



The North-South Institute • L'Institut Nord-Sud

**Réforme du secteur de la sécurité et protection des civils au Burundi :
Réalizations, dilemmes et idées pour l'engagement international**
Document de travail du CENAP/INS

**Préparé par Kristiana Powell, L'Institut Nord-Sud
Ottawa, Canada**

JUILLET 2007

Veillez faire parvenir vos observations à kpowell@nsi-ins.ca

En partenariat avec Willy Nindorera et le Centre d'Alerte et de Prévention des Conflits, à Bujumbura, Burundi, et avec le financement du Centre de recherches pour le développement international, Canada, et La Coopération Belge, Burundi.

Résumé

En 2001, la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États publiait le rapport intitulé *La responsabilité de protéger* (RdP), un concept qui recentre le débat sur la protection civile en faisant du « droit » de protéger une « responsabilité » pour la communauté internationale d'assurer la protection des populations menacées de pertes de vie sur une grande échelle et/ou d'un nettoyage ethnique. Par *Responsabilité de protéger* on entend que c'est aux acteurs internationaux qu'il incombe d'aider les autorités nationales réformées à acquérir la volonté et la capacité de protéger leur population. Un des éléments importants de cette responsabilité est la réforme du secteur de la sécurité. Au cours des dernières années, un certain nombre d'acteurs multilatéraux et bilatéraux ont élaboré des options de politiques et de programmes pour une réforme durable du secteur de la sécurité (RSS) dans des pays en développement ou au lendemain de conflits. De récents documents du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (CAD-OCDE) et des Nations Unies portent sur un certain nombre de priorités-clés pour RSS durable et démocratique.

En collaboration avec d'autres intervenants bilatéraux et des organisations multilatérales, les Nations Unies et l'Union africaine ont travaillé avec les autorités et la société civile du Burundi pour graduellement transférer les responsabilités en matière de protection aux agences nationales réformées. Le présent document de travail et les données et processus connexes donnent un aperçu de la façon dont la RdP est dévolue aux autorités nationales par l'intermédiaire de la RSS au Burundi, l'accent étant tout particulièrement mis sur la façon dont les acteurs internationaux appuient ce processus. Un document de travail parallèle de Willy Nindorera examine la dynamique nationale des processus de la RSS au Burundi.

Dans le présent document, nous nous penchons sur trois thèmes du domaine de la RSS : réforme de la police, transformation de l'appareil militaire, et désarmement des civils. La surveillance civile et le contrôle démocratique sont des éléments qui se chevauchent. En sus de donner un aperçu des dimensions spécifiques au Burundi de l'engagement international dans la RSS, le document essaie d'élucider les opportunités et autres défis de la mise en œuvre d'un certain nombre d'engagements multilatéraux fondamentaux dans la RSS.

Réforme de la police

Des progrès ont été accomplis ces deux dernières années sur le plan de la réforme de la Police nationale du Burundi. Il n'en reste pas moins un certain nombre de défis majeurs dans ce domaine, notamment le fait que certains membres de la police burundaise sont toujours impliqués dans des violations des droits de la personne et qu'un grand nombre d'agents de police n'ont pas la capacité d'empêcher de tels crimes, ni d'y réagir adéquatement. La gamme des initiatives internationales conçues pour faciliter la réforme de la police – et fournir une formation, un équipement et une orientation stratégique indispensables – permettra très certainement d'aborder certains de ces défis et de

respecter les priorités de la réforme identifiées par les populations interviewées dans le cadre d'une enquête nationale effectuée pour cette recherche. Toutefois, il existe un certain nombre d'éléments importants de ces contributions, dont les plans de formation, la coordination des initiatives externes ou encore les problèmes de l'appropriation nationale, qu'il va falloir régler. Le présent document présente un certain nombre de recommandations sur la façon dont les acteurs internationaux et nationaux peuvent contribuer à améliorer la capacité de la police burundaise à protéger les populations vulnérables.

Transformation de l'appareil militaire

La transformation de l'appareil militaire est un élément central de la protection civile et du maintien d'une paix durable au Burundi. Malgré des progrès dans ce domaine, la transformation de l'appareil militaire n'en continue pas moins de faire face à de nombreuses difficultés. Un certain nombre de donateurs et d'organisations de la société civile apportent certes leur soutien à ce domaine important de la réforme du secteur de sécurité (RSS). Toutefois, beaucoup plus pourrait être fait pour améliorer les contributions venant de l'extérieur et aider l'appareil militaire à se transformer pour devenir une force professionnelle capable de protéger l'État et ses citoyens. Par ailleurs, les contributions du Burundi aux opérations multilatérales de maintien de la paix peuvent ouvrir de nouveaux canaux d'influence pour ce pays à Addis-Abeba et à New York. Toutefois, faute d'être convenablement géré, le processus de sélection des effectifs déployés pourrait bien devenir controversé et laisser de sérieuses lacunes au niveau du personnel. En fin de compte, pour améliorer davantage la performance de l'appareil militaire, il convient de se pencher sur la politisation des institutions et autres défis au niveau de la gouvernance. Dans le présent document, nous présentons quelques recommandations en vue d'améliorer le soutien apporté par l'extérieur à l'appareil militaire burundais, de gérer le déploiement des opérations multilatérales de maintien de la paix, et de renforcer la justice militaire, le contrôle civil et les mécanismes de surveillance démocratique.

Désarmement des civils

Il existe un certain nombre de possibilités pour désarmer les civils au Burundi. Des plans sont en cours pour un éventail d'initiatives nationales et internationales à cet égard, notamment un programme de sensibilisation et d'armes pour le développement (DAPD). Il reste toutefois des lacunes et autres faiblesses dans les programmes prévus et des défis à relever sur le plan de la volonté politique et de la confiance dans la police et l'appareil militaire. Le présent document offre toute une série de recommandations destinées à aider les acteurs nationaux et internationaux à respecter leurs engagements envers le désarmement de la population civile.

Table des matières

Résumé.....	2
Remerciements.....	5
Quelques mots sur l’auteur et ses partenaires	5
Acronymes et abréviations.....	7
Section I : Introduction	8
Méthodes.....	9
Choix des thèmes	10
Section II : Élaboration de politiques multilatérales – Le Burundi dans un contexte plus large.....	11
Section III : Réforme de la police	14
Progrès et défis.....	15
Initiatives internationales	16
Meilleures pratiques émergentes et premières leçons acquises	19
Section IV : Transformation de l’appareil militaire.....	26
Possibilités et défis.....	27
Engagement international	28
Meilleures pratiques émergentes et premières leçons acquises	31
Section V : Désarmement des civils	37
Possibilités et défis.....	38
Réponses nationales et internationales.....	39
Évaluation préliminaire.....	40
Section VI : Conclusions	42
Réforme de la police	43
Transformation de l’appareil militaire	44
Désarmement des civils	45
Section VII : Recommandations	46
Réforme de la police	46
Transformation de l’appareil militaire	48
Désarmement des civils	50
Références choisies	52
Notes	53

Remerciements

L'auteure voudrait adresser ses remerciements les plus sincères à Willy Nindorera et à ses collègues du CENAP, aux coordonnateurs Charles Ndayiziga, Serge Ntakirutimana, Anita Ahishakiye et Concilie Nininahazwe, pour leur hospitalité, leur aide, leur patience et leurs précieux conseils. Elle voudrait également remercier tous ses collègues de l'Institut Nord-Sud, et plus particulièrement Stephen Baranyi et Jennifer Salahub pour le soutien qu'ils lui ont apporté et leurs encouragements constants, ainsi que Roy Culpeper, Ann Weston, Lois Ross, Bill Morton, Gail Anglin, Yveline Baranyi et d'autres, pour leur aide constante. Elle ne voudrait surtout pas oublier dans ses remerciements Heather Barr, Mody Berethe, Liz McClintock, Natacha Meden et Yves Nindorera pour avoir bien voulu réviser son document, ni les nombreuses personnes de diverses communautés du Burundi, à New York, Montréal, Ottawa et ailleurs, pour lui avoir communiqué leurs idées et donné des conseils. Enfin, l'auteure adresse aussi ses remerciements au Centre de recherches pour le développement international, à La Coopération Belge et à l'Institut Nord-Sud pour leur contribution financière à l'élaboration de ce projet, aux travaux de recherche et à l'engagement politique.

Quelques mots sur l'auteure et ses partenaires

Kristiana Powell est chercheuse au programme de la Prévention des conflits à l'Institut Nord-Sud, à Ottawa, Canada. Entre 2003 et 2005, Kristiana a dirigé les travaux de l'Institut sur l'Union africaine et la responsabilité de protéger au Burundi et au Darfour, Soudan. En collaboration avec Stephen Baranyi et Jennifer Salahub, elle dirige le projet de recherche pluriannuel de l'INS sur la réforme du secteur de la sécurité dans le but de protéger les populations vulnérables au Burundi, au Soudan méridional et en Haïti. Elle avait pris ses quartiers à Bujumbura, au Burundi, entre juin 2006 et juin 2007, pour procéder à cette recherche. Kristiana possède une maîtrise en relations internationales de l'Université de Toronto.

L'Institut Nord-Sud (INS) est un organisme non gouvernemental créé en 1976 pour procéder à des recherches professionnelles sur l'élaboration de politiques touchant les relations entre les pays développés et en développement. L'INS est indépendant et collabore avec une vaste gamme d'organisations canadiennes et internationales qui travaillent dans des domaines connexes. L'Institut a son bureau national à Ottawa, Canada.

Willy Nindorera est un chercheur indépendant et cofondateur du Centre d'Alerte et de Prévention des Conflits (CENAP), à Bujumbura, Burundi. Willy est actuellement le chercheur burundais principal pour le projet de recherche CENAP/INS sur la réforme du secteur de la sécurité pour protéger les populations vulnérables au Burundi, et a rédigé un document de travail parallèle sur les dimensions nationales de la réforme du secteur de la sécurité au Burundi. Willy réside à Bujumbura, au Burundi.

Le CENAP est un centre de recherche sur les politiques et de dialogue, situé à Bujumbura, au Burundi. Créé en 2001, il a effectué des travaux de recherche sur

l'évolution du conflit au Burundi, la répartition des terres et les populations déplacées, le rôle des médias durant les élections, la transformation du conflit au lendemain d'élections et la réforme du secteur de la sécurité.

Acronymes et abréviations

DAPD – Des armes pour le développement

MAAB – Mission africaine au Burundi

ASF – Avocats Sans Frontières

BINUB – Bureau intégré des Nations Unies au Burundi

CNDD-FDD – Conseil national pour la défense de la démocratie – Forces de défense de la démocratie

CTDC – Commission technique de désarmement civil et de lutte contre la prolifération des armes légères

DOMP – Département des opérations de maintien de la paix

CAO – Communauté de l’Afrique orientale

FAB – Forces Armées Burundaises

FDN – Forces de Défense Nationale

CIISE – Commission internationale de l’intervention et de la souveraineté des États

CICR – Comité international de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge

CIJT – Centre international pour la justice transitionnelle

ISP – Institut Supérieur de Police

CAD OCDE – Comité d’aide au développement de l’Organisation de coopération et de développement économiques

ONUB – Opération des Nations Unies au Burundi

PALIPEHUTU-FNL – Parti pour la Libération du Peuple Hutu – Forces Nationales de Libération

CCP – Commission de consolidation de la paix

BACP – Bureau d’appui à la consolidation de la paix

FCP – Fonds pour la consolidation de la paix

PMPA – Partis et Mouvements Politiques Armés

PNB – Police Nationale du Burundi

RCN – Réseau des citoyens network justice et démocratie

RECSA – Centre régional sur les armes légères

EAL – Enquête sur les armes légères

PNUD – Programme des Nations Unies pour le développement

HCDH NU – Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l’homme

Section I : Introduction

En 2001, la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États publiait le rapport intitulé *La responsabilité de protéger* (RdP), un concept qui recentre le débat sur la protection civile en faisant du « droit » de protéger une « responsabilité » pour la communauté internationale d'assurer la protection des populations menacées de pertes de vie sur une grande échelle et/ou d'un nettoyage ethnique. Le rapport reconnaît que des États forts et responsables sont mieux à même de protéger leurs citoyens et que « les autorités étatiques sont responsables de la protection de la sécurité et de la vie des citoyens ainsi que de la promotion de leur bien-être¹ ». Toutefois, lorsqu'un État ne veut pas et/ou ne peut pas protéger sa population, la communauté internationale est dans l'obligation d'assumer la responsabilité de cette protection.

Le rapport de la CIISE insiste par ailleurs sur la responsabilité de la communauté internationale de prévenir les conflits en premier lieu et d'aider une société à se reconstruire au lendemain d'une intervention. Le rapport estime qu'afin d'assumer la responsabilité de reconstruire puis celle d'éviter la réapparition du conflit, les forces d'intervention doivent assurer la sécurité et la protection fondamentales de *tous* les membres de la société, dans l'immédiat. Toutefois, sur le long terme, elles doivent cibler le transfert éventuel de cette responsabilité aux acteurs nationaux de façon durable et exhaustive². Un des éléments importants de ce transfert de la responsabilité est la réforme du secteur de la sécurité (RSS), identifiée dans le rapport comme une « grande tâche de protection »³.

Au Burundi, le besoin de réformer le secteur de la sécurité – et plus particulièrement l'appareil militaire et les forces de police – est un élément central du conflit et de son règlement⁴. L'Accord de paix et de réconciliation d'Arusha de 2000 et l'accord de cessez-le-feu signé en 2003 entre le gouvernement du Burundi et le principal groupe de rebelles, le Conseil national pour la défense de la démocratie-Forces de défense de la démocratie (CNDD-FDD), incluent d'importantes dispositions sur l'organisation, la structure, les mandats et la composition des forces de sécurité au lendemain du conflit, pour qu'elles soient en mesure d'agir de façon professionnelle et apolitique, de respecter les normes sur le plan des droits humains, et d'assurer la défense et la sécurité de tous les Burundais. En outre, le Protocole III de l'Accord d'Arusha précise que le désarmement des civils est une condition préliminaire au retour de la paix et de la sécurité au Burundi. Ces engagements sont renforcés dans la Constitution de 2005 du Burundi qui ajoute que les forces de défense et de sécurité doivent représenter la volonté de tous les Burundais et fonctionner comme instruments de protection de toute la population⁵.

Un certain nombre d'acteurs internationaux ont contribué au règlement du conflit au Burundi et travaillent en vue de transférer les responsabilités liées à la protection aux acteurs nationaux⁶. Par exemple, la Tanzanie, l'Afrique du Sud et l'Organisation de l'Unité africaine (aujourd'hui l'Union africaine, UA) ont joué des rôles actifs dans la négociation d'une fin au conflit⁷. En 2003, l'Union africaine a envoyé sa première mission de maintien de la paix au Burundi – Mission de l'Union africaine au Burundi (MAAB) – pour faciliter la mise en application des accords de cessez-le-feu et permettre la création d'une situation stable en matière de défense et de sécurité, convenablement gérée par des institutions nationales de défense et de sécurité restructurées.

En juin 2004, des éléments de la MAAB ont été absorbés dans l'opération des Nations Unies au Burundi (ONUB) qui, dans son sens le plus large, avait pour mandat d'assurer le respect des accords de cessez-le-feu, d'appuyer le désarmement, la démobilisation et le cantonnement, et de contribuer au succès du processus électoral. Au cours des trois dernières années, l'UA et l'ONU, en collaboration avec d'autres organisations multilatérales-clés, des partenaires bilatéraux et des organisations de la société civile, ont travaillé avec les autorités burundaises pour transférer graduellement les responsabilités en matière de protection aux agences nationales réformées.

Le présent document et des données connexes donnent un aperçu de la façon dont la responsabilité de protéger est transférée aux autorités nationales du Burundi, l'accent étant tout particulièrement mis sur la façon dont les acteurs internationaux appuient ces processus. Le document utilise un cadre axé sur les droits de la personne et sensible à la spécificité des sexes pour évaluer ces contributions, à savoir que l'évaluation que fait le document des initiatives internationales pour appuyer la réforme du secteur de la sécurité au Burundi prend en compte la mesure dans laquelle ces initiatives sont susceptibles de contribuer au respect et à la promotion des droits de la personne des populations vulnérables, y compris les femmes et les filles. Il cible notamment trois thèmes dans le domaine de la RSS : la réforme de la police, la transformation de l'appareil militaire et le désarmement des civils. La surveillance civile et le contrôle démocratique sont des éléments qui se chevauchent. La dernière section du document conclut par des recommandations sur le renforcement des contributions internationales et nationales connexes pour assurer un progrès durable dans ces domaines de la RSS.

Le document se penche également sur des questions d'aspect plus général et émet quelques recommandations sur la promotion de programmes de réforme du secteur de la sécurité axés sur les droits de la personne et sensibles à la spécificité des sexes dans des contextes post-conflit. Par exemple, il expose les lacunes et interfaces entre les principes et les politiques multilatérales de la RSS, et les réalités des programmes dans un contexte particulier. Il prend en compte les avantages et les inconvénients de certains modèles de coordination des donateurs dans la RSS. Il soulève la question de l'engagement des donateurs à une consultation large et à l'appartenance nationale, et signale les difficultés de la promotion d'approches à l'ensemble du système des programmes de RSS dans un environnement politique divisé. Il examine également les problèmes du renforcement de la capacité en matière de responsabilité et de surveillance civile. Il conclut enfin en prenant en considération la façon dont les acteurs de l'extérieur peuvent participer à des programmes davantage exhaustifs à l'interface de la réforme des services de sécurité et du désarmement des civils.

