pu être renforcées.

La mission note par ailleurs que les différentes actions mises en œuvre dans le domaine de l'appui au genre, ont pour la plupart atteint les résultats escomptés. Grâce à ces différentes actions, les listes des élections législatives ont respecté le quota d'au moins 30% stipulé par la loi. Par ailleurs, 34 des 106 sièges à l'Assemblée nationale sont occupés par des femmes

(soit 32%) tandis que les femmes ont été élues à 50 % au cours des élections sénatoriales, soit 17 des 34 sièges. Le fait majeur à retenir, c'est que pour les élections législatives 2010, la cooptation n'a pas été nécessaire.



Composante VII : Cadre Légal et Contentieux Electoral

1. Résultats Attendus

- Cadre légal mis en place et vulgarisé ;
- La CENI est équipée pour gérer efficacement les contentieux

2. Apports du PACE

Cadre légal mis en place et vulgarisé

L'unité de Gestion du Projet PACE n'a été mise en place qu'en octobre 2009 après la promulgation du Code électoral (le 19 septembre 2009). Le PACE n'a donc eu aucune influence sur le processus d'amendement de ce Code électoral qui était par ailleurs l'apanage des acteurs burundais ;

La CENI est équipée pour gérer efficacement les contentieux

- Discussions techniques entre les experts de l'UGP et de la CENI ainsi que consultations entre la CENI et ses partenaires pour réduire le contentieux électoral ;
- Consultations régulières entre le Conseiller Juridique de l'UGP et les institutions judiciaires burundaises (Cour Constitutionnelle, Parquet Général de la République) pour la création de permanence dans les tribunaux de résidence et de Grande Instance pour la gestion des infractions électorales

3. Contraintes

- Absence de juridictions spécialisées et de procédures légales pour connaître du contentieux électoral et réprimer les infractions électorales;
- Gestion du contentieux électoral par les membres CEPI sans formation juridique, dans une situation de « juge et partie » et qui statuent en premier et dernier ressort : Problème d'efficacité qui conduit parfois à la révolte et au boycott des scrutins ;
- Lenteur des procès (pénaux) pour les infractions commises au cours des élections avec possibilité d'impunité et de récidive des présumés auteurs ;
- Refus des partis contestataires des élections d'adresser les recours aux CEPI conformément à l'article 201 du Code électoral ;
- Existence de plusieurs cas de recours enregistrés par les CEPI (propagande de certains partis politiques dans les rangs les jours de vote, enveloppe de vote non cachetées, encre non indélébile, mauvaise position des isolements, mauvaise comptage des voix et absence de comptage des bulletins contenus dans les grandes urnes dans quelques bureaux de vote, certains PV non signés par certains mandataires des partis politiques, vote au-delà des heures réglementaires, etc.);
- Temps imparti dans le code électoral insuffisant pour le traitement de ce contentieux par les CEPI.

4. Commentaires

Si la réforme juridique des textes régissant la tenue des scrutins s'est achevée en 2009 avec l'adoption de la loi électorale actuelle, de nombreux observateurs estiment qu'elle a été faite sans souci réel de cohérence ou de conformité avec les réalités politiques et l'environnement burundais. A titre d'exemple, ils estiment que cette loi ne permet pas de vider le contentieux électoral et crée plutôt des blocages. Une révision plus globale de cette loi s'impose vers l'adoption d'un Code électoral consensuel. Vu l'environnement politique actuel caractérisé par une absence de consensus entre les acteurs sur certaines questions politiques (cf. boycott du dernier scrutin présidentiel par l'opposition), la révision de la législation électorale pourrait permettre de rassurer et d'instaurer la confiance dans le processus électoral en vue des échéances de 2015.

1. Résultats Attendus

- La sécurisation du processus électoral est assurée

2. Apports du PACE

- Formulation d'un plan opérationnel, formation et équipements entièrement financés de manière bilatérale par les Pays-Bas ;
- Déblocage des fonds par le PACE en faveur des forces de sécurité en vue de la mise en œuvre de trois activités (communication, transport et collation) ;
- Sécurisation des entrepôts pendant tout le processus assurée par les policiers burundais ;
- Recours aux escortes policières pour convoier les camions jusqu'à leur destination finale, soit un ratio de trois policiers par camion;
- Le PACE a appuyé financièrement une partie de la mise en œuvre du plan de sécurisation qui a aussi bénéficié des financements de la Commission européenne ;
- Bien que l'aspect sécuritaire du matériel électoral relevait directement de la responsabilité générale du gouvernement Burundais, la Cellule de sécurité des Nations-Unies s'est aussi investie dans le renforcement de la sécurité du matériel surtout pendant le trajet Aéroport-Frontières-Entrepôts ;
- En ce qui concerne l'acheminement des résultats, un agent de police accompagnait chaque mouvement, en conformité avec le plan de sécurisation établi ;
- La sécurisation des lieux et bureaux de vote a été assurée par la police nationale, avec l'appui de l'armée burundaise qui avait une présence dissuasive loin des BV

3. Contraintes

De l'analyse faite des données fournies par les Points focaux du projet Amatora Mu Mahoro (AMM), un système de monitoring des principes démocratiques et violences électorales, il ressort que des incidents électoraux ont été notés au cours des différents scrutins du cycle électoral 2010. Toutefois, la fréquence des incidents de violence électorale dans les provinces avait diminué et était restée à un taux raisonnable. Ce taux a connu une nette régression avec le temps et au fil des scrutins grâce aux nombreuses initiatives de paix menées.

4. Commentaires

En dépit du mot d'ordre de boycott prôné par certains partis de l'opposition au lendemain des communales, très peu d'incidents ont été relevés avant, pendant et après les scrutins. Appuyée par les forces de défense nationale du Burundi, la police nationale a su se déployer de manière très professionnelle sur l'ensemble du Territoire.

Par ailleurs, les mesures prises en amont par les Nations-Unies après une analyse approfondie des risques et visant à mettre en place un environnement sécurisé pendant tout le processus électoral ont été salutaires. Les programmes de démobilisation, de désarmement et de réinsertion des anciens combattants et anciens rebelles mis en place par le gouvernement burundais grâce aux fonds PBF ont énormément contribué au maintien de la paix et de la sécurité tout au long du processus.

