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 mission[1] 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 scrutins[3] 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

[3] En cas de deuxième tour aux présidentielles

analyses approfondies et suivies des risques afin d'anticiper certaines 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 adoubés 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 entrainé 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'activitées connexes ont cependant pu être mises en place pour mitiger les risques de violence.

---

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

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.

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 une 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'acception 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

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

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.

- 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