Méthodes

Le processus de recherche, de validation et de rédaction du présent document de travail s'est effectué dans le cadre d'un partenariat entre le Centre d'Alerte et de Prévention des Conflits (CENAP) basé à Bujumbura, et l'Institut Nord-Sud (INS), situé à Ottawa, Canada. Ce document explore les dimensions internationales de la RSS au Burundi et est

accompagné d'un document de travail sur la dynamique nationale entourant la RSS, de Willy Nindorera⁸. Ces deux rapports s'inspirent de documents de base et secondaires, et s'appuient sur plus de 75 entrevues auprès d'intervenants-clés du gouvernement, de membres de la société civile internationale et burundaise, et de représentants d'agences bilatérales et multilatérales. En outre, le CENAP et l'INS ont organisé séparément des discussions de groupes, ainsi qu'une séance de validation en juin 2007 avec des membres de la société civile, des officiers de la police nationale burundaise, des officiers de l'appareil militaire burundais, et des représentants d'agences multilatérales et bilatérales ainsi que de l'Union africaine.

Le CENAP et l'INS ont par ailleurs cherché à s'assurer que les résultats de la recherche et les recommandations préliminaires saisissent bien les préoccupations d'un échantillon de la société burundaise en matière de sécurité et ses priorités touchant à la réforme. Pour y parvenir, nous avons organisé des sondages et des enquêtes sur le terrain dans huit communautés distinctes de cinq provinces du Burundi, en août et novembre 2006⁹. Le sondage a examiné les perceptions de la population sur le plan de la sécurité et ses priorités concernant la réforme de la police et de l'appareil militaire. Les résultats ont été communiqués à un certain nombre de communautés et d'autres intervenants dans le cadre d'ateliers de validation, de réunions bilatérales et de petits groupes de discussion à Bujumbura. Par ailleurs, le CENAP et l'INS, en collaboration avec le Centre d'Encadrement et de Développement des Anciens Combattants, ont co-organisé un groupe de réflexion sur le désarmement des civils avec une vingtaine d'anciens combattants représentant sept groupes armés différents.

En 2007-2008, les deux documents de travail du CENAP/INS seront largement distribués et serviront de base à la préparation d'un mémoire sur les politiques nationales, à un processus d'engagement de 12 mois à cet égard au Burundi et à un certain nombre de sites de décisions multilatérales. Ces documents et les recommandations politiques seront liés à des études semblables sous la direction de l'INS au Soudan méridional et en Haïti, avec des partenaires de ces pays. Le CENAP poursuivra ses travaux sur les questions touchant la RSS au Burundi avec l'appui de La Coopération Belge en 2007 et 2008.

Choix des thèmes

Le présent document se concentre sur la réforme de la police, la transformation de l'appareil militaire et le désarmement des civils, avec comme éléments transversaux le contrôle démocratique et le désarmement des civils. Les forces de police et l'appareil militaire constituent deux des trois principales institutions de sécurité au Burundi¹⁰. Nous avons décidé de nous concentrer sur la police du fait qu'elle a une interaction beaucoup plus étroite avec la population burundaise et qu'elle joue le rôle le plus direct pour assurer la sécurité au nom de l'État. Notre recherche cible également l'appareil militaire puisque sa transformation est essentielle à la stabilité à long terme du Burundi. Le document explore la question du désarmement des civils du fait qu'il s'agit de l'une des priorités officielles du gouvernement et aussi parce que la volonté de la population d'être désarmée dépend de son sentiment de sécurité, lui-même largement influencé par la confiance qu'inspirent l'appareil militaire et les forces de police. La surveillance civile et

le contrôle démocratique sont des thèmes qui se recoupent vu que des mécanismes de surveillance – tels que le contrôle policier interne et la justice militaire, ainsi que la surveillance parlementaire et celle exercée par la société civile – peuvent jouer un rôle pour amener les membres des forces de sécurité et de défense à rendre compte de leurs actes, fournissent les mécanismes permettant aux civils d’exprimer leurs préoccupations, et facilitent l’évaluation des menaces à la sécurité et des priorités de la réforme¹¹.

Section II : Élaboration de politiques multilatérales – Le Burundi dans un contexte plus large

Au cours des dernières années, les objectifs et les priorités de la réforme du secteur de la sécurité ont été largement débattus dans le cadre d’un certain nombre de forums multilatéraux. En ce qui a trait au Burundi ces débats jouent sur deux plans : d’une part, un examen de processus choisis au Burundi donne un aperçu des réalités de la RSS dans un contexte fragile et expose les lacunes profondes et les liens prometteurs entre les politiques et les programmes dans ce domaine particulièrement difficile; d’autre part, les cadres de politiques élaborés par des acteurs multilatéraux et bilatéraux crédibles, peuvent aider les intervenants nationaux et internationaux à concevoir puis à mettre en place un programme efficace de RSS au Burundi. C’est donc pour ces raisons que cette section du document situe la RSS au Burundi dans le cadre des débats multilatéraux pertinents.

Conformément à la Responsabilité de protéger (RdP), les lignes directrices nouvelles en matière de réforme du secteur de la sécurité – telles que celles établies par le Comité d’aide au développement de l’Organisation de coopération et de développement économiques (CAD-OCDE) – se concentrent de plus en plus sur le renforcement de la capacité de l’État à assumer sa responsabilité de garantir le bien-être de ses citoyens par la réforme du secteur de la sécurité¹². Les lignes directrices du CAD de 2005 sur la RSS précisent qu’un bon programme de RSS doit tenir compte des préoccupations et des aspirations d’une vaste gamme d’intervenants nationaux, dont le personnel de sécurité lui-même, les autorités civiles et les populations dont ils sont censés servir les intérêts. Ces lignes directrices insistent sur l’importance de programmes de réforme « axés sur la population » et « locaux » qui donnent aux acteurs nationaux le pouvoir d’aborder les priorités et circonstances particulières à leur contexte¹³. Elles soulignent également la nécessité d’adopter une démarche intégrée à l’ensemble du système qui aborde une vaste gamme de priorités en matière de sécurité et de justice.

Le CAD a créé le Manuel sur la réforme des systèmes de sécurité pour aider les spécialistes du développement à mettre en œuvre ses lignes directrices dans des contextes particuliers. Ce manuel précise les objectifs de l’engagement international dans la RSS, et ajoute que « les acteurs internationaux de la RSS devraient collaborer avec les pays partenaires à la réalisation des trois objectifs-clés suivants :

- l’établissement d’une gouvernance, d’un contrôle et d’une obligation de rendre compte efficaces dans le système de sécurité,
- l’amélioration des services de sécurité et de justice, et

- le renforcement, au niveau local, de la conduite et de l'appropriation de la réforme¹⁴.

Les Nations Unies se sont engagées envers la RSS dans le cadre d'un certain nombre de missions intégrées, et ont en outre récemment renouvelé leurs efforts pour élaborer une approche interagences à la RSS stratégique, cohérente et coordonnée. La déclaration de février 2007 de la présidence du Conseil de sécurité (détenue alors par la Slovaquie) faisait de la considération interne des politiques et programmes de l'ONU sur la RSS une priorité centrale. Cette déclaration demandait la tenue d'un débat du Conseil de sécurité sur la façon dont les Nations Unies pourraient examiner « de façon plus efficace et détaillée » les questions touchant la RSS. Les résultats de ce débat reflètent un certain nombre de principes-clés du CAD sur la RSS, notamment la reconnaissance du fait que la RSS constitue une étape critique vers la consolidation de la paix et la stabilité, la réduction de la pauvreté et la bonne gouvernance. Il en est ressorti que la RSS doit être un processus national « ancré dans les besoins et conditions particuliers du pays en question »¹⁵.

Définitions de la RSS, des acteurs-clés et des objectifs

Le CAD définit la réforme des systèmes de sécurité comme « la transformation du 'système de sécurité'- ce qui inclut tous les acteurs, leurs rôles, responsabilités et actions – travaillant ensemble pour gérer et exploiter le système d'une manière qui corresponde mieux aux normes démocratiques et aux principes de bonne gouvernance, contribuant ainsi à un créer cadre de sécurité qui fonctionne bien¹⁶. »

Le CAD désigne les éléments du système de sécurité comme étant *les acteurs principaux de la sécurité, les organismes de direction et de contrôle, la justice et les mécanismes juridiques, et les forces de sécurité non réglementaires.*

Selon le PNUD, le principal objectif de la RSS « est de renforcer la capacité du secteur dans son ensemble et de chacune de ses parties individuelles à fournir un service responsable, équitable, efficace et respectueux des droits¹⁷. »

Les Nations Unies jouent un rôle important au Burundi, particulièrement dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité. L'ONUB avait pour mandat d'exécuter un certain nombre de fonctions liées à la RSS, notamment dans les domaines suivants :

- aide au désarmement,
- démobilisation et réintégration (DDR),
- mise en application des réformes institutionnelles et contribution à la création de forces de défense nationale et de sécurité interne intégrées,
- aide à la mise en œuvre de la réforme judiciaire et de la réforme du système correctionnel conformément à l'Accord d'Arusha¹⁸.

En décembre 2006, le mandat de l'ONUB prit fin et la présence des Nations Unies au Burundi fut diminuée et transformée en un bureau de soutien au développement, le Bureau intégré des Nations Unies au Burundi (BINUB) qui eut alors pour mandat d'apporter son soutien au gouvernement pour consolider la paix et la gouvernance démocratique; promouvoir les processus de désarmement, de démobilisation et de réintégration et la réforme du secteur de la sécurité; promouvoir et défendre les droits humains et la lutte contre l'impunité; et faire la coordination entre les donateurs et les agences de l'ONU¹⁹.

En outre, vers la fin de l'année 2005, l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité ont créé la Commission de consolidation de la paix (CCP), le Bureau d'appui à la consolidation de la paix (BACP) et le Fonds pour la consolidation de la paix (FCP). La CCP a pour mandat de donner des conseils sur des stratégies intégrées de consolidation de la paix et de servir de tribune pour la coordination et la consultation sur la consolidation de la paix, avec un soutien stratégique du BACP. Le FCP a pour objet d'apporter un financement rapide à des projets ciblés de consolidation de la paix. La CCP a choisi le Burundi comme l'un des deux pays ciblés et a alloué la somme de 35 millions de dollars américains pour apporter une aide aux priorités du gouvernement en matière de consolidation de la paix. La réforme durable du système de sécurité est l'une des grandes priorités de la CCP au Burundi.

À l'échelle du continent africain, le cadre de politique de l'Union africaine sur la reconstruction et le développement au lendemain de conflits, adopté en juillet 2006, comporte des dispositions bien précises sur la réforme du secteur de sécurité. Par exemple, il désigne la professionnalisation des forces de sécurité et de défense, la gouvernance et la responsabilité du secteur de la sécurité, le désarmement et la démobilisation, ainsi que les efforts déployés pour ralentir la prolifération des armes légères comme éléments constitutifs de ses contributions à la reconstruction en Afrique au lendemain de conflits.

L'Union africaine a joué un rôle majeur au Burundi, notamment dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité. Par exemple, la MAAB a participé aux étapes de la préparation et de la rédaction du processus de DDR pour mettre en application le cessez-le-feu de 2003²⁰. Plus récemment, l'UA a assumé un rôle nouveau au Burundi en appuyant les négociations de paix avec le PALIPEHUTU-FNL, dernier groupe rebelle. Elle a aussi facilité la négociation d'un cessez-le-feu entre les FNL et le gouvernement en septembre 2006, et prendra part à sa mise en application. De façon plus précise, l'Union africaine a créé un groupe de travail spécial, composé principalement de bataillons sud-africains de l'ONUB, pour assumer les responsabilités en matière de DDR qui étaient auparavant affectées à l'ONUB dans l'accord de cessez-le-feu²¹.

Le présent document donne un aperçu des possibilités qui s'offrent aux acteurs internationaux et nationaux qui ont pris l'engagement de mettre en application un certain nombre de principes multilatéraux fondamentaux en matière de RSS, décrits ci-dessus dans un contexte post-conflit comme celui du Burundi, et des obstacles auxquels ils

devront faire face. Il examine le rôle des Nations Unies, de l'Union africaine et d'un certain nombre d'acteurs bilatéraux-clés et d'organisations de la société civile dans la RSS au Burundi. Cette évaluation prépare le terrain à des premières recommandations sur l'augmentation des contributions internationales et nationales à la RSS au Burundi et ailleurs.

Section III : Réforme de la police

« Dans d'autres pays, la police a pour fonction de protéger la population. Mais ici, la PNB, bien qu'elle soit maintenant une force intégrée, ne sait pas ce qu'elle est censée faire ni comment elle est censée se comporter²². »

La réforme de la police en un service professionnel capable et désireux de protéger tous les civils constitue un élément critique d'une réforme durable du secteur de la sécurité dans un pays au lendemain d'un conflit. En règle générale, le service de police est l'élément du corps de sécurité et de défense qui a l'impact le plus direct sur la vie de la population. Un service de police nationale, s'il est bien formé et discipliné, peut contribuer à la sécurité et à la stabilité des communautés, contrecarrer la violence extrajudiciaire, combler les divisions au sein d'une communauté en agissant en tant qu'arbitre équitable du système de justice, et faciliter le désarmement des civils, entre autres tâches. Toutefois, un service de police mal formé et mal discipliné, risque de commettre des violations des droits de la personne, de saper la confiance de la population envers ses organismes gouvernementaux et judiciaires, et de compromettre la sécurité et la stabilité indispensables pour un développement durable et une paix à long terme.

La professionnalisation de la police est donc centrale à la transition au Burundi au lendemain de la guerre. L'histoire nous apprend que la police du Burundi dominée par les Tutsis a agi comme instrument de répression pour divers gouvernements autoritaires. L'Accord d'Arusha cherchait à rectifier ce déséquilibre ethnique et à créer une force de police nationale au service de la population, notion appelée « police de proximité », souvent traduite comme « stratégie de police communautaire ». L'Accord d'Arusha indique qu'au plus 50 % des postes de la police peuvent être occupés par un seul groupe ethnique, et l'accord sur les forces techniques signé entre le gouvernement et le CNDD-FDD révèle que 35 % des postes de commandement de la police devraient être réservés au CNDD-FDD. En conséquence, le nombre de policiers au Burundi est passé de 3 000 à quelque 20 000, ce qui comprend actuellement d'anciens policiers, d'ex-gendarmes, d'ex-rebelles et aussi d'anciens membres des Forces Armées Burundaises (FAB) représentant les Hutus comme les Tutsis²³. Afin de répondre aux besoins nouveaux et urgents d'un service de police restructuré et élargi, les autorités nationales du Burundi ont demandé à des donateurs internationaux et des organisations de la société civile d'apporter une aide au niveau de la formation, de l'équipement et de la restructuration de la Police Nationale du Burundi (PNB)

Cette section a pour but d'évaluer les efforts entrepris par un certain nombre d'acteurs internationaux-clés pour répondre aux besoins du nouveau service de police du Burundi. Elle s'inspire de l'analyse de Willy Nindorera sur la réforme de la police au Burundi,

dans laquelle il est indiqué que même si des progrès ont été réalisés dans le domaine de la professionnalisation de la police, il n'en reste pas moins d'importants défis. On trouvera ensuite un aperçu des moyens mis en œuvre par les acteurs internationaux, principalement les Belges, les Français, les Néerlandais et les Nations Unies, ainsi que plusieurs organisations de la société civile, pour contribuer à la réforme de la police au Burundi.

Une première évaluation de ces interventions en cours et prévues révèle que ces initiatives vont probablement beaucoup contribuer à améliorer les capacités de la PNB et fournir un important soutien stratégique et au niveau de l'infrastructure. Il reste néanmoins certains problèmes dans ce domaine, notamment des lacunes possibles dans les nouveaux programmes de formation et l'absence de consultations générales pour définir les priorités de la réforme de la police et de l'ensemble du secteur de la sécurité. Il y a aussi des problèmes liés à la coordination et à l'apport des donateurs, ainsi qu'à l'élaboration d'une stratégie nationale de RSS à l'ensemble du système, pour le Burundi. Cette section prépare la voie à un certain nombre de recommandations pour les acteurs internationaux et nationaux qui ont pris l'engagement de mettre sur pied une police nationale au Burundi qui soit capable et désireuse de servir la population.

Progrès et défis²⁴

Malgré un certain nombre de développements positifs, la transformation de la police en un service d'État désireux et capable de respecter les droits humains et d'assurer la sécurité des populations vulnérables est confrontée à d'importants défis. Par exemple, les résultats de notre sondage national révèlent que 14 % de la population interviewée a cité la PNB comme l'un des groupes responsables de l'insécurité et des violations des droits de la personne dans leur communauté. En outre, la violence sexospécifique et les abus sexuels représentent une préoccupation particulière relativement à la réforme de la police. Ce même sondage cite la violence sexuelle comme un crime violent communément commis. En outre, lorsque nous avons cherché à savoir quels groupes étaient victimes de crimes, les femmes et les filles, ainsi que les personnes aisées, étaient les deux catégories les plus souvent citées.