Toutefois, cela ne devrait pas faire oublier les cas d'incidents de violence électorale qui ont été recensés. Des ONG œuvrant dans ce domaine ont pu recenser des cas de destruction de propriété, de tentatives de meurtre et d'actes d'intimidation. Des initiatives de paix ont néanmoins été menées. Les activités de sensibilisation civique et électorale, et les messages de paix des leaders locaux (confessions religieuses et Bashingantahe) ont contribué à faire baisser les tensions. D'autres initiatives, telles que celles entreprises par la société civile et les acteurs internationaux pour le rapprochement entre les partis politiques et la relance du dialogue, pendant la période des élections et après, sont à louer et à perpétuer.

IV. IMPACT DES TACHES DU PACE REALISEES EN BILATERAL, HORS BASKET-FUND

Le soutien de la communauté internationale et l'accompagnement des partenaires au développement ont été remarquables et décisifs dans la réussite des scrutins du cycle électoral burundais de 2010.

En dehors de l'appui technique et matériel reçus à travers le Basket-Fund mis en place et coordonné par le PNUD, la CENI a également reçu une aide bilatérale d'environ 10 millions \$ US sous forme d'équipements et appui à la formation et au genre ainsi qu'un appui d'environ 8 millions \$ US du gouvernement burundais représentant les locaux et les salaires du personnel.

Les différents mécanismes de gestion mis en place dans le cadre du PACE, à savoir le Comité de suivi consultatif, le Comité de suivi technique et le Comité de pilotage, ont permis aux bailleurs d'être constamment au fait de l'évolution des activités du PACE. Ces différents cadres de concertation ont aussi été l'occasion pour ces bailleurs de décider de quelles activités ils pouvaient financer à travers une aide bilatérale. En dehors de la Chine et des USA qui ont apporté un appui direct à la CENI sans concertation avec ces mécanismes, la communauté internationale a fait preuve d'une réelle volonté d'œuvrer en synergie et d'éviter des chevauchements. Cette méthode de gestion constitue une véritable innovation appréciée par l'ensemble de la communauté internationale qui a suggéré aux Nations Unies de mettre en place les mêmes mécanismes pour la gestion du Programme Justice Transitionnelle actuellement en cours d'exécution au Burundi.

Parmi les tâches du PACE réalisées en bilatéral par les partenaires au développement, nous avons relevé :

- Les formations du personnel de la CENI et des agents électoraux financées par les USA à travers IFES et NDI ;
- L'éducation civique et appui à la société civile
- L'appui aux médias qui a bénéficié d'un appui du BINUB, de l'Ambassade de France ;
- La dimension genre du PACE qui a été mise en œuvre par l'Unité genre du BINUB et l'UNIFEM sur financement des fonds PBF ;
- La sécurisation du processus. Bien que relevant de la seule responsabilité du gouvernement Burundais, cette composante du PACE a reçu un appui des Pays-Bas, de la Belgique et du BINUB qui a apporté une assistance technique.
- L'appui logistique du PAM et du BINUB dont les entrepôts ont été réquisitionnés pour le stockage du matériel électoral au niveau provincial.

Toutes ces activités ont contribué à faire baisser le budget du Basket-fund.

V. EFFICACITE ET DURABILITE

5.1. Efficacité

Le contexte exceptionnel de la mise en place du PACE marqué par la morosité de l'économie mondiale faisait qu'au départ, le pari était loin d'être gagné. Le projet PACE au Burundi est donc jugé efficace dans la mesure où il a pleinement atteint son objectif de mobilisation et d'optimisation des ressources financières de la communauté internationale, et d'appui à la CENI pour la mise en place et l'opérationnalisation du Centre de traitement des données, le recensement et l'inscription d'environ trois millions et demi d'électeurs, ainsi que pour l'organisation efficace et efficiente des différents scrutins du cycle électoral de 2010 à travers tout le pays. L'un des acquis majeurs a été la sécurisation de tout le processus et la préservation de la paix avant, pendant et après tout le processus.

5.2. Durabilité

La CENI a reçu, à travers le PACE, une quantité appréciable d'équipements divers. Les contraintes de la mission et le peu de temps à sa disposition n'ont pas permis de rassembler beaucoup d'informations sur l'état actuel de ces équipements et sur les possibilités de leur utilisation lors de futures élections, principalement en ce qui concerne le matériel roulant et l'outil informatique. La pérennité des équipements et matériels doit être considérée comme une priorité pour capitaliser, au-delà du processus électoral, les importants investissements consentis.

Par ailleurs, bien que cela ne figurait pas dans les objectifs prioritaires du PACE, le personnel national a acquis un certain niveau d'expérience technique grâce au transfert de connaissances techniques (Personnel de la CENI, des CEPI et des CECI). S'agissant des documents électoraux, ils constituent un type de matériel pour lequel des mesures de conservation n'ont pas été prévues dans la planification des événements électoraux. En conséquence, la CENI, qui souhaite préserver les archives importantes, doit trouver les moyens de le faire aujourd'hui. Heureusement, cette activité figure dans son plan d'actions stratégique 2011-2014.

En effet, la CENI a aussi élaboré un plan d'actions stratégique 2011-2014 allant jusqu'au prochain cycle électoral prévu pour 2015. Le plan d'action de la CENI permanente, qui comprend une liste d'activités précises et un budget, s'inscrit ainsi dans la durée. Par ce biais, la CENI répond aux besoins d'une approche cyclique (Electoral Cycle Approach) endossée notamment par le PNUD et la Commission européenne, et qui comprend trois périodes d'activités, préélectorale, électorale et postélectorale, chacune marquée par une série d'activités distinctes à réaliser, toutes aussi importantes que l'organisation des scrutins. Ce plan d'actions stratégique peut aussi servir à faciliter la coordination et la cohérence de tout appui pouvant être fourni à la CENI.

VI. DEFIS RELEVES ET LECONS APPRISES,

6.1 Les élections ont été conduites à leur terme dans la paix.

Le processus a démarré avec plusieurs contraintes. La CENI, nouvellement installée et sans expériences antérieures dans le domaine de l'organisation des élections, devait conduire un processus de six scrutins en moins de quatre mois. Le Code électoral contenait beaucoup de contraintes difficilement applicables. La rupture du consensus politique est intervenu dès le premier scrutin (communales), entraînant le boycott des scrutins suivants avec comme conséquence une candidature unique à l'élection présidentielle.

Le cycle électoral était vu par tous les acteurs comme une étape cruciale pour la consolidation de la paix dans un pays fragilisé à tous points de vue par des années de guerre civile. La réussite de ces élections a reposé sur : (a) l'engagement des acteurs politiques burundais à poursuivre le processus de démocratisation de leur pays ; (b) un accompagnement efficace de la communauté internationale.

L'incertitude de pouvoir organiser ces élections dans le climat politique et social qui prévalait a été résorbée progressivement au cours du dialogue entre les forces politiques, dialogue largement encouragé par le Système des Nations Unies et les autres partenaires. Les consensus obtenus ont permis d'élaborer les textes de base relatifs au processus électoral.

La mise en œuvre du système intégré du système des Nations unies sous le leadership du BINUB a été déterminante dans la réussite du processus par l'appui à la création d'un environnement apaisé sur l'ensemble du pays avant et pendant le processus. Les Projets initiés par PBF (Fonds pour la consolidation de la paix), à savoir le DDR, la Justice transitionnelle, le Forum de dialogue politique a permis de réduire les tensions et plusieurs appréhensions. La lecture politique du contexte a permis au management du système des Nations Unies de cadrer, à l'avance, les dangers de déstabilisation du processus. Ainsi, il a été identifié trois axes fondamentaux qu'il fallait gérer : (1) la nouvelle loi sur la circulation des armes et le désarmement de la première vague des démobilisés a permis, sur le plan sécuritaire, à circonscrire le danger de la circulation incontrôlée des armes, (2) pour endiguer la violence potentielle au niveau des associations des jeunes des partis politiques, surtout les jeunes déjà démobilisés, il a été initié l'emploi temporaire de 15 000 jeunes dans des travaux communautaires, (3) pour faciliter le règlement des contentieux et éviter des contestations hors des voies légales, la Cour Constitutionnelle a été doté d'outils de renforcement de capacité de ses membres.

Ces actions politiques ont été renforcées par les initiatives de l'équipe de management du PNUD, Agence spécialisée dans l'appui technique aux processus électoraux. Il faut souligner, car cela est une innovation majeure, que cette équipe de management est pilotée par des fonctionnaires doublés d'une expertise internationale en matière électorale. La présence constante d'une expertise internationale pointue (PACE) auprès de la CENI a été aussi un important facteur du succès. La synergie entre les initiatives politiques et la gestion technique spécialisée a permis une programmation des activités envisageables avant et après les temps d'incertitude au niveau national.

L'environnement de sécurisation et de mise en confiance de la majorité des acteurs ainsi créé a favorisé la mise en place de cadres de résultats communs entre la communauté internationale en son sein et entre elle et les partenaires nationaux. Cette collaboration entre les différents acteurs, par l'institutionnalisation de cadres de concertations politiques d'une part, et cadres techniques d'autre part a favorisé la forte mobilisation des ressources, la flexibilité et l'adaptation de l'appui technique, un accompagnement efficient de la CENI pour aboutir au succès reconnu par tous les observateurs de la scène politique burundaise.

Le boycott du processus préconisé par des acteurs majeurs de la classe politique dès la fin du premier scrutin, n'a pas entamé la volonté du peuple burundais et des Institutions de tourner le dos à la violence en poursuivant le processus jusqu'à son terme. Les représentants des formations politiques qui ont décidé du boycott sont restés à leurs postes dans les Bureaux de vote pour tous les scrutins.

1.1. Un cadre légal contraignant

Fondement de toute l'organisation du processus, le Code électoral du Burundi s'est révélé extrêmement contraignant dans l'applicabilité de certaines de ses dispositions. Ceci s'explique par le fait qu'il est le produit de longues négociations pour la préservation d'intérêts politiques. Organiser six scrutins en moins de quatre mois reste un défi difficilement tenable dans le contexte burundais. S'il y avait eu un second tour de la Présidentielle, il aurait été matériellement très difficile de tenir les délais des élections suivantes.

La conservation du système de bulletins multiples a posé d'importants défis logistiques et financiers, ce qui a compliqué la tâche à la CENI et au PACE. Le corollaire des bulletins multiples a été l'institution de deux urnes dans le Bureau de vote pour recevoir dans la grande urne les bulletins non utilisés et dans la petite les bulletins qui exprimaient le suffrage des électeurs. Le décompte des bulletins de la grande urne a été une opération qui a fortement perturbé les temps de dépouillement des résultats à tel point que la plupart des mandataires toutes tendances confondues n'ont pu assister à la finalisation de l'opération et au calcul du taux de discordance.

La CENI a été fortement handicapée par d'autres dispositions du Code électoral ; il s'agit notamment :

- du contentieux en premier et dernier ressort confié à ses démembrements
- du quota et des mécanismes de cooptation
- de la gestion des résultats

Quand le cadre légal comporte de telles contraintes, c'est toute la structure organisationnelle qui en ressent les effets négatifs. Les décisions et arrêtés pris par la CENI au cours du processus ont été d'un grand apport dans la gestion des écueils du Code électoral.

1.2. La synergie dans l'assistance technique et l'appui financier

Le Projet d'Appui au Cycle Electoral a bénéficié de cinq avantages importants qui ont largement joué en faveur de sa réussite : (1) la présence de la Mission Intégrée des Nations Unies, (2) la manifestation de l'engagement des partenaires extérieurs, (3) l'assistance

technique diversifiée, (4) le professionnalisme des Experts et (5) la franche collaboration des membres de la CENI.

Le Bureau Intégré des Nations Unies a facilité la coordination de l'assistance extérieure à travers le Cadre de concertation stratégique. Il a surtout créé les conditions d'un dialogue soutenu entre les différents acteurs du processus. Il a permis également de mobiliser les potentialités de toutes les agences du Système des Nations Unies, avec la particularité pour le PNUD d'apporter un appui rapproché à la gestion des fonds et à la logistique. La conception du Document de Projet (PRODOC) et l'appui opérationnel du PNUD se sont basés sur l'existence du Cadre des résultats communs initiés par le management du PNUD. L'innovation qui a permis de faire accepter le concept de cadre des résultats communs par tous les partenaires a facilité la coordination des interventions et la résolution du déficit financier. Les partenaires extérieurs ont largement investi dans le Basket Fund créé au niveau du PNUD et ont participé activement aux résolutions des problèmes d'adaptation posés pour la conduite du processus à travers le Comité de Pilotage et le Comité de Concertation Technique. D'autres partenaires ont apporté leur contribution d'une manière bilatérale ou multilatérale en dehors du Basket Fund. La conjugaison des efforts jusqu'à la fin du processus est un secret du succès.