Le document complémentaire de Willy Nindorera souligne d'autres obstacles en ce qui concerne la PNB, dont l'absence de règles et de procédures claires et à jour pour la nouvelle PNB ainsi que le manque de plans stratégiques cohérents. Willy Nindorera signale par ailleurs de sérieuses contraintes touchant les finances, l'équipement et les ressources humaines, ainsi que divers facteurs historiques en matière de formation, et fait le lien entre ces éléments et la mauvaise performance de la police. Notre sondage national et les entrevues que nous avons menées ont aussi révélé que plusieurs des nouveaux agents de la PNB ne comprennent pas le rôle qu'ils sont destinés à jouer dans la communauté ni comment ils sont censés remplir ce rôle²⁵. Prenons pour exemple le fait qu'il n'est pas inhabituel de voir des agents de police boire de la bière alors qu'ils sont en uniforme et de garde à Bujumbura²⁶. Qui plus est, une ONG internationale qui prend part à la formation de la PNB sur les droits de la personne, nous a signalé que la majorité des agents de police formés par cette organisation ne savaient pas que la torture est illégale²⁷.

Il importe cependant de noter que la confusion à propos des rôles appropriés ne se limite pas à la police. Notre sondage national et les discussions des groupes de réflexion révèlent qu'un grand nombre de Burundais ont une idée générale des fonctions de la police, comme lutter contre le crime et assurer la sécurité, mais que nombreuses sont les personnes qui ne savent pas très bien ce qu'elles peuvent demander de la police²⁸.

La mauvaise performance de la police est aussi en partie le résultat d'un manque de mécanismes de contrôle fonctionnels. Par exemple, le gouvernement burundais a créé un Bureau de l'inspecteur général, qui relève du ministère de l'Intérieur, parallèle à la Direction générale de la police. Ce bureau pourrait jouer un rôle critique afin d'aider à élaborer puis à mettre en application les règles régissant la conduite de la police. Toutefois, bien qu'il ait procédé à un certain nombre d'enquêtes, le peu de personnel dont il dispose n'a pas la formation nécessaire et il manque de matériel de base²⁹. En conséquence, il n'a pas été en mesure d'assumer de façon cohérente un contrôle efficace.

Par ailleurs, les méthodes problématiques de la police sont attribuables à de plus grands défis de gouvernance au Burundi, notamment les faiblesses du système judiciaire. Si toute discussion détaillée des problèmes auxquels fait face le système judiciaire du Burundi ne relève pas de la portée du présent document, nombre d'intervenants interviewés en vue de sa rédaction n'en ont pas moins noté l'absence d'un système judiciaire indépendant au Burundi, ce qui constitue un gros obstacle à la professionnalisation de la police. En fait, un diplomate a signalé que l'ensemble du système judiciaire lui-même – y compris la police – est un instrument de l'exécutif et « sert à régler des comptes³⁰ ». Si cela était exact, ces éléments compromettraient sérieusement la capacité de la PNB à respecter ses engagements constitutionnels envers la protection de tous les Burundais. Ces aspects, et d'autres plus larges, de la gouvernance en ce qui concerne le secteur de la sécurité sont abordés dans le détail à la section suivante du présent document sur la transformation de l'appareil militaire. Il suffit de noter ici qu'étant donné les obstacles nombreux, divers et complexes auxquels est confrontée la réforme de la police au Burundi, il n'est pas du tout surprenant que notre enquête nationale ait révélé que dans les centres urbains « en général, la police suscite plutôt la crainte parmi la population qu'elle ne la rassure³¹. »

Initiatives internationales

Afin de savoir dans quelle mesure les initiatives des donateurs ont abordé ou pourraient aborder ces contraintes, il est bon de les examiner de façon sélective. Un certain nombre d'intervenants internationaux jouent ou envisagent de jouer des rôles de premier plan dans l'aide à la réforme de la police du Burundi. Dans cette section, nous nous penchons sur certaines initiatives dirigées par une vaste gamme de donateurs multilatéraux et bilatéraux, ainsi que par un certain nombre d'organisations non gouvernementales actives dans ce domaine³².

La Belgique envisage de faire une importante contribution à la professionnalisation de la PNB en dirigeant une formation de base pour l'intégralité de la force de police (environ

20 000 personnes), du niveau d'agent à celui d'officier. Cette initiative belge a pour objet d'améliorer les connaissances de base de la police et de créer les attitudes nécessaires pour exercer les fonctions d'une police civile au service de la population. En partenariat avec la PNB, la Belgique a commencé par élaborer un certain nombre de modules de formation dont les séances se concentreront sur la déontologie et la conduite, la discipline et les valeurs, le comportement envers la population, les droits de la personne, et la justice et les services de police, entre autres. Les Belges ont assigné des fonds pour une deuxième phase de la formation de la police devant commencer en 2009. Afin de se préparer à donner cette formation, les Belges sont sur le point d'entreprendre un recensement des niveaux de formation de tout le personnel de la PNB, des agents aux officiers. La Belgique prévoit également d'apporter son aide à une commission de déontologie de la PNB - tout récemment mise sur pied - en élaborant un manuel de pratiques de base et de doctrine policière pour le haut commandement de la PNB, de même qu'un plus petit guide sur la conduite, qui sera rédigé en kiroundi, pour les agents de police.

Les efforts de la France pour appuyer la PNB pourraient, en théorie, renforcer l'initiative de formation de la Belgique. La France envisage de se concentrer sur la formation à la gestion et au contrôle, au niveau d'officier, et de fournir un soutien aux infrastructures et institutions. Par exemple, la France a organisé un colloque fin avril 2007 avec des dirigeants de la PNB, des membres de la société civile et un certain nombre de donateurs-clés pour mettre sur pied une stratégie de formation pour la PNB. Cette stratégie a permis d'établir un certain nombre de priorités en matière de formation, dont un grand nombre insistent sur l'importance de renforcer la confiance entre la police et la communauté. Toutefois, nous ne savons pas au moment où nous rédigeons le présent document si la PNB avait l'intention d'avoir recours à cette stratégie pour guider la planification de la formation. Afin de procéder à cette formation, la France apportera une aide financière et technique pour relancer un institut de formation pour les officiers de la PNB, l'Institut Supérieur de Police (ISB), à Bujumbura.

Le soutien des Pays-Bas à la PNB pourrait venir s'ajouter aux initiatives belges et françaises. Les Pays-Bas ont été l'un des premiers pays donateurs à assurer une aide fort nécessaire à l'infrastructure de la PNB³³, et ils se sont davantage engagés dans l'aide à la PNB depuis juillet 2006. Les Hollandais viendront renforcer les programmes français et belges en assurant un soutien matériel, l'équipement et la construction/réhabilitation de l'infrastructure, dont la construction de centres de formation. Ils ont également donné des conseils stratégiques à la PNB, par exemple ils ont détaché un expert en service de police à Bujumbura afin d'aider la Direction générale de la police à élaborer un plan stratégique, et ont organisé un colloque avec la PNB sur ce thème en mai 2007. Au moment où nous rédigeons le présent document, les Pays-Bas envisageaient d'apporter un soutien aux efforts faits pour mettre en œuvre les engagements pris pour la mise en place de services de police qui tiennent compte de la sexospécificité définie dans le plan sectoriel de la PNB.

L'Égypte a apporté, elle aussi, une aide à la PNB, notamment en offrant une formation aux officiers de police burundais de haut grade en Égypte. Elle a également organisé une

modeste formation pour un certain nombre de dirigeants de la PNB au Burundi sur la lutte contre le terrorisme et le contrôle des frontières. Si elle peut obtenir un financement adéquat, l'Égypte envisage de lancer un programme de formation à grande échelle pour les officiers et brigadiers dans divers domaines spécialisés tels que la protection des personnalités, la sécurité des frontières et la fouille de la scène d'un crime.

Par l'intermédiaire de la Police civile de l'ONUB (CIVPOL), les Nations Unies ont assuré une aide et une formation technique à la PNB. Au début du processus de réforme, les dirigeants de la CIVPOL ont aidé les autorités nationales à rédiger le cadre juridique de la PNB, et aussi dirigé un certain nombre de programmes de formation des formateurs axés sur des services de police de base, l'harmonisation et les droits de la personne parmi les différents éléments de la PNB nouvellement intégrée. Un certain nombre de modules ont déjà été donnés en partenariat avec l'ONG belge, Réseau des citoyens network justice et démocratie (RCN). En décembre 2006, la CIVPOL a donné une formation de base à plusieurs centaines de brigadiers et de dirigeants supérieurs. Plus récemment, des conseillers en service policier du BINUB (l'unité qui a remplacé la CIVPOL), ont travaillé en collaboration avec la PNB pour établir un certain nombre de priorités en matière de formation, particulièrement dans des domaines spécialisés tels que l'intervention rapide, la sécurité des aéroports ou la lutte contre les stupéfiants. Par ailleurs, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme a mis en œuvre un programme de formation des formateurs au sein de la PNB, et dirigé quelques cours de formation de base sur la déontologie, la professionnalisation et le développement d'une police nationale au service de la population.

L'unité de l'ONUB (aujourd'hui le BINUB) sur la sexospécificité a également apporté son appui à la PNB. Cette unité a proposé que la PNB crée une unité de police spéciale sur la violence sexospécifique dans chacune des 17 provinces du Burundi. En outre, elle envisage de préparer un manuel de procédure ainsi que des documents de formation sur le rôle de la police pour prévenir la violence sexospécifique et y réagir. Au moment où nous rédigeons le présent document, la PNB avait accepté en principe de créer de telles unités, et préparait un budget à présenter aux donateurs.

Le BINUB, avec le PNUD, a appuyé une évaluation indépendante du bureau de l'inspecteur général pour déterminer les besoins et faire des recommandations en vue de rendre opérationnel ce bureau. Grâce à une somme de 200 000 \$ américains venant du PNUD, le BINUB essaiera de renforcer les ressources humaines fondamentales et la capacité en matière d'infrastructure de ce bureau. Enfin, le Fonds pour la consolidation de la paix (FCP) pourrait également fournir un financement à des projets spécifiques de la PNB. Pour le moment, l'allocation exacte des montants du FCP fait toujours l'objet de débats, mais elle inclura fort probablement la fourniture d'uniformes et d'équipements de télécommunications.

Un certain nombre d'organisations de la société civile et d'ailleurs ont entrepris des programmes pour appuyer la professionnalisation de la PNB. Par exemple, Avocats Sans Frontières (ASF) a offert une formation aux agents de la police judiciaire sur le traitement des victimes d'actes inhumains, en insistant tout particulièrement sur la violence sexuelle

et la torture. Le Burundi Leadership Training Program a dirigé une formation de la police et du personnel militaire sur les aptitudes à communiquer, à prendre des décisions, à gérer les conflits, ainsi que sur des stratégies de négociation. Le Comité international de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge (CICR) a quant à lui préparé des modules de formation pour la PNB sur les droits de la personne et le droit humanitaire international, qu'il a donnés à Bujumbura et dans un certain nombre de provinces. Le CICR pourrait aussi donner les cours sur les droits de la personne et le droit humanitaire international prévus dans le programme de formation de base de la Belgique. En sus de son travail avec la CIVPOL, le RCN assure des programmes de formation pour la police judiciaire de même qu'un appui en logistique et gestion de documents. Avec l'aide financière des Pays-Bas et le soutien technique du PNUD, le Centre international pour la justice transitionnelle (CIJT) appuie la PNB pour qu'elle procède à un recensement de la police dans le but de déterminer le nombre exact d'agents de police en fonction au Burundi, ainsi que pour consigner leurs salaires et leurs antécédents au niveau de la discipline.

Meilleures pratiques émergentes et premières leçons acquises

Dans quelle mesure ces initiatives ont-elles contribué ou sont susceptibles de contribuer à la mise en place d'une police de proximité qui soit à la fois désireuse et capable de protéger les civils? Pour répondre à cette question, la présente section s'appuie sur les résultats d'entrevues auprès d'intervenants nationaux et internationaux, et sur l'analyse de médias et de rapports sur les droits de la personne. En outre, et conformément aux lignes directrices du CAD de l'OCDE sur la RSS qui soulignent que les priorités des populations les plus directement touchées par les initiatives de réforme doivent être prises en compte lors de la conception, de la mise en oeuvre et de l'évaluation des activités de RSS, cette section se sert des résultats de notre enquête nationale comme point de repère pour une première évaluation des contributions internationales à la professionnalisation de la PNB.

Afin d'avoir une idée des priorités de la population en ce qui a trait à la réforme de la police (et de l'appareil militaire), dans le cadre de notre enquête nationale nous avons demandé aux personnes interviewées d'expliquer le rôle idéal qu'elles aimeraient voir la police et l'appareil militaire jouer au sein de leurs communautés. La réponse la plus fréquemment donnée (44 %) était que la police devait assurer la sécurité de la population, participer au règlement des problèmes sociaux et lutter contre le crime et le brigandage. Ces réponses laissent entendre que les Burundais pensent que la nouvelle police de leur pays pourrait être un important agent de l'État et exigent qu'elle s'engage beaucoup plus – et non moins – au sein de leurs communautés dans la résolution de problèmes communautaires et qu'elle soit davantage capable de prévenir les crimes.

À la question de savoir ce qu'il faut faire pour améliorer la sécurité et le respect des droits de la personne de leurs communautés, près de la moitié des personnes interviewées (45 %) ont indiqué que la priorité fondamentale est la formation sur les droits de la personne à la fois pour la PNB et les Forces de Défense Nationale (FDN) du Burundi. Cette réponse est conforme aux résultats des discussions du groupe de réflexion CENAP-INS de mai 2007, avec près de 40 agents de la PNB, où la formation a été

avancée comme étant la priorité fondamentale pour la réforme de la police. Enfin, une majorité des personnes interviewées dans le cadre de notre enquête nationale (61 %) ont donné un rôle aux Nations Unies et à d'autres membres de la communauté internationale en ce qui a trait à la promotion de cette réforme, particulièrement la formation de la police, la réduction de la pauvreté, la garantie du respect des droits de la personne et le renforcement des capacités pour répondre adéquatement à la violence sexuelle.

Meilleures pratiques émergentes

Devant les difficultés auxquelles la police est confrontée, et si l'on tient compte des priorités de la population, selon les réponses apportées à notre enquête nationale et lors des discussions de groupes, les initiatives nationales se concentrant sur la formation et l'équipement de la PNB pour améliorer sa capacité à lutter contre le crime, mieux lui faire comprendre son rôle dans la société et l'amener à mieux respecter les droits de la personne, semblent opportunes. En conséquence, le plan belge de formation de base pour l'ensemble de la PNB est critique, étant donné les expériences diverses des éléments qui composent la PNB. Le soutien apporté par la France à la formation des officiers pourrait s'ajouter aux cours de formation de la Belgique, tout comme d'ailleurs les propositions de l'Égypte et des Nations Unies pour une formation spécialisée. En outre, le soutien du BINUB/PNUD au bureau de l'inspecteur général pourrait renforcer la capacité de contrôle de la police et limiter les cas de manquement au devoir de la part des agents de police.

À ce jour, il semble que la formation offre un important élément de « mixité », c'est-à-dire qu'elle offre des possibilités aux agents de police de diverses origines de passer du temps ensemble et de former des relations personnelles, ce qui pourrait contribuer à créer une force de police davantage soudée. Les évaluations internes effectuées dans le cadre du Burundi Leadership Training Program ont révélé, par exemple, que le mélange des agents de police (et des militaires) de diverses origines a permis de surmonter la méfiance initiale entre ces éléments³⁴, ce qui a ainsi créé un milieu de travail plus efficace. Par ailleurs, les programmes de formation de l'ASF et du RCN ont permis de regrouper des éléments du système judiciaire qui disposent de peu d'autres mécanismes fonctionnels pour une interaction, ce qui a permis de mieux faire comprendre les rôles et les responsabilités respectifs des différents éléments de la police et la façon dont ces éléments pourraient mieux travailler ensemble³⁵.

En outre, le soutien apporté par les Pays-Bas dans le domaine de la planification stratégique pourrait permettre de surmonter les défis d'ordre organisationnel auxquels est confrontée la Direction générale de la police, aider également la PNB à cerner les priorités et ainsi contribuer à former un service de police davantage professionnel. Le recensement que la PNB envisage d'effectuer, avec le soutien technique du CIJT, devrait préciser la taille et les capacités diverses de la PNB, et ainsi faciliter la planification de la PNB en plus de faire une contribution importante à la gestion de son personnel et d'entreprendre des évaluations du rendement en temps voulu.

Premières leçons acquises

Malgré les contributions positives(possibles) des initiatives internationales destinées à mettre en place une police de proximité au Burundi, il reste un certain nombre d'éléments critiques sur lesquels il va falloir se pencher, notamment la durée prévue et le contenu des modules de formation, la viabilité des initiatives de formation, la coordination et la fourniture des initiatives des donateurs, et les difficultés à élaborer une stratégie nationale de RSS, pour l'ensemble du système, dans un contexte politique divisé. Un examen de tous ces aspects permettrait de jeter la lumière sur des leçons plus générales pour la réforme de la police et la RSS au Burundi et au-delà.