Une spécificité de ce processus réside dans le fait que l'assistance technique à la CENI et aux OSC ne s'est pas limitée à l'expertise fournie par le PNUD. Les interventions de IFES, NDI et de l'expertise canadienne ont contribué à alléger le volume du travail des Experts du PACE et le budget du fonds commun. Ces organisations sont intervenues dans des domaines dont la spécialité leur est reconnue sur le plan international : éducation civique et électorale, appui au renforcement des capacités des OSC et des médias.

Le PACE a été animé par une équipe de professionnels qui, pour la majorité, ont une expérience avérée dans l'organisation des élections. La présence des Conseillers Electoraux dans les provinces a été jugée bénéfique par les partenaires et a permis un accompagnement rapproché aux démembrements. Mais leurs tâches ont été largement facilitées par les prédispositions des Commissaires de la CENI à bénéficier de leur appui – conseil. L'appui fourni par l'équipe de management du PNUD pilotée par des Experts électoraux internationaux (le Directeur pays et la Chargée de Programmes) a été déterminant pour les orientations et aussi par le fait qu'elle a préparé tout le personnel du PNUD concerné à faire face aux responsabilités nouvelles, notamment dans la gestion du Basket Fund.

1.3. Une CENI permanente qui se professionnalise

La mise en place tardive et le manque d'expérience électorale de ses nouveaux membres constituaient un défi majeur pour la conduite harmonieuse du processus. La CENI était aussi handicapée par un calendrier électoral marathon. Le voyage d'étude et d'observation en Afrique du Sud, les séances de travail collectives et les échanges thématiques entre Experts et Commissaires ont permis l'élaboration d'un chronogramme électoral compatible avec le calendrier électoral serré. La collaboration rapprochée entre le PACE et la CENI a eu un impact certain dans le renforcement des capacités de l'administration électorale dans son ensemble. La CENI s'est avérée une équipe soudée et sa cohésion et son désir apparent de s'approprier les nouvelles techniques ont largement contribué à ses performances.

Un autre facteur d'acquisition et de renforcement des capacités réside dans le fait que la CENI a eu à organiser cinq scrutins d'affilée dans un délai de quatre mois consécutifs, ces activités répétés dans un temps si court font sans conteste, tâche d'huile.

Il reste que cette expérience acquise doit être capitalisée, renforcée pour une utilisation ultérieure. Le renforcement des compétences de la CENI devrait se faire par des ateliers et aussi par des voyages d'échange d'expérience. On peut même continuer à renforcer les capacités des cadres de la CENI. Mais la limitation du mandat des commissaires ne facilite pas la conservation de l'expérience pour les élections futures. Un mandat de trois ans signifie que le Commissaire a juste le temps d'acquérir une expérience pendant un seul cycle et au cycle suivant tout est à reprendre à l'image des CENI non permanentes car compte tenu des humeurs politiques, il n'y a aucune assurance que leur mandat soit renouvelé.

L'indépendance de la CENI sans une autonomie financière semble une équation difficile, ce défi reste à relever si les autorités veulent préserver son efficacité et ses performances.

1.4. Les opérations électorales

A ce niveau, trois défis devraient être relevés : (1) l'élaboration du fichier électoral, (2) la gestion de la logistique électorale et (3) la bonne gestion des bureaux de vote.

Malgré l'existence d'un Centre de Traitement des Données (CTD) outillé, la confection du fichier a mobilisé pendant des mois l'ensemble du personnel de la CENI et du PACE. Compte tenu du temps court, le logiciel pour l'inscription des électeurs a été conçu par les Experts du PACE ainsi que les autres logiciels d'application.

L'opération d'inscription a connu un engouement de la population mais aussi des faiblesses imputables au niveau de la formation de certains agents recenseurs.

Le résultat est que la CENI a disposé d'une liste électorale informatisée non contestée avant le premier scrutin, même si la distribution des cartes continuait encore à la veille du scrutin. Cet acquis doit être capitalisé par la correction des erreurs identifiées qui n'ont pu être faites faute de temps.

La gestion de la logistique est une activité critique dans le processus électoral. La nécessité de faire venir le matériel électoral de l'extérieur est un handicap majeur qui a été résolu avec l'appui du Système des Nations Unies. La logistique des communales a connu quelques défaillances surtout au niveau du colisage des bulletins de vote, ce qui du reste, a entraîné le report des communales de quelques jours. La procédure s'est nettement améliorée pour les scrutins suivants par des mesures de redressement opérés par la CENI en collaboration avec le PACE. La logistique doit être considérée comme une activité spécifique qui nécessite une professionnalisation par une formation spécialisée des cadres en charge de cette activité au sein de la CENI.

La bonne gestion des bureaux est la résultante d'un recrutement judicieux des agents électoraux et d'une formation conséquente de ces agents. Les agents recrutés n'obéissaient pas tous aux critères objectifs dégagés et leur formation assurée par IFES ne s'est pas déroulée conformément aux prévisions par manque de temps. Cela s'est ressenti dans la diversité de gestion d'un bureau à l'autre et des difficultés pour certains agents à remplir

correctement les procès-verbaux. Le temps a manqué également pour faire l'évaluation des formations.

1.5. L'éducation civique pour l'ensemble des couches sociales

Ce volet a été pris en charge par IFES, NDI, et a mobilisé un grand nombre d'intervenants avec le soutien du PACE. La Section Communication du BINUB a fourni un appui stratégique pour la production de divers spots radios et télévisés. Dans ce domaine, la synergie a pu être établie, à travers la CENI, entre le PACE, IFES, NDI et PBF.

Il faut relever que diverses activités ont été menées dans le domaine de la sensibilisation et un certain nombre de cadres de synergie ont été créés, notamment la mise en œuvre du PACAM qui a été une innovation majeure dans la couverture médiatique. La Coalition de la société civile pour le monitoring des élections (COSOME) s'est particulièrement illustrée dans le monitoring des observateurs électoraux. Cependant, la sensibilisation dans son ensemble aurait pu être plus porteuse si le plan national de la CENI avait pu être mis en œuvre par un plus grand nombre d'OSC et si le temps avait permis d'évaluer le contenu des messages et les activités menées par les OSC.

L'éducation civique doit demeurer une préoccupation permanente de la CENI et des autorités nationales pour inculquer la culture démocratique non seulement au sein des couches socio – professionnelles du pays mais aussi et surtout au niveau de la classe politique qui doit se convaincre qu'on ne va aux élections seulement pour gagner.

1.6. La promotion du genre est assurée

Pour assurer la promotion du genre par la présence significative des femmes dans les instances délibératives, le législateur burundais a introduit le système de quota de 30% dans les Assemblées législatives et communales. Les dispositions prises en amont, notamment l'imposition du respect scrupuleux des quotas de représentation des femmes sur les listes de candidature ont permis de faire élire cette proportion de femmes sans avoir recours à la cooptation qui est une disposition d'équilibre au cas où le quota n'est pas atteint. La sensibilisation des hommes politiques sur le thème et la mobilisation des ONG féminines ont porté fruit. Ainsi, le Burundi est devenu le premier pays en Afrique et le deuxième au monde dans le domaine de la représentation des femmes au Sénat ; elles partagent à égalité avec les hommes les postes sénatoriaux si on exclut la présence de droit de quatre anciens Présidents de la République. L'UNIFEM a récompensé les listes bien faites qui favorisaient les femmes dans leur classement et un appui a été apporté pour le paiement de leur caution. A la suite de ces élections, les élues femmes sont de l'ordre de 34% contre 22% en 2005 dans les assemblées communales, 32% contre 31% en 2005 au niveau du Parlement, 46% contre 35% en 2005 au niveau du Sénat et 17% contre 14% en 2005 pour les collinaires où il n'existe pas de quota

1.7. La gestion des résultats

Le consensus observé entre les acteurs politiques s'est rompu dès la publication des résultats du premier scrutin (communales). Des formations politiques significatives du paysage politique ont contesté les résultats, se sont retirées du processus et ont appelé au boycott des scrutins futurs ; une situation qui a fait peser de graves dangers sur la préservation de la paix et de la sérénité pendant les scrutins suivants. La compilation des

résultats, y compris ceux de l'enveloppe noire, et la gestion des contentieux par les CEPI ont été des défis majeurs que la CENI avait à relever.

S'il est difficile d'empêcher des hommes politiques de contester les résultats, il est important pour la CENI de se prémunir des méfiances et attaques éventuelles par une gestion transparente à toute épreuve, notamment la gestion des résultats. Le règlement des contentieux communal et collinaire par les CEPI, la non remise de copie de PV à chaque mandataires, le non affichage des résultats devant les bureaux de vote, et le non traitement des résultats par le CTD sont autant de motifs de contestation pour ceux qui sont à la recherche de preuves.



VII. Conclusion

En conclusion, le travail de qualité mené par le projet PACE a permis le bon déroulement du cycle électoral de 2010 avec très peu d'incidents relevés. Toutefois, en dépit des avancées notoires constatées, l'environnement électoral burundais semble encore marqué par les appréhensions de certains partis de l'opposition qui estiment que le processus ne donne pas des garanties de transparence et de fiabilité. Il est aussi marqué par une certaine méfiance à l'égard de la CENI qui devra œuvrer davantage pour asseoir son efficacité, son efficience et sa professionnalisation.

Mais il ne faut pas que cette réalité occulte les progrès accomplis et freine la poursuite de l'appui des Nations-Unies et de la communauté internationale à la mise en place d'un processus électoral plus transparent, plus efficace et plus fiable, d'autant plus que la partie nationale a donné des assurances de sa volonté de poursuivre les réformes et la collaboration. Pour cela, Il faudra capitaliser sur les différentes synergies et partenariats expérimentés dans le cadre d'un projet d'une telle envergure.

- Pistes possibles d'amélioration

Plusieurs pistes d'amélioration ont été identifiées, comme la réforme des textes juridiques qui doit tendre vers l'adoption d'un Code électoral consensuel pour préciser les attributions de tous les acteurs du processus, la gestion du contentieux et des conflits électoraux, ainsi que l'institutionnalisation du quota de 30% de femmes au niveau des collinaires. Cette réforme devra être accompagnée d'une révision en profondeur des procédures, selon une approche globale, avec un véritable souci de conformité avec les textes existants (Cf affichage des PV de résultats devant les BV).

Le cadre juridique doit prévoir l'introduction d'outils modernes de gestion pour l'enrôlement des électeurs, pour la tenue des scrutins et le bulletin unique. Il faut continuer de faire appel aux TIC pour constituer les autres bases de données nécessaires à la bonne gestion des événements électoraux, depuis le découpage du territoire jusqu'à la compilation des résultats des élections. Il faut aussi que la révision du fichier se fasse chaque année au cours d'une période précise, comme dans les autres pays, et non plus à la veille des élections comme c'est le cas actuellement.

Tous les acteurs rencontrés estiment que l'appui au processus électoral devrait relever d'autres défis majeurs pour que les principaux acteurs du processus électoral, grâce à une connaissance solide des règles du jeu, jouent pleinement leurs rôles respectifs. Le gouvernement devra amorcer un dialogue franc avec l'opposition, la CENI devra se professionnaliser davantage, les partis politiques, dont la faiblesse organisationnelle a été rapportée à la mission doivent jouer le rôle qui leur est dévolu par les textes en vigueur, les médias, qui exercent une influence indéniable et la société civile, doivent rester mobilisés pour informer et sensibiliser les électeurs, de manière à accroître la participation des Burundaises et des Burundais à la vie politique de leur pays.