Les initiatives de formation mentionnées un peu plus haut laissent entendre qu'il pourrait bien y avoir d'importantes lacunes dans les nouvelles stratégies de formation. L'initiative belge prévoit des modules spécifiques, par exemple sur les droits de la personne et le comportement envers la population³⁶. Toutefois, chacun de ces modules pourrait ne durer que quelques jours sur plusieurs semaines de formation intensive. Et pourtant, comme nous l'ont dit un grand nombre de dirigeants internationaux et nationaux du domaine de la formation, les changements de mentalité et de comportement indispensables pour restructurer les relations entre la police et la population « prennent beaucoup de temps », c'est pourquoi il est indispensable que les acteurs nationaux et internationaux qui participent à la formation de base comprennent qu'il s'agit d'une première étape – et non pas d'une contribution unique –, et qu'il leur faut consentir des engagements importants et fiables pour aider la PNB à véritablement se transformer sur le long terme.

Il importe aussi de se rappeler que les Belges envisagent d'appuyer une deuxième phase de formation en 2009. Toutefois, il sera essentiel que la PNB, les Belges et d'autres partenaires facilitent une évaluation externe des points forts et des faiblesses des initiatives de formation jusqu'à présent, et s'appuient sur cette évaluation pour concevoir et mettre en place une deuxième phase. Cette évaluation devrait tenir compte des perspectives des agents de la PNB sur l'efficacité de la formation. Elle devrait aussi dresser l'ordre de priorité des perspectives des communautés partout au Burundi, particulièrement en ce qui a trait aux changements perçus dans le comportement de la PNB. Par ailleurs, cette évaluation pourrait permettre de savoir dans quelle mesure les nombreuses initiatives de formation entreprises avec la PNB peuvent se renforcer les unes les autres ou se chevaucher, ce qui faciliterait la tâche à la PNB pour améliorer la coordination dans ce domaine important.

En sus des préoccupations que cause la durée de la formation, il y a des lacunes importantes dans les nouveaux modules de formation, particulièrement le fait que les dimensions sexospécifiques des services de police ne soient pas prises en compte, notamment les réponses de la police à la violence sexospécifique et son rôle dans le respect des droits des femmes et des filles. Lorsque nous nous sommes adressés à un dirigeant qui travaille dans le domaine de la réforme de la police pour connaître les raisons pour lesquelles les modules de formation de base de la PNB ne se penchent pas explicitement sur la question de la sexospécificité, il a fait remarquer qu'à cette étape la formation de la police « se concentrait sur les notions de base »³⁷.

Cette réponse est quelque peu inquiétante en ce sens qu'elle traduit une mauvaise compréhension du concept de vulnérabilité dans la société burundaise. Cela nous ramène aux résultats de notre enquête nationale qui ont révélé que les femmes et les filles sont considérées comme l'un des groupes sociaux les plus touchés par l'insécurité et que la violence sexuelle est un acte fréquemment vécu. Ces données viennent appuyer les conclusions tirées par les Nations Unies et d'autres organismes selon lesquelles les crimes contre les femmes en tant que telles sont répandus au Burundi. En fait, afin d'en arriver à une police de proximité qui soit désireuse et capable de protéger tous les Burundais, il importe avant tout que la PNB acquière la capacité de prévenir les abus sexuels et la violence faite aux femmes en tant que telles³⁸, et d'y répondre adéquatement.

Il faut donc que les acteurs nationaux et internationaux trouvent des moyens de combler les lacunes dans les dimensions sexospécifiques de la formation de la police. Une des premières étapes consiste à travailler en collaboration plus étroite avec les femmes et les organismes de femmes partout au Burundi, pour cerner les priorités et préparer les modules de formation et d'autres initiatives qui les prennent en compte, afin de prévenir et de réduire la violence sexospécifique. Par ailleurs, il faut aussi que les acteurs nationaux et les donateurs-clés (Belgique, France et Pays-Bas) coordonnent leurs actions avec l'unité sexospécifique du BINUB, laquelle travaille déjà avec la PNB pour renforcer ses capacités de prévenir la violence sexuelle et sexospécifique, et d'y répondre. Au moment où nous rédigeons le présent rapport, il n'y avait toujours pas de coordination ni de communications entre ces intervenants et l'unité sexospécifique du BINUB.

Qui plus est, comme nous l'avons dit plus haut, notre enquête nationale a révélé que l'une des grandes priorités pour la population est d'avoir une PNB réformée – soit une PNB qui respecte les droits de la personne et qui est capable de prévenir les crimes et d'y répondre – pour qu'elle joue un rôle plus important dans leur vie en réglant les problèmes sociaux. Et pourtant, les programmes de formation qui seront donnés avec l'appui de la Belgique n'accordent qu'une attention limitée à la préparation de la police à une interaction plus efficace avec les communautés dans lesquelles elle travaille. La stratégie découlant du colloque de la PNB parrainé par la France sur la définition des priorités en matière de formation, insiste sur la création de meilleures relations entre la PNB et le reste de la population. Mais pour le moment il n'y a toujours pas de plan concret pour assurer le suivi de cette stratégie. Il importe donc de trouver les outils nécessaires pour répondre à ces défis immédiats, tout en poursuivant la planification de la formation à long terme. Comme nous l'avons déjà dit, une commission sur la déontologie au sein de la PNB est chargée de créer les outils sur les meilleures pratiques et la doctrine policière en français et kiroundi. Il s'agit certes d'une initiative importante, mais il aurait été utile de créer un guide de conduite simple pour la police au début du processus de réforme, peut-être même immédiatement après la fin du processus d'intégration.

Parallèlement, pour que cette initiative soit complète il faut mieux sensibiliser les communautés aux fonctions, droits et limites de la police pour s'assurer que leurs demandes et, en fait, leurs attentes soient gérables. Le groupe de discussion de la PNB du CENAP/INS a révélé qu'un certain nombre de participants étaient d'avis que les

membres de la communauté, y compris l'administration locale, avaient eux aussi besoin de mieux comprendre le rôle qu'ils jouent sur le plan de la sécurité dans la communauté, et comment ils pourraient mieux travailler avec la police à cette fin. Ces personnes étaient aussi d'avis qu'il faut une meilleure collaboration entre la police, l'administration locale et la communauté, et que l'absence de tout mécanisme de dialogue entre la police et les communautés concernées constitue un gros défi pour la mise en place d'une police de proximité.

Ces lacunes ont jeté la lumière sur une observation plus générale concernant la détermination des priorités de la réforme du secteur de la sécurité au Burundi. Les acteurs nationaux et internationaux qui se penchent sur la question de la réforme de la police et la RSS dans son ensemble bénéficieraient de consultations avec une vaste gamme d'intervenants sur leurs priorités pour la réforme, y compris diverses communautés partout au Burundi, des groupes de la société civile représentant les populations vulnérables, et les agents de police eux-mêmes³⁹. Le fait d'insister sur l'importance des consultations avec divers intervenants n'est pas nouveau. Les lignes directrices du CAD sur la RSS soulignent d'ailleurs l'importance du dialogue et de la réforme axée sur la population. Et pourtant, cela n'a toujours pas été mis en pratique au Burundi, ce qui révèle un écart important entre les politiques et les programmes, en plus de mettre le doigt sur les difficultés pratiques de la mise en application de cette recommandation. Par exemple, qui pourrait être le mieux placé au Burundi pour mener un processus vaste et neutre de consultations sur un thème aussi politisé?

Bien qu'il n'y ait pas de réponse simple à cette question, il y a néanmoins des mécanismes au Burundi qui pourraient faciliter le dialogue entre une vaste gamme d'intervenants sur les priorités de la RSS. Par exemple, le processus du FCP a mené à la création d'un groupe d'experts sur les questions de la sécurité, composé de représentants de la société civile, des Nations Unies, d'autres donateurs et de la police, de l'appareil militaire et du service de renseignement national du Burundi. Ce groupe se réunit périodiquement pour discuter des priorités et d'idées de programmes, en vue d'affecter les fonds du FCP à des projets touchant la RSS. Ce processus a ainsi créé des possibilités d'échanges sur les questions de la RSS pouvant servir de base à un dialogue à long terme et inclusif, si l'on veut en élargir la composition pour y inclure une plus vaste gamme d'intervenants dont des représentants des populations vulnérables aussi bien de la capitale que de l'extérieur.

Un aperçu des initiatives destinées à appuyer la réforme de la police au Burundi permet de tirer des leçons intéressantes sur la coordination entre les donateurs à la RSS. Les efforts déployés par la Belgique, la France et les Pays-Bas dans le domaine de la réforme de la police pourraient déboucher sur une série relativement exhaustive de formations, d'infrastructures de formation, et de soutien stratégique à la PNB. Cette configuration pourrait alors constituer un bon modèle pour assurer la coordination entre un nombre raisonnable de donateurs ayant une optique similaire et travaillant avec les acteurs nationaux dans le but de fournir des programmes dans un domaine spécifique de la RSS.

Il y a aussi des leçons importantes à tirer des limites de ce modèle. Pour faire le lien avec les efforts des Belges, des Français et des Néerlandais, il a fallu que des éléments communs de leurs contributions avancent au même rythme que les éléments les plus lents. Prenons pour exemple le fait que les Belges ont signé une entente de formation avec la PNB en novembre 2005, et que le colloque servant de lancement *de facto* de ce projet n'a pas eu lieu avant le début de l'année 2007, ce qui s'explique en partie par les retards dans la construction des centres de formation par les Néerlandais. En outre, la France n'a toujours pas entrepris son projet sur la réouverture de l'ISP à cause de désaccords avec le gouvernement du Burundi⁴⁰. Ces retards ne sont pas seulement contrariants pour les acteurs nationaux qui sont impatients d'entreprendre la formation de la PNB, mais ils signifient aussi que la vaste majorité des membres de la PNB doivent continuer de travailler sans avoir suivi de formation officielle près d'un an et demi après qu'un certain nombre d'engagements-clés en matière de formation aient été pris. Par ailleurs, malgré les relations de travail entre ces trois donateurs, leur soutien à la PNB est confronté à des problèmes de redondance⁴¹ et de mauvais séquençage⁴².

Ces problèmes s'expliquent en partie par le fait qu'il n'y a pas de mécanismes officiels permettant aux donateurs de coordonner leurs efforts dans le domaine de la réforme de la police ou d'autres aspects de la RSS. À ce jour, la coordination s'est faite de façon *ad hoc* et dépend de la volonté des assistants techniques à Bujumbura de travailler ensemble. Il n'y a donc aucune garantie que ces donateurs poursuivront les consultations ou essaieront de coordonner leurs apports lors de changements de personnel. Cela pourrait déboucher sur d'autres problèmes de double emploi, de gaspillage, et sur des contraintes inutiles sur une administration de la PNB déjà surchargée.

L'idéal serait que l'unité des armes légères/RSS du BINUB soit en mesure d'aider les autorités nationales à coordonner les contributions des donateurs à la RSS à court terme. En fait, l'ONUB a organisé assez régulièrement des réunions d'intervenants internationaux participant à la RSS, et a dirigé la préparation d'une « carte » des contributions des donateurs et des ONG à la RSS. Le personnel-clé de l'unité DDR/RSS de l'ONUB a aussi joué un rôle instrumental du fait qu'il a encouragé la Belgique, la France et les Pays-Bas à se consulter mutuellement à propos de leurs contributions respectives à la réforme de la police. Toutefois, le BINUB n'a toujours pas été en mesure de reprendre pleinement ce rôle de coordination en raison, en partie, de sérieuses pénuries de personnel.

Qui plus est, le BINUB est aussi confronté au problème du manque de consultation et de coordination entre les agences des Nations Unies. Prenons pour exemple le fait que le personnel de l'unité des armes légères/RSS du BINUB n'a pas été informé par le quartier général que la division de la police du Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) des Nations Unies avait commencé à faire circuler une proposition de financement de plus de 40 millions de dollars US pour la réforme de la police au Burundi. En fait, cette situation soulève la question de savoir comment on peut s'attendre à ce que le BINUB assume un rôle central en matière de coordination des autres donateurs alors que ses efforts sont sapés par un manque de coordination et de consultation internes aux Nations Unies.

En fin de compte c'est à la PNB que devrait incomber la responsabilité de pister et de gérer le soutien venant de l'extérieur, mais à ce jour elle n'a pas été en mesure de le faire. Les entrevues que nous avons eues avec divers intervenants révèlent qu'il pourrait y avoir plusieurs raisons à cette situation, la principale étant qu'il n'y a pas de cellule de coordination au sein de la police, et que la Commission Nationale de Coordination des Aides – censée appuyer la coordination des initiatives des donateurs au Burundi – est confrontée à des contraintes au niveau de sa capacité. Mais il y a aussi d'autres difficultés plus profondes. Par exemple, la PNB n'a pas de plan stratégique exhaustif, c'est pourquoi les priorités en matière de programmes et les besoins financiers de la PNB ne sont pas tout à fait clairs. Les Pays-Bas envisagent de donner des conseils de planification stratégique à la PNB, ce qui pourrait ainsi renforcer la capacité de la Direction générale de la police à formuler et envoyer des demandes précises d'aide externe et à pister, coordonner et évaluer les contributions des donateurs et de la société civile. Toutefois, les faiblesses dans ce domaine rendent difficile, jusqu'à présent aux donateurs de déterminer de quelle manière ils peuvent adéquatement répondre aux besoins de la PNB.

Pourtant, les problèmes en matière de coordination ne sont peut-être pas simplement le résultat d'une capacité limitée ou d'un manque de planification. Un certain nombre d'intervenants ont indiqué que les retards pris par les donateurs ont fait que les décideurs de la Direction générale de la police sont prêts « à prendre ce qu'ils peuvent ». Ainsi, ces intervenants acceptent parfois des offres multiples pour des types semblables d'aide de donateurs en espérant qu'au moins un donateur fournira ce qu'il a promis dans des délais opportuns. D'autres ont laissé entendre que la PNB préfère négocier de façon bilatérale avec les donateurs afin de pouvoir « choisir » parmi diverses possibilités d'aide. Ces observations soulignent la nécessité pour la PNB, peut-être avec une aide de l'extérieur, de procéder à un examen des problèmes de coordination et d'y trouver des solutions. Cela prouve également que les donateurs doivent vouloir et pouvoir respecter leurs promesses de soutien de façon efficace et dans des délais opportuns.

L'importance de la coordination entre les multiples donateurs dans le domaine de la RSS est bien reconnue dans les lignes directrices du CAD, qui recommandent que plusieurs intervenants prennent part à un dialogue national dès le début de la RSS afin de faciliter la préparation conjointe d'un calendrier et la coordination. Ces processus parmi d'autres ont aussi pour but de permettre une approche à l'échelle du système basée sur une évaluation des risques communs et une bonne compréhension de la division du travail entre les services de sécurité, tels que l'appareil militaire et la police. Au Burundi, plusieurs tentatives ont été faites pour élaborer une stratégie globale de RSS. Par exemple, aussitôt après son déploiement en juillet 2004, l'ONUB a proposé un dialogue national pour faciliter la préparation d'une stratégie exhaustive en matière de RSS. Toutefois, ces plans ont été mis en veilleuse en raison de la résistance de ministères-clés.

Officiellement, au moins deux ministères ont indiqué vouloir « faire le ménage chez eux », à savoir acquérir la capacité et établir la cohérence en leur sein avant de participer à une discussion nationale à l'échelle du système. Toutefois, d'autres observateurs bien placés ont cité des différences dans l'approche, les priorités et les politiques entre divers

ministères comme principaux obstacles à la tenue d'un colloque national. Par exemple, à l'époque où les intervenants envisageaient la tenue d'un dialogue national, il n'y avait toujours pas de confiance établie entre le ministère de l'Intérieur et de la Sécurité publique (qui abrite la Direction générale de la police), le ministère de la Justice et le ministère de la Défense nationale et des Affaires des anciens combattants (ci-après le ministère de la Défense). Cela s'explique peut-être par les antécédents et les orientations politiques différentes de ces ministères. Prenons pour exemple le fait que les principaux décideurs du ministère de l'Intérieur et du ministère de la Justice étaient principalement des membres du CNDD-FDD, alors que le personnel-clé du ministère de la Défense venait principalement de l'ancienne armée nationale. Ces influences politiques divergentes et une méfiance de longue date ont peut-être constitué un obstacle au dialogue interministériel sur la question sensible de la réforme du secteur de la sécurité et, en fin de compte, à l'élaboration d'une stratégie globale pour la RSS⁴³.

D'autres enfin ont plutôt laissé entendre que les tentatives de dialogue national ont échoué parce que des ministères-clés du Burundi craignaient que ce processus soit une autre occasion pour les Nations Unies et d'autres donateurs ayant leur propre programme de les écarter. En fait, un certain nombre d'intervenants interviewés dans le cadre de ce document ont précisé que malgré la rhétorique sur « l'appropriation nationale » circulant partout à Bujumbura, les donateurs sont toujours vus comme essayant de mettre de l'avant leurs propres programmes lors des consultations entre le gouvernement et les donateurs. En somme, ces explications soulignent bien la difficulté de parvenir à l'élaboration d'une stratégie de RSS à l'échelle du système, particulièrement dans un pays au lendemain d'un conflit.