VIII. RECOMMANDATIONS

8.1. Au Gouvernement et au Parlement

- Encourager le Gouvernement à améliorer sa contribution par un approvisionnement annuel des comptes de la CENI dans ce domaine jugé de souveraineté
- Eviter que le conflit électoral ou les contestations découlant du processus électoral de 2010 ne mettent en péril la stabilité politique et les acquis du processus de paix par le dialogue, la sensibilisation ciblée de la classe politique et la formation de ses cadres (c'est une spécialité reconnue au NDI)¹²
- Prévoir l'envoi de la requête d'appui au Secrétaire Général de L'ONU un an avant le premier scrutin envisagé
- S'orienter vers l'élaboration d'un Code électoral à la place d'une loi électorale, code comprenant une partie législative et une partie réglementaire qui intégrerait les aspects techniques et organisationnels. Ainsi la partie réglementaire, en plus de l'avantage que ses dispositions sont connues à l'avance par tous les acteurs, peut être revue par la CENI sans passer par la voie législative
- Gérer la CENI par une loi et inclure dans le budget annuel national un budget dédié à la CENI et aux préparatifs des élections
- Confier la gestion du contentieux électoral aux cours et tribunaux et prévoir une procédure claire et simplifiée pour son règlement avec possibilité de recours
- Intégrer les sanctions en matière électorale dans la loi afin de leur fournir un caractère coercitif d'une loi ;
- Prolonger le mandat de la CENI (6 ans) au-delà de celui des autorités politiques pour minimiser les pressions politiques et s'assurer que l'expérience acquise sera réutilisée ;
- Préciser les concepts relatifs aux quotas et à la cooptation ;
- Introduire le bulletin unique et supprimer le double décompte des bulletins par la suppression de l'enveloppe noire
- Etaler les scrutins sur une longue période et envisager de coupler certains scrutins, (notamment les législatives et les communales)
- Imposer à l'organe chargé de la régulation des médias une stricte neutralité au cours du processus électoral ;
- Traduire les textes fondamentaux en Kirundi
- Trouver un siège approprié et permanent pour la CENI et prévoir en son sein un local approprié pour abriter le CTD
- Introduire la révision annuelle de la liste électorale dans le nouveau Code électoral tout en maintenant des révisions exceptionnelles. Le volume de travail sera allégé et le Fichier toujours actuel en prenant en compte qu'il est possible d'organiser des élections anticipées ou partielles dans un temps bref.

¹² Une éducation à la culture politique et démocratique devrait être envisagée en faveur des différents courants politiques du pays dans la période inter électorale pour éviter les contestations électorales en dehors des voies légales

- Finaliser la révision du fichier au plus tard le 31 Décembre de l'année précédant le premier scrutin envisagé et ce fichier servira pour toutes les élections qui seront organisées l'année suivante
- Envisager l'introduction de la biométrie dans le fichier avant que des revendications politiques ne l'imposent. Encourager l'élaboration d'un texte réglementant la protection des données personnelles des électeurs
- Prise d'un décret régissant la gestion, la sauvegarde et la sécurité du fichier électoral, notamment les codes d'accès
- Légiférer sur le cas d'une candidature unique dans les scrutins
- Encourager la mise en œuvre du financement public des partis politiques et du statut de l'opposition
- Instituer la remise au mandataire de chaque candidat d'une copie des résultats au niveau du Bureau de Vote et non d'une copie du procès – verbal. Cette copie est un imprimé qui porte déjà les noms des candidats dans une colonne et les suffrages exprimés pour chacun d'eux est porté manuellement face à son nom dans la colonne prévue à cet effet. C'est cette copie des résultats qui doit également être affichée devant le BV après la proclamation des résultats.

8.2. Au Système des Nations Unies et aux Partenaires

- Maintenir pour le prochain cycle les cadres de concertation existants et renforcer les activités du Comité de Coordination Technique
- Mettre en place le Basket Fund dans l'année qui précède les élections générales, dans la perspective que la requête pour l'appui au Secrétaire Général de l'ONU est faite dans ce délai ;
- Rendre l'UGP opérationnelle au moins 8 à 9 mois avant le premier scrutin envisagé et associer la CENI dans l'identification des domaines susceptibles de bénéficier d'un appui de la communauté internationale;
- Renforcer la présence des Conseillers Electoraux auprès des démembrements de la CENI (au moins deux Conseillers par province,)
- Accompagner techniquement la CENI pour prendre en charge, non seulement, la période inter électorale, mais aussi les futurs processus électoraux burundais ;
- Suivre la mise en œuvre et surtout le financement des activités post électorales par les partenaires avec en perspective l'élaboration d'un Document de Projet pour le maintien du Basket Fund jusqu'aux élections 2015
- Mettre en place une mémoire institutionnelle chez les bailleurs, susceptible de pallier aux absences ou départ éventuels de leurs experts chargés du dossier des élections
- La communauté internationale pourrait accompagner un dialogue entre les acteurs politiques pour apaiser les tensions nées du processus électoral afin de préserver les acquis

8.3. A la CENI et au PACE

- Mettre en place une base de données de tous les documents de la CENI et de ses démembrements

- Le partage des mêmes locaux entre la CENI et l'UGP a été une mesure salubre qui mérite d'être répliquée lors de la mise en place du prochain PACE ;

8.3.1. Mobilisation et administration des fonds du Projet

- Elaborer le budget électoral conjointement avec la CENI, les points focaux des partenaires et le PNUD
- Appuyer la CENI (à travers l'expertise internationale) dans l'élaboration d'un Plan d'acquisition de l'équipement et du matériel au moins six mois avant l'année des élections
- Dès la mise en place du Basket Fund, procéder à la formation des partenaires nationaux aux procédures budgétaires du PNUD (DEX)

8.3.2. Le fichier électoral

- Continuer de faire appel aux TIC pour constituer les autres bases de données nécessaires à la bonne gestion des événements électoraux, depuis le découpage du territoire jusqu'à la compilation des résultats des élections
- Confier le service fichier électoral de la CENI à un professionnel de la gestion de base de données
- Disposer en permanence au sein de la CENI au moins de deux informaticiens de haut niveau pour la gestion du fichier électoral
- Créer un registre (Rooster) de tous les agents ayant participé à la confection du fichier
- Encourager le partenariat entre la CENI et les services de l'Etat civil du Ministère de l'Intérieur lors des révisions du fichier électoral

8.3.3. Formation du personnel électoral

- Pour l'appui au prochain cycle électoral, un plan de formation devra être élaboré à temps et mis en œuvre longtemps avant le démarrage des scrutins afin de permettre une évaluation des différents modules dispensés
- Le recrutement des agents électoraux doit obéir à des critères précis et publiés d'avance
- La formation des agents des bureaux de vote doit s'étaler au moins sur deux jours avec une séance de simulation et une évaluation doit être faite après chaque formation
- La CENI doit instituer un Registre (Rooster) des agents qui ont déjà bénéficié d'une formation
- Dès la publication du nouveau Code électoral, ces agents doivent subir une mise à niveau
- Initiation de formation commune entre les agents des bureaux de vote et les mandataires des partis politiques afin de les mettre au même niveau de compréhension des dispositions légales
- Initiation des voyages d'études pour les Commissaires et les membres de la CENI

8.3.4. Appui à la CENI pour l'organisation des scrutins

- Les spécifications techniques du matériel et des équipements doivent être précises et élaborées au moins six mois avant le premier scrutin envisagé
- Maintenir le principe de missions conjointes CENI – UGP dans les entreprises retenues pour la confection du matériel
- Veiller à la préservation de l'ensemble du matériel acquis lors du dernier cycle électoral
- Maintenir le principe des lettres d'entente entre les services du PNUD et la CENI
- Renforcer les capacités de la CENI en matière logistique avant les prochaines élections par une formation ciblée des cadres de la CENI en charge de l'activité
- Maintenir le principe de la présence des CECI lors du colisage
- Explorer les possibilités de réquisition des véhicules de l'Etat pour l'acheminement du matériel comme cela se fait dans beaucoup d'autres pays

8.3.5. Education Civique Electorale, Droits de l'Homme, Observation, Média et Genre

- Améliorer la collaboration entre la CENI, les OSC et les médias en s'assurant de la qualité des messages véhiculés
- Assurer une formation civique aux valeurs démocratiques à la population et aux leaders des partis politiques
- Créer dans l'avenir un Basket Fund et faciliter la coordination pour les ressources destinées aux OSC et éviter la duplication des financements
- Déterminer les sources de financement et les décaisser à temps pour éviter le stress et la méfiance
- Œuvrer en synergie pour améliorer l'efficacité et la qualité de leurs interventions
- Encourager fortement les expériences initiées par le PACAM et la COSOME

8.3.6. Qualité de la couverture médiatique

- Poursuivre le renforcement des capacités des professionnels des médias en développant le respect de l'éthique et de la déontologie professionnelles
- Pérenniser le travail en synergie pour plus d'efficacité
- Envisager la mise en place d'une coordination des ressources des partenaires destinées aux OSC pour l'observation ;
- Le déblocage à temps des ressources financières pour la sensibilisation et l'observation électorale ; ;
- Encourager la synergie et la mise en réseau des OSC.
- Développer d'autres projets et d'autres canaux traditionnels à soumettre aux bailleurs de fonds
- Renforcement des capacités des professionnels des médias, surtout ceux qui ne sont pas membres du PACAM
- Exigence du respect de l'éthique et la déontologie professionnelles pour les journalistes et aussi pour les membres de l'organe chargé de la régulation des médias
- Pérenniser le PACAM non seulement pour les élections mais pour le traitement des grands problèmes de la Nation, comme les campagnes contre les violences, pour l'unité nationale et la paix.

Fait à Bujumbura, le 29 juillet 2011

ANNEXES

Annexe I - Liste des personnes et structures rencontrées

N°	Noms	Fonctions	Structures
1.	BEER Dave	Représentant Résident	DFID/UKaid
2.	KANYANGE Perpétue	Coordinatrice	SPPDF
3.	NTAHORWAMIYE Prosper	Commissaire Chargé de l'Education Civique et de la Communication	CENI
4.	NDAYIRORERE Adélaïde	Commissaire Chargée des Finances et de l'Administration	CENI
5.	BUCUMI Julius	Commissaire Chargé des Opérations Electorales, Logistiques et Affaires Juridiques	CENI
6.	NTAHORWAROYE BIKEBAKO Gérard	Secrétaire Permanent (Chef de Cabinet)	Ministère des Relations Extérieures et de la Coopération Internationale
7.	NDAYICARIYE Pierre Claver	Président	CENI
8.	NDAYISHIMIYE Christine	Vice – Présidente	CENI
9.	KAVUMBAGU Jean – Marie Vianney	Président	COSOME
10.	MUNEZERO Fiacre	Conseiller Politique	Ambassade du Royaume des Pays - Bas
11.	VAN RENSELAAR Jan	Chef de Mission Adjoint/Chef de Coopération	Ambassade du Royaume des Pays - Bas
12.	MURINGA Gérard	Conseiller Coopération	Ambassade du Royaume des Pays - Bas
13.	HABARUGIRA	Conseiller	Ministère de l'Intérieur
14.	MINANGOY Robert	Coordinateur du PACAM	Ambassade de France
15.	NDARUGIRIRE Tharcisse	Staff	Institut Panos Paris
16.	KAMPIMBARE Anita	Staff	Institut Panos Paris
17.	GONZALEZ Gustavo	Directeur Pays	PNUD- Burundi
18.	DE Aissata	Directrice Pays Adjoint, Chargée de Programme	PNUD- Burundi
19.	CONDE Cheik Lamine	Chief, Political Governance Section	BNUB
20.	NGEDE Samuel Metuge	Political Affairs Officer, Regional Intégration Unit/ Political Governance Section	BNUB
21.	TANI Marie-Louise	Governance Advisor, Political Governance Section	BNUB
22.	MUGABIYIMANA Thomas	Team Leader	CISNU - Procurement and Contracts Unit
23.	MOLONGANZEYI Daniel	Directeur	CISNU - Procurement and Contracts Unit
24.	MITURUMBWE Christine	Coordinatrice	OSC DUSHIREHAMWE

25	<i>NDACAYISABA Goretti</i>	<i>Chargée de Programme plaidoyer et Mobilisation communautaire</i>	<i>OSC DUSHIREHAMWE</i>
26	<i>DIALLO Oumar</i>	<i>Chef de l'Unité Gouvernance et Etat de Droit</i>	<i>PNUD – Burundi</i>
27	<i>NITUNGA Rose</i>	<i>Programme Analyst - Democratic Governance</i>	<i>PNUD – Burundi</i>
28	<i>KENGNE Jean-Michel</i>	<i>Expert Financier international</i>	<i>PACE - Burundi</i>
29	<i>GONTHIER Caroline</i>	<i>Chargée de Programme Elections</i>	<i>PNUD-Burundi</i>
30	<i>ASSEMIAN Samuel</i>	<i>Expert en système d'information électorale</i>	<i>PACE - Burundi</i>
31	<i>NTAKAVURA Serge</i>	<i>Directeur du Budget</i>	<i>Ministère de la Sécurité Publique</i>
32	<i>LANDESBERG Gilles</i>	<i>Premier Secrétaire</i>	<i>Ambassade de Belgique</i>
33	<i>NINFORERA Yves</i>	<i>Chargé de Programme</i>	<i>Ambassade de Belgique</i>
34	<i>CALAME Cyril, Major</i>	<i>Military Advisor, Unité SSR/ Political Governance Section</i>	<i>BNUB</i>

Annexe 2 - Questionnaire /Guide d'entretien

1. Quelles sont les principales leçons tirées de ce processus ?
2. Qui a appuyé ce processus ? avec quoi ? Et comment ?
3. Que pensez – vous du mandat des Commissaires à la CENI ? Est – il réaliste ?