Section IV : Transformation de l'appareil militaire

« Depuis lors, les soldats nous respectent plus ou moins⁴⁴. »

La transformation des institutions militaires en un appareil d'État qui soit capable de protéger l'État et sa population, est une étape critique de la réforme durable du secteur de la sécurité, axée sur les droits de la personne. L'appareil militaire peut être une source de stabilité en protégeant l'État et sa population d'agressions venant de l'extérieur et de rébellions internes. Il peut aussi agir comme premier niveau de réponse dans les cas de désastres naturels. Toutefois, faute d'être convenablement configuré et géré, l'appareil militaire peut jouer un rôle central dans la répression ainsi que dans la protection et la promotion des intérêts étroits de groupes spécifiques.

Au Burundi les militaires ont toujours été source d'instabilité et de répression. C'est pourquoi la réforme de cet appareil est un élément critique pour mettre fin à un conflit actif et créer des conditions menant à une consolidation durable de la paix. En conséquence, l'Accord d'Arusha prévoit une répartition égale (50-50) entre la représentation des Hutus et des Tutsis dans une armée intégrée, rebaptisée Forces de Défense Nationale (FDN). Ce même accord stipule par ailleurs que 40 % des postes d'officier doivent être réservés aux membres de l'ancien CNDD-FDD, ce qui a entraîné

la création d'une armée nationale composée des anciennes FAB et FDD, ainsi que d'ex-membres des Partis et Mouvements Politiques Armés (PMPA)⁴⁵.

Dans cette section, nous examinons la contribution d'un certain nombre d'acteurs internationaux à la transformation du nouvel appareil militaire burundais pour en faire un élément de l'appareil de sécurité capable de protéger l'État et ses citoyens. On y trouvera un bref aperçu des possibilités et des défis basé sur les travaux de Nindorera et les résultats de notre enquête nationale. Cette section démontre que malgré des progrès importants, la transformation de l'appareil militaire fait face à de nombreux défis, notamment des contraintes matérielles, divers niveaux de formation parmi les forces mixtes des FDN, les problèmes possibles d'intégration des FNL et la persistance des violations des droits de la personne.

Le présent document donne ensuite un aperçu de l'assistance internationale, particulièrement dans les domaines de la formation, de l'infrastructure et du soutien stratégique, et énumère les obstacles à la mise en pratique des principes enseignés lors de la formation au niveau des comportements, ainsi que les faiblesses dans le domaine de la responsabilité. Cette section prépare le terrain à des recommandations préliminaires sur la façon dont les acteurs nationaux et internationaux pourraient mieux appuyer les efforts nationaux pour transformer l'appareil militaire en une force capable et désireuse de protéger l'État burundais et ses citoyens.

Possibilités et défis

Comme le fait remarquer Nindorera, un pourcentage important des personnes interviewées dans le cadre de notre enquête nationale a précisé que la capacité de l'appareil militaire à assurer la sécurité était « bonne » (48 %), et sa capacité à respecter les droits humains était également « bonne » (41 %). La moitié des personnes interviewées ont déclaré avoir confiance dans l'appareil militaire, particulièrement en comparaison avec la police. Il semble également y avoir eu une diminution du nombre de violations des droits de la personne commises par des membres de l'appareil militaire depuis le cessez-le-feu de 2006 avec les FNL⁴⁶.

Toutefois, malgré ces indicateurs positifs, la transformation des FDN est confrontée à un certain nombre d'obstacles, notamment l'absence de logements adéquats pour les personnels et leurs familles, la détérioration des conditions de travail déjà mauvaises, et les différents niveaux de formation et d'expérience parmi les forces mixtes. Qui plus est, alors que les FDN sont devenues une force relativement cohérente, l'intégration éventuelle des FNL pourrait bien saper le processus d'intégration et compromettre la cohérence des FDN.

Par ailleurs, malgré une certaine diminution du nombre de violations des droits de la personne de la part des FDN, notre enquête nationale n'en a pas moins révélé que certaines personnes interviewées s'étaient plaintes de cas de violence et de travail forcé entre les mains des FDN. Alors que cette enquête a eu lieu en août et novembre 2006, il a été avancé à un groupe de discussion du CENAP/INS avec un certain nombre de

dirigeants des FDN, que les conditions s'étaient améliorées, particulièrement depuis la signature en 2006 d'un accord de cessez-le-feu avec les FNL. Toutefois, un examen des rapports sur les droits de la personne et un certain nombre d'émissions radio entre novembre 2006 et juin 2007 renforcent les résultats de notre enquête et révèlent que des éléments des FDN sont toujours impliqués dans des cas de violations des droits de la personne contre la population locale dans le voisinage de leurs quartiers militaires⁴⁷.

Les violations sur une grande échelle des droits de la personne, liées à la lutte contre les FNL, sont également inquiétantes. Un certain nombre de cas ayant fait les manchettes des journaux traduisent bien la situation. Par exemple, en juillet 2006, dans la région rurale de Bujumbura, les FDN ont tué 12 rebelles au cours de ce que les FDN prétendaient être un échange de coups de feu⁴⁸. Entre mai et septembre 2006, dans la province de Muyinga, environ 30 civils accusés de collaboration avec les FNL ont été emprisonnés. Une récente enquête a confirmé que tous ces civils avaient été tués. Ainsi qu'on pourra le lire dans le détail ci-après, ces cas sont révélateurs des sérieuses difficultés sur le plan de la responsabilité et du contrôle de l'appareil militaire.

Engagement international⁴⁹

Comme cela est le cas pour la police, un certain nombre d'acteurs internationaux appuient la transformation des FDN en une force cohérente capable de protéger les civils et l'État burundais en leur offrant une formation, une infrastructure et un soutien stratégique. Par exemple, la Belgique a fourni une formation et une assistance stratégique, plus récemment dans le cadre d'un partenariat conclu avec les militaires burundais en janvier 2006. Le soutien belge a porté principalement sur la formation, notamment sur la mise à niveau des officiers de l'ex-PMPA ainsi que des cours mixtes auxquels ont pris part des officiers des ex-PMPA et des ex-FAB. Au moment où nous rédigeons le présent document, la Belgique envisage de préparer une troisième phase de ce programme qui permettra de regrouper les meilleurs candidats des cours précédents pour élaborer, ensemble, de nouveaux modules.

La Belgique a également apporté un soutien stratégique aux FDN. Par exemple, une équipe de spécialistes belges a travaillé avec le ministère de la Défense pour procéder à un examen des capacités aux niveaux de l'administration et des ressources humaines de ce ministère et des FDN. Selon une évaluation belge, cette initiative révèle qu'il existe un fort degré de confiance entre la Belgique et le ministère, ce qui peut s'expliquer en partie par le fait qu'il y a eu des contacts constants sur une période de plusieurs années entre l'attaché militaire belge et le ministère de la Défense⁵⁰.

Les Français eux aussi contribuent à la réforme des FDN par un modeste programme de formation et de développement des infrastructures. Les Hollandais quant à eux leur offrent formation et un soutien au niveau de l'infrastructure, par exemple, le financement des exercices de formation à l'étranger pour du personnel des FDN. Par ailleurs, à l'instar des Belges, les Hollandais ont créé un poste de conseiller militaire pour travailler directement avec le ministère de la Défense et apporter une aide à la planification stratégique, au partage de l'information et à la détermination des projets à impact rapide

pouvant être financés par le gouvernement néerlandais. Il s'agit là d'une évolution importante du fait qu'elle pourrait permettre aux Pays-Bas d'aller au-delà de la simple fourniture d'un soutien technique pour offrir des conseils stratégiques au haut commandement des FDN. Toutefois, le fait que le poste d'attaché militaire hollandais ne soit doté que par roulement de deux à trois mois, a compromis la continuité des contributions néerlandaises et pourrait bien saper le niveau de confiance avec les FDN⁵¹.

La Chine a repris sa coopération militaire avec le Burundi et fourni un soutien matériel de même qu'une formation modeste aux FDN⁵². Bien que ce pays ne soit pas actuellement un grand donateur auprès des FDN, un haut fonctionnaire burundais a tout récemment spéculé que la Chine pourrait éventuellement devenir le principal partenaire extérieur des FDN⁵³. Du fait que les Chinois ne sont pas liés par des lignes directrices sur l'admissibilité à l'aide publique au développement, ils sont en mesure de combler de sérieuses lacunes dans la réforme des FDN, notamment de fournir les armes nécessaires aux militaires pour qu'ils remplissent leurs responsabilités constitutionnelles. En outre, la politique de la Chine envers l'Afrique précise très clairement que la Chine a l'intention d'augmenter son aide aux pays africains « sans aucune obligation politique »⁵⁴. Cela pourrait donc signifier que l'aide de la Chine – y compris son aide aux FDN – pourrait être rapidement fournie parce qu'elle ne sera probablement pas liée à des conditions sur la gouvernance ou les droits de la personne, lesquelles peuvent prendre du temps à négocier. Toutefois, s'il est un fait que les Chinois ont depuis très longtemps pris des engagements au Burundi et ont participé à des canaux officiels de donateurs tels que le Forum des partenaires du Burundi, un haut fonctionnaire occupant un poste de coordonnateur de la RSS au Burundi nous a confié qu'il a moins besoin de contact avec la Chine qu'avec n'importe quel autre donateur engagé dans la RSS⁵⁵, ce qui pourrait accentuer les défis en matière de coordination des contributions externes à la RSS si les Chinois s'engageaient davantage dans ce domaine.

Les FDN sont également en contact avec des interlocuteurs africains. Ainsi, un certain nombre de pays africains, dont le Soudan, l'Afrique du Sud, le Rwanda et l'Égypte, ont fourni une modeste formation à un petit nombre d'officiers des FDN. En outre, il est bon de noter ici que les FDN (et la PNB) participent à plusieurs missions multilatérales de maintien de la paix⁵⁶. Par exemple, le Burundi a envoyé un certain nombre d'observateurs et de policiers au Soudan dans le cadre de la mission de l'UA, et le gouvernement burundais a annoncé qu'il envisage d'engager 1 800 soldats dans la mission de l'Union africaine en Somalie. Il a aussi contribué en personnel des FDN et de la PNB à la mission de maintien de la paix des Nations Unies en Côte d'Ivoire.

Cette participation des FDN et de la PNB à diverses missions multilatérales de maintien de la paix pourrait bien comporter un certain nombre d'avantages. Tout d'abord, la participation du Burundi aux missions de l'UA et des NU pourrait fournir une autre option d'influence à Addis-Abeba et à New York, en plus d'améliorer l'image du Burundi, à la condition – bien entendu – que les FDN fassent preuve d'un comportement adéquat. Deuxièmement, la participation à des missions de maintien de la paix pourrait aussi promouvoir le perfectionnement professionnel des FDN ainsi déployées. Troisièmement, le co-déploiement des ex-FAB, ex-CNDD et ex-PMPA pourrait

promouvoir la cohérence et l'harmonisation au sein des FDN, et contribuer à réduire le personnel au sein des services militaires et policiers déjà trop nombreux⁵⁷.

Il pourrait par contre aussi y avoir des inconvénients à la participation des FDN (et de la PNB) sur lesquels il va falloir se pencher, particulièrement si le Burundi commence à engager régulièrement des troupes dans les missions multilatérales de maintien de la paix. Par exemple, du fait que la participation à des missions de maintien de la paix – et plus particulièrement des missions des Nations Unies – rapporte des salaires nettement plus élevés que ceux que reçoivent la plupart des membres des FDN et de la PNB, nombreux sont les membres des services de sécurité et des corps de défense qui sont prêts à être déployés dans le cadre d'une mission multilatérale de maintien de la paix. Ainsi, le processus de sélection du déploiement peut devenir controversé et créer des tensions au sein des FDN et de la PNB. Il faudra donc que les décideurs de ces deux corps arrêtent un processus de sélection juste et transparent, et évitent de donner l'impression que les décisions en matière de sélection se prennent en fonction des partis politiques ou des origines ethniques. Par ailleurs, un certain nombre d'intervenants interviewés dans le cadre du présent document ont précisé que le déploiement de cadres de la PNB auprès d'une mission multilatérale de maintien de la paix a entraîné de sérieuses insuffisances dans les structures de la police⁵⁸. Pour éviter que cette situation ne se reproduise, il faudra élaborer des systèmes de continuité et de remplacements temporaires des cadres déployés dans des missions de maintien de la paix.

Pour sa part, l'ONUB a offert de cibler la formation sur les droits de la personne pour un petit nombre de membres des FDN, et a également apporté son aide à la réhabilitation partielle et à l'équipement de l'école de formation des officiers. Près de 500 000 \$ américains venant du Fonds pour la consolidation de la paix (FCP) serviront à un deuxième petit projet axé sur la promotion de la discipline et l'amélioration des relations entre les FDN et la population, grâce à la *moralisation* des FDN⁵⁹. Cette initiative a pour but de promouvoir le respect de la primauté du droit et la neutralité politique, de réduire les violations des droits de la personne par les FDN, de renforcer la cohésion au sein des FDN, et d'améliorer les relations entre les FDN et la population avoisinante. Tout ceci s'effectuera, par exemple, dans le cadre de séances de formation, et aussi par la traduction en kiroundi des règles de discipline, puis de leur diffusion, et par la rédaction d'un manuel sur le code pénal militaire et sa distribution à tous les officiers. Par ailleurs, les FDN recevront l'appui du Fonds pour la consolidation de la paix pour la réhabilitation de casernes à 14 endroits.

Quelques organisations-clés de la société civile ont également contribué à la formation de l'appareil militaire. Ainsi, le Programme de formation au leadership du Burundi a offert une formation aux officiers en techniques de communications, prise de décisions, gestion des conflits et stratégies de négociation. Le CICR a aussi fourni des séances de formation en droit humanitaire international aux ex-PMPA et autres forces mixtes, et peut aussi apporter une assistance technique à une commission des FDN chargée de rédiger des règles pour les forces armées.

Meilleures pratiques émergentes et premières leçons acquises

Afin de faire une première évaluation de l'impact réel et potentiel de cette gamme de contributions internationales à la transformation de l'appareil militaire du Burundi, il est bon de nous reporter aux résultats de notre enquête nationale pour tracer une image plus claire des priorités de la population pour la réforme des FDN. Comme cela a été le cas pour la police, nous avons demandé ce qui était nécessaire pour améliorer le fonctionnement des FDN. Souvenons-nous que la réponse la plus souvent avancée (45 %) était que les FDN doivent suivre une formation sur les droits de la personne. La majorité des personnes interrogées a aussi indiqué que les Nations Unies et d'autres membres de la communauté internationale avaient un rôle à jouer dans la réforme des FDN.

Étant donné ces priorités et les défis signalés un peu plus tôt dans cette section, l'accent mis par un certain nombre d'acteurs internationaux sur la formation, notamment sur l'harmonisation, la discipline, les droits humains et le droit humanitaire international, semble judicieux. De toute évidence, l'une des principales préoccupations sera de s'assurer que cette formation entraîne des modifications dans le comportement des FDN. L'approche belge à la formation semble particulièrement bien convenir à ces besoins dans la mesure où la méthode des Belges sur le plan de la conception des modules a fait en sorte que le contenu convienne au contexte burundais⁶⁰. Bien qu'il soit difficile de quantifier son impact, le fait qu'il y ait une demande de séances de formation continues et mixtes (ex-PMPA/ex-FAB) indique que cette initiative est considérée comme valable et qu'elle a permis d'améliorer les relations entre les diverses forces qui composent les FDN.

Le programme belge de formation au niveau de l'harmonisation se penche aussi sur le droit humanitaire international et les droits de la personne. Toutefois, étant donné les défis à relever, il va falloir se consacrer davantage à ces facettes de la formation. L'initiative financée par le FCP pour la *moralisation* des FDN pourrait y contribuer. Le fait que le ministère de la Défense ait reconnu que certains membres des FDN continuent de commettre des violations des droits de la personne et des manquements à la discipline indique qu'il s'impose d'améliorer la situation dans ces domaines. Toutefois, pour parvenir à modifier les comportements il faudra que les programmes de formation et de sensibilisation soient offerts à une masse critique des FDN, particulièrement au niveau des troupes. Par ailleurs, les FDN – si possible avec l'appui des donateurs – doivent trouver des moyens d'assurer la viabilité des programmes de formation et de sensibilisation une fois terminée l'initiative de 12 mois du FCP. Enfin, le casernement, qui sera financé par le FCP, pourrait renforcer le commandement, le contrôle et la discipline dans les FDN, et entraîner une diminution du nombre de cas de violations des droits de la personne en limitant les contacts entre les FDN et la population.

En fin de compte, il va falloir procéder à un changement sur le long terme des attitudes et des techniques des FDN, particulièrement parmi les troupes. Une des pièces de ce casse-tête consiste en une évaluation exhaustive des initiatives nationales et internationales dans ce domaine pour déterminer leur impact sur la cohérence et le comportement des membres des FDN. Cela pourrait se faire à partir de vastes

consultations dans les communautés où les FDN ont une forte présence, ainsi qu'auprès du personnel des FDN depuis le haut commandement jusqu'au niveau des troupes. Cette sorte d'évaluation pourrait préparer le terrain à une planification et à une formation similaires en vue de l'intégration des éléments des FNL dans les FDN.