4. l'Unité de gestion a-t-elle démarré dans les délais recommandés ?
5. en quoi les relations de travail avec la CENI ont-elles été jugées satisfaisantes ?
6. la CENI a-t-elle été opérationnelle dans les délais requis ?
7. sa composition est-elle de nature à porter atteinte à son impartialité et à sa professionnalisation?
8. son chronogramme a-t-été jugé réaliste?
9. Parmi les handicaps signalés y en a-t-ils qui sont liés à un manque de financement dans les délais ?
10. Le Comité de pilotage a-t-il pu tenir ses réunions régulières ?
11. Y a-t-il eu des réticences à financer le processus électoral, liées au calendrier électoral ou à la situation politique ?
12. quel est le taux de participation du gouvernement ? le comparer aux contributions de l'Etat dans les élections antérieures,
13. Les activités des institutions en charge du contentieux ont-elles été financées par le Basket Fund ?
14. Le Centre de traitement des données a-t-il été opérationnel dans les délais requis ?
15. L'inscription est elle dépourvue de parti pris concernant le sexe, l'âge, l'appartenance ethnique ou religieuse, ou la région ?
16. existe-t-il des mécanismes adaptés garantissant l'exactitude des informations qui figurent sur les listes ?
17. quels ont été la place et le nombre des femmes dans les listes de candidatures ?
18. comment le contentieux sur les candidatures a-t-il été apprécié par les partis, les candidats et l'opinion publique
19. le système d'accès aux médias publics est-il appliqué de manière juste ?
20. l'institution en charge de la régulation des médias a-t-elle été jugée impartiale par les candidats, la société civile et l'opinion publique ?
21. les incidents signalés au cours de la campagne étaient-ils de nature à décourager des électeurs à aller voter ?
22. en quoi le plan de sensibilisation de la population a-t-il été jugé satisfaisant?
23. quelle a été la spécificité concernant le genre dans cette campagne de sensibilisation ?
24. quelles ont été les procédures d'acquisition du matériel ?

25. ce matériel a-t-il été acquis dans les délais raisonnables ?
 26. le décompte est-il mené avec intégrité et précision
 27. la force de sécurisation des élections a-t-elle reçu une formation et un équipement adaptés aux élections ?
 28. comment sont proclamés les résultats ? les candidats peuvent-ils attaquer les résultats provisoires ?
 29. les partis et les candidats ont-ils privilégié la voie légale pour le règlement des contentieux électoraux ?
 30. les institutions nationales en charge du contentieux ont-elles reçu un appui extérieur ?
 31. comment doit-on interpréter le taux de participation par scrutin ?
 32. les partis et candidats ont-ils exprimé des opinions sur l'impartialité et l'objectivité des observateurs nationaux ?
 33. Comment les partis, les candidats et l'opinion publique ont-ils apprécié les déclarations publiées par les observateurs nationaux et internationaux ?
 34. Donnez votre appréciation quant au déroulement du processus électoral au Burundi en 2010. Les élections se sont-elles bien déroulées ? Oui ou non ? Pourquoi ?
-

Annexe 3 - Documents et autres matériels consultés

1. Update on the Electoral Process in Burundi – *10 May 2010*
2. Rapport de la Division des Affaires Politiques du BINUB sur les Elections au Burundi - *Septembre 2010*
3. Briefing du SRSB devant le Conseil de Sécurité sur le Processus électoral - *Juillet 2010*
4. Termes de Référence du Comité Stratégique consultatif d'Appui au Processus Electoral au Burundi (CSC) - *22 juin 2009*
5. Termes de Référence du Comité de Coordination Technique d'Appui au Processus Electoral au Burundi (CCT) – *22 juin 2009*
6. Recueil des déclarations d'Observation Electorale des Organisations de la Société Civile – *décembre 2010*
7. Guide des Infractions Electorales au Burundi (MINJUSTICE, CENI, BINUB) – *avril 2010*
8. Rapport d'évaluation indépendante externe des PROJETS DU FONDS DE CONSOLIDATION DE LA PAIX AU BURUNDI – *mars 2010*
9. Rapport de la Mission d'évaluation des besoins en vue de la professionnalisation de la CENI – *Juillet 2011*
10. Rapport narratif final sur les progrès réalisés dans le cadre du projet appui d'urgence au processus électoral du Burundi financé par le Fonds de Consolidation de la paix PBF
11. Lettre d'Accord Standard entre le PNUD et le Ministère de l'Intérieur pour la Commission Nationale Indépendante concernant le soutien aux opérations de recensement électoral – *décembre 2009*
12. Document de Projet Appui au Cycle Electoral au Burundi (PRODOC) - *18 Septembre 2009*
13. Loi n° 1/22 du 18 septembre 2009 portant révision de la loi 1/015 du 20 avril 2005 portant code électoral du Burundi ;
14. Rapport Final du Projet d'Appui au Cycle Electoral au Burundi 2009 – 2010
15. Synthèse des achats du PACE, *CISNU 2010*
16. Discussion paper prepared at the request of the Executive Special Representative of the Secretary General in Burundi to analyze -within the framework of the United Nations Integrated Management Team- the suitability of complementary support

from the Peace-Building Fund to the electoral process in Burundi – by Gustavo GONZALEZ, UNDP Country Director Burundi – *mars 2010*

17. Rapport de la Commission Electorale Nationale Indépendante sur le Cycle électoral 2010

18. Site Web de IFES

19. Rapport d'IFES

20. Rapport d'étape de *Amatora Mu Mahoro* – *novembre 2010*

21. Rapports et différents documents de travail du PACAM

22. Combined Delivery Report with Encumbrance (CDR) du PACE - *23/03/2011*

23. Rapport de l'Institut Panos Paris

24. Plan d'Action Stratégique de la CENI, *2011 – 2014*