La formation n'est cependant qu'un des moyens d'améliorer le comportement des FDN sur le plan des droits de la personne. Un système de justice militaire fonctionnel, sérieux et efficace pourrait avoir un impact immédiat sur le comportement des militaires vis-à-vis de la population. Comparativement à la police, les militaires ont un système juridique raisonnablement fonctionnel, composé d'un conseil de guerre permanent et d'un tribunal militaire. En outre, il semble y avoir la volonté politique indispensable parmi les éléments-clés du système de justice militaire, y compris l'auditeur militaire et son bureau, pour que ce système soit efficace. Par exemple, des plans sont en cours pour essayer de rendre le tribunal militaire et le conseil de guerre davantage accessibles aux victimes, et aussi pour augmenter la mobilité des équipes d'enquête.

Cependant, le système de justice militaire est lent à traiter les crimes commis par le personnel militaire, avec parfois des arriérés sur plusieurs années. Il est encore plus troublant de constater les types de crimes jugés dans le système. Bien qu'un examen exhaustif des cas traités par le système de justice militaire ne soit pas possible dans le cadre du présent document (bien que cela apporterait une contribution importante à d'autres travaux dans ce domaine), certains observateurs ont laissé entendre que le système de justice militaire juge en général des crimes liés à des violations du code de conduite, par exemple désertion ou abus de boisson durant les fonctions. Ce système ne traite pas sérieusement les violations des droits de la personne, notamment celles liées aux conflits avec les FNL⁶¹.

Il y a un certain nombre d'explications possibles à cette situation, notamment le fait que le système ait beaucoup trop peu de personnel ayant des connaissances de la loi⁶². En outre, il dispose de très peu de ressources pour garantir son bon fonctionnement, entre autres des véhicules et de l'équipement de communication nécessaires pour rendre ce système davantage mobile et ainsi plus accessible. Qui plus est, l'ingérence politique dans les processus de justice militaire a compromis la capacité de ces mécanismes à examiner adéquatement les excès commis par le personnel de sécurité. Le cas Muyinga mentionné un peu plus haut est d'ailleurs instructif. Au cours des mois qui ont suivi cet incident, le bureau de l'auditeur général s'est penché sur le dossier, a arrêté deux dirigeants des FDN et laissé entendre que le commandant de la quatrième région militaire était impliqué. Toutefois, le Procureur Général de la République est intervenu par la suite pour supprimer les mandats d'arrêt des commandants des FDN ainsi que de quatre administrateurs impliqués dans cet incident, malgré de lourdes preuves contre eux.

Il est toutefois important de noter que le bureau de l'auditeur général a joué un rôle-clé dans l'enquête et qu'au cours des quelques derniers mois ce cas a enregistré des progrès.⁶³ Cela indique qu'il pourrait y avoir des possibilités de renforcer les mécanismes visant à sanctionner les transgressions du personnel de sécurité. En outre, le fait que l'auditeur militaire et le ministère de la Défense aient demandé au Haut-Commissariat

des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) et à Avocats Sans Frontières de donner une formation – notamment dans le domaine des droits humains – aux magistrats militaires peut laisser entendre que la porte est ouverte pour que les donateurs et la société civile renforcent ce système⁶⁴.

Le renforcement du contrôle démocratique et de la surveillance civile de l'appareil militaire est aussi un élément-clé pour améliorer l'attitude des FDN sur le plan des droits de la personne. En décembre 2006, le gouvernement du Burundi annonçait son intention de créer une Commission nationale indépendante pour les droits de la personne, composée d'experts de la société civile et du gouvernement. Cette initiative recevra une aide du Fonds pour la consolidation de la paix (FCP) pour couvrir les frais de démarrage, y compris les consultations, bien qu'il n'y ait pas pour le moment de plan pour un financement à plus long terme. Alors que le gouvernement n'a toujours pas clairement défini le mode d'opération de cette Commission ni désigné les membres de son personnel, ses principaux objectifs pourraient être, entre autres, d'examiner les cas de violations des droits de la personne et de promouvoir le respect des droits humains dans les institutions de l'État et la population dans son ensemble. Elle pourrait donc fonctionner comme un mécanisme de surveillance et offrir une tribune à la population pour demander des comptes aux services de sécurité lors de violations des droits de la personne. Afin de pouvoir jouer ce rôle, il sera toutefois crucial que les commissaires soient capables et désireux d'agir indépendamment et que suffisamment de fonds soient débloqués pour permettre le bon fonctionnement de cette Commission, notamment pour faciliter son accès aux populations vulnérables.

Pourtant, même dans ces conditions, cette Commission ne remplace pas le contrôle efficace d'un Parlement capable. En théorie, le Parlement burundais pourrait jouer un rôle dans l'examen des budgets, l'évaluation des besoins et des dangers en matière de sécurité et le contrôle des activités des institutions chargées de la sécurité⁶⁵. La capacité du gouvernement burundais à assurer un contrôle indépendant des corps de sécurité et de défense reste toutefois limitée. Par exemple, encore tout récemment le Parlement était largement contrôlé par le CNDD-FDD, et rendait des décisions politiques qui contournaient le protocole⁶⁶.

Certaines transformations politiques, telles que la destitution de Hussein Radjabu comme chef du parti du CNDD-FDD,⁶⁷ pourraient en théorie donner plus de latitude au Parlement pour exercer indépendamment son pouvoir décisionnel. Que ces ouvertures soient durables, cela reste encore à voir. Mais même si le Parlement a aujourd'hui plus d'indépendance pour contrôler l'appareil militaire et les services de police, les institutions parlementaires du Burundi, dont la Commission de la défense et de la sécurité, ont des capacités limitées, ce qui diminue d'autant leur pouvoir d'organismes de surveillance. Par exemple, plusieurs membres de la Commission de la défense et de la sécurité ne savent pas comment lire un budget et ne pourraient pas donner beaucoup de conseils au bureau du président, même si on le leur demandait⁶⁸.

Bien qu'un certain nombre d'acteurs internationaux commencent maintenant à contribuer au renforcement des capacités du Parlement, leur soutien était encore récemment limité

et n'était apporté que lentement⁶⁹. L'unité de la réforme du secteur de la sécurité et des armes légères du BINUB a tout récemment obtenu du PNUD un petit budget pour renforcer les capacités de contrôle de la Commission de la défense et de la sécurité. Toutefois, à l'heure actuelle, il n'y a pas de date butoir pour la mise en oeuvre de ce projet qui avance bien lentement.

Ces éléments peuvent s'expliquer en partie par le fait que les contraintes d'ordre politique mentionnées ci-dessus ont sapé la capacité des donateurs à apporter un soutien au Parlement. Toutefois, il semble y avoir d'autres explications à l'engagement externe limité et tardif dans ce domaine important. Par exemple, les entrevues effectuées dans le cadre du présent document révèlent que de nombreuses autorités burundaises et des représentants de quelques-uns des donateurs les plus importants qui participent à la RSS ne semblent pas avoir une bonne idée des modalités du contrôle civil – y compris le contrôle parlementaire – des processus de la RSS⁷⁰.

Pour contribuer encore plus à améliorer la performance des services de sécurité sur le plan des droits humains, il va falloir en fin de compte se pencher sur la politisation des institutions et sur d'autres défis au niveau de la gouvernance. Comme l'a fait remarquer un diplomate lors d'une entrevue : « le problème de l'armée c'est un problème de politique⁷¹. » Cette personne faisait probablement référence aux liens problématiques entre certaines institutions étatiques – comme certaines parties du système judiciaire – et des éléments des FDN. Le cas Muyinga en est un exemple. Et pourtant, comme le fait remarquer Nindorera, il existe des agents de change positifs au sein du gouvernement actuel et de l'appareil militaire qui sont prêts à demander à certains membres des corps de sécurité et de défense de rendre des comptes de leurs transgressions. À une réunion d'un groupe de discussion de la société civile, organisée dans le cadre de la présente recherche, un représentant d'une ONG de défense des droits humains réputée faisait la remarque suivante : « Nous ne sommes pas les bienvenus dans tous les bureaux, mais il y a néanmoins des personnes dans le système qui sont prêtes à travailler avec nous⁷². » Qui plus est, au cours des derniers mois on a constaté quelques améliorations au niveau de la gouvernance, notamment la destitution de Hussein Radjabu comme président du CNDD-FDD, la libération d'un certain nombre de prisonniers politiques, et aussi quelques progrès dans la lutte contre la corruption⁷³.

Une partie de la stratégie d'un donateur dans le but d'appuyer les agents de changements positifs et de faciliter la consolidation de la démocratie au Burundi pourrait consister à apporter une aide aux éléments de la société civile et des médias qui entreprennent une recherche objective et présentent des recommandations concrètes aux acteurs nationaux et internationaux en réponse aux abus de pouvoir et aux violations des droits de la personne de la part des institutions étatiques⁷⁴. Toutefois, vu l'absence de cohérence dans les rapports entre le gouvernement burundais, les médias et d'autres éléments de la société civile, le choix de la stratégie de soutien que font les donateurs est critique⁷⁵. Pour renforcer l'indépendance des médias et de la société civile et leur permettre de se placer de façon à exercer un contrôle des institutions étatiques-clés, il faudra que les donateurs apportent un financement direct et un accompagnement diplomatique à une vaste gamme d'entreprises médiatiques professionnelles et d'organisations de la société civile. De

prime abord, cette observation peut sembler triviale. Et pourtant, nous avons été surpris de constater lors de nos entrevues qu'un certain nombre d'agences de développement bien financées ne désiraient pas fournir un financement direct aux médias du Burundi car, selon elles, le gouvernement pourrait juger ce geste « trop sujet à controverse »⁷⁶.

Qui plus est, les acteurs régionaux et internationaux doivent être prêts à bousculer de façon constructive les pratiques problématiques des institutions militaires, policières et gouvernementales du Burundi. Par exemple, l'Union africaine pourrait, théoriquement, être mieux à même d'assumer ce rôle du fait qu'elle occupe de nouveau une position importante en apportant son aide à la mise en application de l'accord de cessez-le-feu avec les FNL. En tant qu'institution africaine ayant déjà une implication au Burundi, l'UA pourrait interpeller de façon constructive le gouvernement burundais dans des forums à Bujumbura et dans les régions⁷⁷.

Les résultats mitigés de l'UA au niveau de la critique des États membres coupables de violations encore plus flagrantes des droits de la personne contre leurs populations, révèlent qu'il est peu probable qu'elle assumera un rôle de défense des intérêts de la population du Burundi. Même si l'Union africaine avait la volonté d'exprimer ses préoccupations concernant les pratiques du Burundi en matière de gouvernance, aux dires d'un intervenant-clé de l'UA le flux de l'information sur le Burundi au sein du système de l'UA tend à être unilatéral, à savoir que l'information voyage de la mission de Bujumbura vers le quartier général de l'UA à Addis-Abeba, mais qu'il y a bien peu de suivi lorsque cette information atteint sa destination⁷⁸. Le système de l'UA n'est donc peut-être pas un mécanisme efficace pour régionaliser les préoccupations et susciter une pression de la part des pairs en réaction au développement politique problématique du Burundi.

D'autres engagements infrarégionaux pourraient entraîner des améliorations aux méthodes de gouvernance du Burundi. Par exemple, ce pays devient un lieu d'échange régional de plus en plus important et a tout récemment été l'hôte d'un certain nombre de réunions régionales, dont celle du Comité intergouvernemental de la communauté d'Afrique orientale et la Commission tripartite plus. Le Burundi a été choisi pour accueillir le Secrétariat de la Conférence internationale de la région des Grands Lacs et la Communauté économique des pays des Grands Lacs. En outre, l'entrée en juin 2007 du Burundi au sein de la Communauté de l'Afrique orientale (CAO) est censée être liée à la capacité du gouvernement burundais à respecter certaines normes de la bonne gouvernance, de la primauté du droit, du respect des droits de la personne et de la justice sociale.

En théorie, ces développements pourraient inciter le gouvernement à continuer d'améliorer sa gouvernance, et notamment la performance des corps de sécurité et de défense du Burundi⁷⁹. Toutefois, dans la pratique, il n'est pas évident que la performance des États membres au niveau de la gouvernance soit une priorité centrale des organisations régionales telles que la Communauté de l'Afrique orientale (CAO). En fait, la CAO a décidé d'admettre le Burundi en tant que membre à part entière en novembre 2006, quelques mois après l'affaire Musinga et à une époque où la situation

des droits de la personne au Burundi suscitait plutôt des préoccupations⁸⁰. Cela soulève donc le doute quant à la volonté et la capacité de la CAO à exercer des pressions en tant qu'organisme pair.

Les Nations Unies sont peut-être bien placées pour promouvoir activement de bonnes méthodes de gouvernance au Burundi et exprimer des inquiétudes sur les transgressions des institutions gouvernementales. En fait, l'ONUB devenait de plus en plus critique du gouvernement burundais alors qu'il amorçait son désengagement⁸¹. Toutefois, à la question de savoir si le BINUB est susceptible de jouer un rôle de défense des droits humains au Burundi, un haut dirigeant des Nations Unies a admis que le bureau lui-même choisirait probablement d'améliorer les relations tendues entre l'ONU (plus précisément l'ONUB) et le CNDD-FDD⁸², et de se limiter strictement à son rôle de « soutien au développement »⁸³.

Et pourtant, la Commission de consolidation de la paix (CCP) et le processus décisionnel touchant les allocations du Fonds pour la consolidation de la paix (FCP) peuvent apporter de nouvelles possibilités dans ce domaine. Le dialogue sur la CCP et le travail sur les programmes touchant le FCP ont déjà créé des possibilités uniques pour les représentants du gouvernement et de la société civile, ainsi que pour les Nations Unies et d'autres donateurs d'entamer un dialogue sur les priorités en ce qui a trait à la consolidation de la paix au Burundi⁸⁴. Ce processus, auquel il faut ajouter le fait que l'engagement de la CCP est appuyé par une enveloppe de financement certes modeste mais néanmoins fiable, peut aider à insuffler la confiance et à encourager le dialogue entre le gouvernement, les Nations Unies et les principaux intervenants nationaux. Ce même processus peut aussi créer un espace pour un échange de stratégies sur la bonne gouvernance et inciter le gouvernement burundais à travailler en vue d'améliorer son rendement à cet égard. Il reste à savoir si le gouvernement aura la volonté de poursuivre ce dialogue avec ces intervenants - en particulier avec les Nations Unies - une fois les stimulants financiers épuisés. Pour souligner ce point, voici la question rhétorique qu'un haut fonctionnaire de l'ONU a posée lors d'une entrevue dans le cadre de la préparation du présent document : « Qui savait que ce dialogue coûtait si cher? »⁸⁵

En outre, pour l'heure les analystes principaux de la CCP envisagent de négocier un « pacte » avec le Burundi (et la Sierra Leone) qui aurait pour objectif de lier le soutien des Nations Unies aux capacités des gouvernements à respecter certains engagements sur le plan de la bonne gouvernance⁸⁶. On ne sait pas pour le moment quel genre d'influence la CCP aura à cet effet. La décision de verser au Burundi 35 millions de dollars américains au titre de la consolidation de la paix a été prise fin 2006, mais le cadre stratégique de consolidation de la paix pour le Burundi n'a été approuvé par tous les intervenants qu'en juin 2007, limitant ainsi la capacité de la CCP à utiliser le FCP comme levier pour influencer le contenu de la stratégie⁸⁷. En outre, on ne sait toujours pas pour le moment quel rôle la CCP jouera dans le processus de contrôle et d'évaluation des projets financés par le FCP. Enfin, des représentants de la CCP ne font que peu fréquemment des voyages au Burundi et ont un contact direct limité avec les intervenants burundais. Tous ces facteurs ont un effet sur la capacité potentielle de la CCP – dans sa configuration

actuelle – d'exercer une véritable influence sur les méthodes de gouvernance du gouvernement du Burundi.

Section V : Désarmement des civils

« Posséder une arme c'est un peu comme avoir un chien de garde. Lorsqu'on a un chien de garde, on se sent en sécurité. Si les gens ne se sentent pas en sécurité, ils ne rendront pas leurs armes⁸⁸. »

Le troisième thème de la réforme du secteur de la sécurité du présent document est celui du désarmement de la population civile. Il s'agit là d'un élément central de la réforme du secteur de la sécurité et ce, pour diverses raisons. Tout d'abord, le désarmement à grande échelle de la population civile est indispensable pour créer des conditions qui permettent à une police et un appareil militaire réformés d'assumer leurs responsabilités, soit servir et protéger l'État et sa population, et de contribuer au développement communautaire et – au bout du compte – à une paix durable⁸⁹. Comme on peut le lire dans le Manuel du CAD sur la RSS « les programmes de contrôle des armes légères et de petit calibre (ALPC) jouent un rôle important dans la consolidation de la paix, dans la réduction de l'insécurité et de la violence armée, dans les pays post-conflit comme dans les pays en développement et en transition⁹⁰. »

Deuxièmement, la volonté d'une population de se désarmer est fonction de son sentiment de sécurité, entre autres considérations. Une réforme efficace des corps de sécurité et de défense peut grandement contribuer à donner à la population le sentiment d'être davantage en sécurité et, partant, disposée à se désarmer. Le Manuel du CAD sur la RSS précise que cela soulève d'importantes questions sur le moment opportun pour mettre en place des programmes de désarmement :

Les civils armés seront peu disposés à rendre leurs armes, s'ils sont toujours à la merci de groupes armés ou s'ils ne disposent pas de services de sécurité efficaces... Il est souvent vital que la population perçoive des progrès dans la réforme de la police et une amélioration de la sécurité avant que l'on puisse procéder à la collecte des armes. Trop souvent, cependant, les programmes de collecte sont mis en œuvre isolément⁹¹.

Au Burundi, l'armement à grande échelle de la population civile a été l'une des conséquences du conflit⁹². En réponse aux violences généralisées, nombre de personnes se sont procuré des armes pour leur protection personnelle ou pour se joindre à des groupes armés actifs partout au pays. Le gouvernement burundais et un certain nombre de donateurs et d'organisations de la société civile se sont penchés sérieusement sur la question du désarmement à grande échelle de la population civile. Il reste toutefois des défis à relever pour sa mise en œuvre qui détermineront les stratégies de désarmement envisagées par les donateurs et le gouvernement.

Dans cette section, nous commençons par un résumé des possibilités et des défis du (dés)armement des populations civiles au Burundi, en nous inspirant des travaux de

Nindorera dans ce domaine, ainsi qu'en nous appuyant sur un certain nombre de discussions dirigées par le CENAP/INS⁹³. On trouvera ensuite un aperçu des efforts nationaux et internationaux qui ont été faits, préparant ainsi le terrain à des recommandations préliminaires qui pourraient aider les acteurs nationaux et internationaux à formuler des stratégies efficaces et opportunes.

Possibilités et défis

Une récente étude entreprise par DAPD (Des armes pour le développement) et la Ligue Iteka⁹⁴, a révélé que la population a conservé ou acheté des armes pour sa protection personnelle ou celle de leurs familles, et non pas pour des raisons de tradition ou de statut. La majorité des personnes interviewées dans le cadre de la présente étude étaient d'avis que le niveau de sécurité dans leur voisinage ou dans la colline augmenterait si les armes étaient récupérées. Enfin, la plupart des personnes interrogées ont indiqué qu'elles participeraient à un programme de désarmement sous certaines conditions⁹⁵. En outre, le document de Nindorera précise que – pour que le désarmement des civils soit efficace – il faut mettre en place des programmes de compensation ainsi qu'une campagne de sensibilisation sur les risques de la conservation des armes à son domicile et sur les avantages du désarmement à l'ensemble de la communauté sur le plan de la sécurité et de la confiance.

Bien que de tels résultats soient prometteurs, il n'en reste pas moins un certain nombre de facteurs qui pourraient faire obstacle au désarmement de la population civile, notamment, comme le signale Nindorera, le fait que de nombreuses personnes craignent toujours la violence criminelle⁹⁶. Il est peut-être encore plus troublant de constater qu'un grand nombre de personnes ont peur de la violence politique, y compris le retour de la guerre civile. Quelques participants à un groupe de discussion du CENAP/INS sur cette question ont dit craindre que des éléments du gouvernement cherchent à réarmer la population, ces craintes étant par ailleurs exacerbées par des rumeurs. D'autres pensaient plutôt que s'ils ne croyaient pas réellement que le gouvernement cherchait à réarmer la population, ils n'étaient pas non plus convaincus qu'il avait fait suffisamment preuve de sa volonté de désarmer la population civile.

Selon Nindorera, cette crainte de la violence criminelle et politique, et la tendance d'une grande partie de la population à conserver ses armes, sont autant d'éléments qui sont liés, chez un pourcentage important de la population, à son manque de confiance dans la police et dans l'appareil militaire pour assurer une sécurité adéquate. Qui plus est, la population ne se sent toujours pas en sécurité en raison de l'absence de progrès dans la mise en application de l'accord de cessez-le-feu et le règlement durable du conflit avec le PALIPEHUTU-FNL. Toujours selon Nindorera, « un certain nombre de personnes, particulièrement celles qui vivent dans des quartiers juste à l'extérieur de la capitale et dans certains milieux ruraux, préfèrent attendre de voir l'arrivée d'anciens combattants (des FNL) dans les institutions politiques et dans l'appareil militaire avant d'être certains que la toute dernière rébellion a été contenue⁹⁷. » Tous ces facteurs ont des répercussions sur la volonté de la population d'être désarmée.

Réponses nationales et internationales

Le gouvernement burundais a pris un certain nombre de mesures importantes en vue du désarmement de la population civile. Par exemple, il en a fait une priorité dans son document de stratégie de réduction de la pauvreté, ce qui pourrait permettre d'obtenir des fonds pour le programme⁹⁸. Ainsi, en 2004 le gouvernement de transition a participé au processus menant au *Protocole de Nairobi pour la prévention, le contrôle et la réduction des armes légères et de petit calibre dans la région des Grands Lacs et dans la Corne d'Afrique*, et en mars 2006 le CNDD-FDD a ratifié ce protocole. Par ailleurs, comme un certain nombre d'autres pays de la région des Grands Lacs, le Burundi est membre du Centre régional sur les armes légères dont il a assumé la présidence en mars 2007.

En avril 2006, le gouvernement a lancé une campagne de désarmement de la population civile et créé la Commission technique de désarmement civil et de lutte contre la prolifération des armes légères (CTDC) chargée de mettre en oeuvre le programme du gouvernement sur le désarmement des populations civiles, en partenariat avec des acteurs internationaux et la société civile. Cette Commission a comme priorités principales de promouvoir le programme DAPD (Des armes pour le développement) et de le mettre en oeuvre. Des fonds d'environ 500 000 \$ américains ont été récemment approuvés par l'intermédiaire du FCP, pour mettre à l'essai un projet pilote de sensibilisation et DAPD. Les Suisses ont également promis la somme de 400 000 \$ américains pour appuyer le projet DAPD au Burundi. Si ce projet pilote est couronné de succès, la CTDC cherchera à obtenir des fonds complémentaires pour lancer une campagne à l'échelle nationale.

Cette campagne de sensibilisation a pour objectif de convaincre la population des dangers de garder des armes à son domicile, de persuader les communautés que la situation en matière de sécurité s'est grandement améliorée, et de susciter la volonté de participer à un programme DAPD. Cette campagne s'inspirera des données recueillies dans le cadre de vastes consultations auprès d'intervenants nationaux, internationaux et de la société civile, ainsi que de celles de l'Enquête sur les armes légères et de la Ligue Itoka. Des programmes de sensibilisation pourront aussi permettre de se faire une meilleure idée des raisons de la prolifération des armes et cerner les critères de la mise en application d'un programme de compensation spécifique aux communautés. La CTDC apportera son aide à la création de commissions provinciales et locales qui détermineront la meilleure stratégie de sensibilisation, en consultation avec une vaste gamme d'intervenants, y compris des femmes et des groupes de femmes. Cette commission, avec l'aide technique du PNUD, engagera des acteurs bien placés pour diriger des journées thématiques, des colloques et autres campagnes médiatiques conçus en fonction des besoins spécifiques de chaque communauté visée.

Le programme *Des armes pour le développement* repose sur le fait que la population devra recevoir une compensation pour rendre ses armes, mais que les programmes « de rachat » ne constituent pas des options viables puisqu'ils risquent de créer un marché illégitime des armes⁹⁹. Le programme DAPD comprendra donc probablement des régimes de compensation de développement individuel et communautaire. Les modalités de ces régimes seront déterminées au cas par cas en fonction du nombre d'armes récupérées, de

la disponibilité des ressources et des besoins de chaque communauté. Toutefois, il s'agira probablement d'un mélange d'aide en nature aux individus et de travaux de construction de biens communautaires partagés, comme des écoles ou des centres de santé. Le programme sera mis à l'essai dans deux provinces en 2007 avant d'être élargi aux autres provinces en 2008.

Les Nations Unies apportent une importante contribution au désarmement de la population civile au Burundi et à la préparation du terrain pour engager d'autres donateurs internationaux dans ce domaine. Par exemple, la création de la CTDC a été largement appuyée par le PNUD qui a nommé un conseiller technique sur les armes légères afin d'aider la Commission à élaborer une stratégie sur le désarmement des civils. Le BINUB a aussi fait du désarmement de la population civile une de ses principales priorités. En conséquence, le poste de conseiller technique en armes légères et de petit calibre du PNUD se trouve maintenant à l'unité du BINUB sur la réforme du secteur de la sécurité/armes légères. C'est dans ce cadre que le PNUD a préparé une stratégie pour 2007-2008 sur le contrôle des armes légères et le désarmement des civils. Par ailleurs, le Bureau de la prévention des crises et du redressement du PNUD a également promis 500 000 \$ américains, dont une partie servira à renforcer la capacité institutionnelle de la Commission ainsi que le programme de désarmement de la population civile.

Évaluation préliminaire

Il existe un certain nombre de possibilités pour désarmer la population civile du Burundi, et les efforts de la CTDC, du PNUD/BINUB et d'un certain nombre d'organisations de la société civile pourraient fortement contribuer à cette tâche. Le fait que les acteurs nationaux et internationaux participant au désarmement des civils aient appuyé les résultats de l'Enquête sur les armes légères/Ligue Iteka, et s'en soient inspirés, en plus d'avoir consulté une vaste gamme d'intervenants, témoigne d'un engagement envers une vaste consultation pour essayer de répondre aux besoins des populations touchées par le désarmement. En outre, la campagne de sensibilisation et le projet pilote *Des armes pour le développement*», dirigés par la CTDC avec l'appui du BINUB et du FPC, répondront probablement à certains des besoins susmentionnés en essayant de convaincre la population des dangers des armes, et en donnant un sens collectif des avantages du désarmement. La capacité des commissions provinciales et locales à faciliter le travail sur une base communautaire est importante dans la mesure où elle permettra de connaître les raisons spécifiques pour lesquelles certaines communautés ont conservé leurs armes, et de déterminer ce qui doit être fait pour qu'elles les rendent.

Mais là aussi, il y a des difficultés à surmonter. Certains retards ont été enregistrés dans la mise sur pied des commissions provinciales et locales essentielles au travail communautaire, en partie à cause du fait que le gouvernement n'a pas débloqué suffisamment de ressources pour cette mission. Les plans du BINUB du PNUD pour la fourniture d'une aide technique et matérielle aux commissions pourraient s'avérer importants. Toutefois, devant l'énorme travail nécessaire¹⁰⁰, il est véritablement indispensable de trouver une aide financière complémentaire dans ce domaine, particulièrement auprès du gouvernement. Les commissions de même que la CTDC vont

devoir établir des critères bien précis pour déterminer si la campagne de sensibilisation a effectivement convaincu la population de se désarmer, et si le moment est bien choisi pour lancer un programme DAPD.

La composition de ces commissions sera importante pour éviter d'exacerber les divisions ethniques et autres liées au désarmement des civils. Si elles ne sont pas considérées comme étant objectives ou transparentes, elles pourront alors être perçues comme favorisant certaines communautés plutôt que d'autres¹⁰¹. Le programme de sensibilisation devra également porter une attention très étroite aux besoins des anciens combattants. Comme l'a d'ailleurs fait remarquer un ancien combattant du CNDD-FDD lors de la réunion d'un groupe de discussion du CENAP/INS :

Avant de passer à un programme de désarmement, il faut tout d'abord désarmer l'esprit. Il y a un grand nombre de combattants démobilisés un peu partout au pays, et personne ne sait vraiment ce qu'ils vont faire. Ils sont potentiellement dangereux car ils ont gardé leur esprit militaire¹⁰².

Cette déclaration laisse bien entendre que les résultats de l'Enquête sur les armes légères/Ligue Iteka selon lesquels les Burundais ont tendance à ne pas faire l'amalgame entre les armes et le statut ou l'identité, pourraient bien ne pas s'appliquer entièrement aux anciens combattants. En conséquence, les dimensions psychosociales des armes, plus particulièrement chez les anciens combattants, devront être adéquatement prises en considération dans les programmes de sensibilisation.

Les plans à l'échelle nationale et internationale pour mettre en place un programme *Des armes pour le développement* au lieu de programmes de désarmement forcé et de rachat semblent également avoir du bon sens. La campagne de sensibilisation pourrait donner l'occasion de déterminer les spécificités du programme DAPD dans chaque communauté et permettre de trouver le juste équilibre entre les régimes de compensation individuelle et communautaire. Toutefois, le désarmement volontaire moyennant compensation est une entreprise extrêmement coûteuse et complexe. Vouloir faire connaître les dangers des armes et les perspectives d'une compensation sans avoir les ressources ou les capacités nécessaires pour assurer le suivi, risque de faire plus de mal que de bien. Cela pourrait soulever des doutes quant aux engagements internationaux et nationaux envers un désarmement à grande échelle, et saper la confiance et la volonté de la population de participer à un programme de désarmement¹⁰³. Les donateurs et le gouvernement burundais doivent être disposés à débloquer suffisamment de ressources pour mettre en oeuvre ce programme.

Toutefois, pour que le désarmement de la population civile soit couronné de succès, il est nécessaire d'aborder un certain nombre de problèmes plus vastes et contextuels. Le plus important d'entre eux est la question de la volonté politique chez certains éléments du gouvernement. Un des participants à un groupe de discussion du CENAP/INS avec des anciens combattants a d'ailleurs précisé à ce sujet que « le gouvernement ne nous a pas encore démontré qu'il a la volonté de désarmer (la population). » Il sera extrêmement difficile de convaincre la population de participer à un programme DAPD si elle n'est pas

convaincue que le gouvernement s'est engagé à désarmer toute la population de la même façon ou bien si elle pense que le gouvernement a l'intention de réarmer certaines parties de la population¹⁰⁴.

Ainsi que nous l'avons déjà indiqué, nombreux sont les Burundais qui ont conservé leurs armes par crainte de violence criminelle et politique, et aussi par manque de confiance dans leur gouvernement, y compris les services de police et l'appareil militaire, pour les protéger. Il ne faut pas perdre de vue que l'un des éléments majeurs de la stratégie de sensibilisation consiste à convaincre la population que la situation en matière de sécurité s'est améliorée. Les cas de violence fort médiatisés contre des civils innocents – comme les attaques à la grenade dans un certain nombre de bistros à Bujumbura en juillet et août 2006 – compromettent sérieusement ces efforts¹⁰⁵. Qui plus est, la conviction dans certaines parties de la population que la police a peut-être participé à ces attaques ou à tout le moins en a été complice, sape la confiance nécessaire pour créer des conditions favorables au désarmement volontaire. L'incertitude en matière de cessez-le-feu en ce qui concerne les FNL constitue toujours un obstacle au désarmement de la population civile.

Changer ces dynamiques est un processus long et complexe qui repose sur l'amélioration de la performance des services de sécurité ainsi que sur un règlement viable du conflit avec les FNL. Toutefois, les donateurs comme le gouvernement peuvent contribuer dès à présent à insuffler la confiance dans le système de sécurité du Burundi, par exemple en faisant la démonstration qu'ils travaillent en vue de mettre sur pied un service de police professionnel capable de lutter contre le crime et de respecter les droits de la personne. Il s'agit là d'une initiative importante étant donné que 59 % des personnes interviewées dans le cadre de notre enquête nationale ne savaient pas que des plans étaient en cours pour professionnaliser la police et les militaires. En outre, les donateurs peuvent mieux faire connaître leur travail sur le désarmement de la population civile, d'une part, et sur le service de police, d'autre part. Par exemple, les donateurs qui travaillent sur la réforme de la PNB pourraient engager des discussions et fournir une formation ciblée sur la façon dont la police peut contribuer au désarmement des civils, tout en renforçant la capacité de la police à mettre en application la législation révisée sur les armes et à régler adéquatement la question des armes dans la communauté. Le BINUB est particulièrement bien placé pour profiter de ces chevauchements dans le programme de la RSS du fait qu'il a créé une unité mixte RSS/armes légères.

Section VI : Conclusions

La Responsabilité de protéger précise bien que c'est aux acteurs internationaux qu'il incombe d'aider les instances nationales réformées à acquérir la volonté et la capacité de protéger leurs populations. Un des éléments importants de cette responsabilité concerne la réforme du secteur de la sécurité. Au cours des dernières années, un certain nombre d'acteurs multilatéraux et bilatéraux ont élaboré des options de politiques et de programmes pour une réforme durable du secteur de la sécurité. Des documents et déclarations récents du CAD et des Nations Unies portent sur des principes fondamentaux en matière de RSS, l'un d'entre eux étant que les politiques et les programmes de RSS devraient tenir compte des préoccupations et des aspirations des

intervenants nationaux, y compris celles des populations les plus directement touchées par la réforme.

En outre, les acteurs internationaux doivent s'assurer que les processus de la RSS sont appropriés au niveau local et renforcent la capacité des institutions étatiques à aborder les défis et autres priorités uniques en matière de sécurité de leur pays. Le CAD souligne également l'importance d'approches généralisées et intégrées à la RSS, touchant une gamme de priorités en matière de sécurité et de justice, et facilitant la mise en place d'une bonne gouvernance du secteur de la sécurité. En conséquence, les objectifs ultimes de l'engagement international dans la RSS sont d'aider à l'amélioration de la fourniture des services fondamentaux en matière de sécurité et de justice, de permettre un contrôle efficace de la sécurité, et de s'assurer que ces initiatives et d'autres démarches connexes favorisent l'appropriation locale des processus de la RSS.

Au Burundi, un certain nombre d'organisations multilatérales, de partenaires bilatéraux-clés et d'organismes de la société civile ont collaboré avec les autorités burundaises pour déplacer graduellement les responsabilités en matière de protection vers les agences nationales réformées. Le présent document s'est penché sur les réalisations, les dilemmes et les idées concernant le transfert de la responsabilité de protéger les populations vulnérables aux acteurs nationaux par le biais de la réforme du secteur de la sécurité. Il a notamment examiné les possibilités et les défis pour des résultats axés sur les droits de la personne et tenant compte de la sexospécificité dans les domaines de la réforme de la police, de la transformation de l'appareil militaire et du désarmement des civils.

Un examen de ces processus au Burundi a aussi donné un aperçu d'un certain nombre de possibilités générales et de défis constants auxquels font face les acteurs de l'extérieur lors de la réforme du secteur de la sécurité dans des contextes post-conflit. Cet examen a révélé que les donateurs peuvent faciliter l'amélioration des services de sécurité en renforçant la capacité de la police et des militaires, et en appuyant le désarmement de la population civile. Il a toutefois aussi fait ressortir la difficulté de respecter de nombreux engagements pris par le CAD, les Nations Unies et d'autres acteurs.

Réforme de la police

Dans le présent document, nous avons démontré qu'au cours des deux dernières années des progrès ont été constatés dans la réforme de la police nationale du Burundi. Il reste cependant d'importants défis à relever pour réformer la PNB, notamment l'implication persistante de certains membres de la PNB dans des cas de violation des droits de la personne et l'incapacité de nombreux agents de police à prévenir adéquatement les crimes ou à y réagir. La gamme d'initiatives d'envergure internationale visant à faciliter la réforme de la police – et à donner la formation, l'équipement et les conseils stratégiques grandement nécessaires – contribuera sans doute énormément au règlement de ces difficultés et au respect des priorités des populations interviewées dans le cadre de notre enquête nationale. Il y a toutefois d'importants éléments de ces contributions sur lesquels il faut se pencher.

Vu les défis auxquels est confrontée la police et les priorités des populations consultées durant notre recherche, les initiatives internationales entreprises pour cibler la formation et l'équipement de la PNB afin de renforcer ses capacités à lutter contre le crime, de l'amener à mieux comprendre son rôle dans la société et à mieux respecter les droits de la personne, semblent pertinentes. Les efforts d'un certain nombre d'intervenants internationaux pour renforcer la planification stratégique et la capacité de contrôle de la PNB contribueront grandement à améliorer sa performance. En outre, les efforts déployés par la Belgique, la France et les Pays-Bas dans le domaine de la réforme de la police pourraient aboutir à un programme exhaustif de formation, d'infrastructures de formation et de soutien technique à la PNB. Cette configuration pourrait donc constituer un bon modèle pour la coordination entre un nombre raisonnable de donateurs ayant des vues semblables et travaillant avec les acteurs nationaux pour fournir des programmes dans un domaine spécifique de la RSS. Cela pourrait être tout particulièrement important dans un contexte comme le Burundi où les divisions politiques entre les ministères-clés ont fait obstacle à l'élaboration d'une approche globale à la RSS.

Toutefois, le fait de relier toutes ces initiatives a aussi entraîné des retards, ce qui explique qu'une grande partie de la PNB continue de fonctionner sans aucune formation officielle. Qui plus est, les efforts de ces trois pays donateurs butent sur des problèmes de redondance et de séquençage, ce qui est d'ailleurs également vrai pour les Nations Unies. Le fait que la division de la police du DOMP de l'ONU a fait circuler une proposition de financement d'environ 40 millions de dollars américains pour la réforme de la police au Burundi sans avoir consulté l'unité de la RSS et des armes légères du BINUB, ni avoir essayé de coordonner ce projet avec cette unité, souligne bien les obstacles en matière de coordination au sein des Nations Unies.

Des problèmes de coordination sont également apparus au sein de la PNB, découlant de l'absence de plan stratégique ainsi que de contraintes au niveau de la capacité interne. Par ailleurs, il peut arriver que la PNB accepte des offres de soutien qui se chevauchent vu que bien souvent des donateurs ne sont pas en mesure de respecter leurs promesses dans des délais opportuns. Enfin, les tentatives d'organiser un dialogue national pour s'entendre sur un programme de RSS commun et général ont été vouées à l'échec jusqu'à présent, ce qui peut sans doute s'expliquer par les divisions politiques présentes dans les ministères-clés. Cette situation est peut-être aussi le résultat des préoccupations que suscite au sein de ces ministères la tenue d'un dialogue national qui donnerait une autre occasion aux donateurs d'écarter les priorités nationales et de venir à la table des négociations avec leurs propres programmes, malgré la rhétorique de « l'appropriation nationale » qui circule à Bujumbura.

Transformation de l'appareil militaire

La transformation de l'appareil militaire est un élément central de la protection des civils et de la consolidation durable de la paix au Burundi. Malgré les progrès enregistrés dans ce domaine, la transformation de l'appareil militaire fait toujours face à de nombreux défis, notamment la persistance des violations des droits de la personne, les différents niveaux de professionnalisme, les besoins énormes en ressources, un contrôle limité et un

contexte politique difficile. Un certain nombre d'acteurs internationaux et d'organisations de la société civile apportent leur soutien à la transformation de l'appareil militaire, y compris une formation pour améliorer les comportements et établir une cohérence au sein du personnel des FDN.

Plusieurs initiatives de formation, dirigées depuis l'extérieur, ont permis de cibler le droit humanitaire international et les droits de la personne, mais devant les défis à surmonter il va falloir travailler davantage dans ce domaine. L'initiative du casernement, qui sera financée par le FCP, pourrait entraîner une diminution du nombre de violations des droits de la personne par les FDN en limitant les contacts avec la population. En outre, l'initiative financée par le FCP pour la *moralisation* des FDN pourrait améliorer la situation si des programmes de formation et une campagne de sensibilisation étaient organisés auprès d'une masse critique des FDN, particulièrement au niveau des troupes, et si les FDN – peut-être avec le soutien de donateurs – trouvaient des moyens d'assurer la viabilité de la formation et de la campagne de sensibilisation une fois terminée l'initiative de 12 mois financée par le FCP.

La formation ne constitue cependant que l'un des éléments contribuant à améliorer le respect des droits humains chez les FDN. Une justice militaire efficace pourrait avoir un impact immédiat sur le comportement des militaires envers la population. Les militaires ont un système judiciaire raisonnablement fonctionnel, mais confronté à des problèmes de ressources. En outre, l'ingérence politique dans les processus liés à la justice militaire risque de saper les efforts entrepris pour mettre un terme aux excès commis par le personnel de sécurité. D'autres mécanismes tels que la Commission nationale indépendante sur les droits de la personne, le Parlement burundais, les médias indépendants et la société civile, pourraient jouer un rôle de surveillance, mais pour cela il faudra le soutien d'acteurs nationaux et internationaux. Au bout du compte, pour améliorer davantage la performance des FDN il va falloir se pencher sur la question de la politisation des institutions et sur d'autres défis importants au niveau de la gouvernance.

Les contributions du Burundi à diverses opérations multilatérales de maintien de la paix, par exemple les missions de l'UA au Soudan et en Somalie, ou encore la mission de l'ONU en Côte d'Ivoire, pourraient créer des canaux d'influence pour le Burundi à Addis-Abeba et à New York. En outre, le co-déploiement de forces mixtes des FDN pourrait promouvoir la cohérence et l'harmonisation, et aussi réduire le nombre de personnels dans un appareil militaire et des services de police déjà trop nombreux. Toutefois, étant donné les avantages de la participation à des missions multilatérales, la méthode de sélection des effectifs déployés pourrait bien être controversée, et créer de graves lacunes au niveau des ressources humaines aussi bien dans les FDN que dans la PNB.

Désarmement des civils

Un grand nombre de Burundais ont conservé leurs armes par crainte de violence criminelle et politique, mais aussi parce qu'ils n'ont pas confiance dans leur gouvernement ou ses institutions – notamment la police et les militaires – pour les

protéger. En règle générale, les Burundais seraient disposés à rendre leurs armes *si* d'importantes conditions étaient respectées, notamment un régime de compensation adéquat et un plus grand sentiment de sécurité. Avec l'aide technique du BINUB du PNUD et le soutien financier du Fonds pour la consolidation de la paix (FCP) et des Suisses, la CTDC lancera un programme de sensibilisation et *Des armes pour le développement*. Le PNUD poursuit aussi un certain nombre d'initiatives prometteuses dans le domaine du désarmement de la population civile, par exemple la fourniture d'un soutien matériel et technique complémentaire à la CTDC et aux commissions provinciales et locales. Tous ces efforts pourraient faciliter le désarmement de la population civile. Toutefois, des lacunes et autres faiblesses dans les programmes de sensibilisation et de DAPD n'en demeurent pas moins, tout comme les problèmes de volonté politique et de confiance dans la police et l'appareil militaire.

Section VII : Recommandations

Réforme de la police

Formation et application de la loi

- Les programmes de formation financés par l'extérieur devraient être considérés comme faisant partie d'un engagement à long terme destiné à professionnaliser la PNB. Les Belges ont commencé à planifier une deuxième phase de la formation. L'élaboration de modules et les modalités de mise en oeuvre de cette formation devraient reposer sur une évaluation externe des meilleures pratiques et des leçons tirées de la première phase. Cette évaluation devrait dresser l'ordre de priorité des perspectives des communautés partout au Burundi, qui seraient recueillies dans le cadre d'une enquête nationale sur les perceptions de la population vis-à-vis des changements de comportement dans la PNB, ainsi que des domaines où des améliorations pourraient être apportées. En outre, cette évaluation permettrait de préciser la mesure dans laquelle les nombreuses initiatives de formation entreprises auprès de la PNB peuvent se renforcer mutuellement ou faire double emploi, ce qui aiderait la PNB à améliorer la coordination dans ce volet de la réforme de la police.
- Le programme de formation de la PNB devrait s'intéresser davantage à la préparation de la police à interagir efficacement avec la communauté. L'initiative entreprise par la nouvelle commission sur la déontologie de la PNB pour fournir des outils afin de guider la conduite de la police, comblera des lacunes importantes à court terme. Il apparaît maintenant qu'avec l'appui des donateurs, la PNB aurait dû élaborer un guide simple sur les fonctions de police de base (limites au recours à la force, respect des droits et discipline) un peu plus tôt dans le processus de réforme de la police pour guider la PNB nouvellement intégrée.
- Les initiatives de formation de la PNB financées par des donateurs devraient porter une attention particulière à la sexospécificité des services de police, notamment aux réponses de la police aux cas de violences faites aux femmes et au

rôle qui leur incombe de respecter et de faire respecter les droits des femmes et des filles. Il faut pour commencer travailler de façon plus étroite avec les femmes et les organisations de femmes partout au Burundi pour déterminer les priorités et les inclure dans des modules de formation et d'autres initiatives afin de répondre aux cas de violence sexospécifique et les réduire. Il faut aussi que les acteurs nationaux et les donateurs-clés (tels que la Belgique, la France et les Pays-Bas) coordonnent leurs travaux avec l'unité sexospécifique du BINUB, laquelle travaille déjà avec la PNB pour renforcer les capacités nécessaires pour prévenir la violence sexuelle et sexospécifique et y répondre.

- Pour que la formation mène à une amélioration de la performance de la PNB, elle doit être intégrée à un système de contrôle où les membres de la PNB seraient tenus responsables de leur mauvaise conduite. Le Bureau de l'inspecteur général pourrait jouer un rôle important dans ce domaine, mais il est confronté à des problèmes de ressources humaines et d'équipement. Les donateurs pourraient faciliter l'initiative de renforcement des capacités du BINUB/PNUD en apportant une aide financière et technique complémentaire à cet important bureau.

Consultation

- Il importe de lancer un programme de sensibilisation dans les communautés sur les fonctions, les droits et les limites de la police pour faire en sorte que leurs demandes et leurs attentes de la police soient pertinentes. En outre, les membres de la communauté, dont les administrations locales, doivent mieux comprendre le rôle qu'ils jouent au niveau de la sécurité communautaire et comment ils pourraient collaborer avec la police à cet effet. Il faut donc une meilleure collaboration entre la police, l'administration locale et la communauté, facilitée par un dialogue périodique. Un certain nombre de groupes de la société civile du Burundi, dont plusieurs ont des points d'ancrage partout au pays, pourraient être bien placés pour faciliter des consultations entre les communautés, l'administration locale et la police afin de cerner les priorités, d'augmenter la confiance et de bien préciser les rôles et les responsabilités. Au bout du compte, la PNB – peut-être avec l'aide financière et technique de donateurs – devra trouver des moyens de mettre en place des mécanismes d'échange avec ces intervenants-clés.
- Les acteurs nationaux et internationaux qui travaillent à la réforme de la police et la RSS en général, tireraient profit de consultations avec une plus vaste gamme d'intervenants sur leurs priorités pour la réforme, y compris diverses communautés partout au Burundi, des groupes de la société civile représentant les populations vulnérables, les femmes et les organisations de femmes, et les agents de police eux-mêmes. Le groupe d'experts du FCP sur la sécurité pourrait servir de base à un dialogue permanent et inclusif sur les priorités de la RSS, si sa composition était élargie pour y inclure une gamme plus vaste d'intervenants dont des représentants des populations vulnérables de la capitale et de l'extérieur.

Coordination

- La coordination entre les donateurs engagés dans la réforme de la police reste *ad hoc* et dépend de la volonté des personnes basées à Bujumbura de travailler ensemble. Cela pourrait entraîner un chevauchement des tâches, un gaspillage et des tensions sur une administration de la PNB déjà surchargée. Il importe donc de mettre en place des mécanismes de coordination. À court terme, le BINUB pourrait de nouveau assurer une certaine coordination en mettant à jour et distribuant sa « carte » des contributions des donateurs et des ONG à la RSS. Toutefois, il lui faut d'abord recruter davantage de personnel pour son unité de la RSS/armes légères afin qu'elle puisse gérer cette nouvelle charge de travail. Parallèlement, les Nations Unies doivent trouver des moyens d'améliorer la communication et la coordination entre les quartiers généraux et les missions sur le terrain pour éviter tout double emploi.
- Il faut donner sans tarder à la PNB la possibilité de coordonner ses activités internes. Il faudrait pour commencer trouver les raisons pour lesquelles la capacité de la PNB en matière de coordination est faible. En se basant sur cette évaluation, la PNB et les donateurs seraient mieux à même de renforcer cette capacité. Pour faciliter la planification de la PNB, les donateurs devront être désireux et capables de respecter leurs engagements de façon opportune et efficace.

Transformation de l'appareil militaire

Formation et soutien d'autres donateurs aux FDN

- Il faudrait entreprendre une évaluation exhaustive, reposant sur des consultations, pour déterminer dans quelle mesure les efforts de formation contribuent à améliorer la cohérence et à changer le comportement des FDN. Cette évaluation permettrait de mieux cerner les leçons acquises et les meilleures pratiques, alors que des préparatifs sont en cours pour l'intégration potentielle des membres des FNL dans les FDN. Elle devrait s'inspirer des vastes consultations auprès des communautés où les FDN ont une présence importante, ainsi qu'auprès du personnel des FDN depuis le haut commandement jusqu'au niveau des troupes.
- Les donateurs devraient envisager de doter leurs postes d'attaché militaire sur plusieurs années avec la même personne, ce qui permettrait de créer une relation de confiance et de collaboration pouvant permettre aux donateurs de passer de la fourniture d'une aide technique à celle d'un soutien plus stratégique aux FDN.

Surveillance civile et contrôle démocratique

- Le système de justice militaire n'a pas suffisamment de ressources et a des capacités limitées. Les donateurs ayant un partenariat militaire avec le Burundi pourraient grandement contribuer à renforcer ce système en fournissant des ressources matérielles bien nécessaires telles que des véhicules et du matériel de

communication, en apportant un soutien financier à la formation, à des échanges d'expériences avec des experts africains et européens et à l'évaluation des magistrats militaires, et en fournissant un soutien stratégique et technique à la révision des textes-clés.

- La toute récente Commission nationale indépendante sur les droits de la personne devrait s'engager à remplir une fonction de surveillance des services de sécurité en entendant les plaintes de personnes ou d'associations au sujet des violations des droits humains contre la population par des agences de sécurité de l'État. Le gouvernement du Burundi devrait prendre des dispositions pour le fonctionnement à long terme de cette commission, peut-être en affectant des fonds à cet effet dans son budget.. Les donateurs pourraient apporter une aide financière complémentaire et assurer un soutien diplomatique et technique à cette Commission, et devraient par ailleurs exercer des pressions pour s'assurer qu'elle fonctionne en toute indépendance et qu'elle est accessible aux populations vulnérables.
- Les récents changements politiques au Burundi pourraient déboucher sur de nouvelles opportunités d'engager le gouvernement burundais dans des domaines liés au contrôle des services de sécurité. Toutefois, il faut qu'un certain nombre de donateurs aient une meilleure compréhension de la surveillance civile et de leurs contributions potentielles dans ce domaine, Un aperçu des lignes directrices du CAD et une « introduction » dans le Manuel du CAD sur la RSS dans ce domaine s'avèreraient utiles.
- Les Nations Unies devraient développer des lignes directrices plus claires depuis les quartiers généraux sur les modalités du contrôle démocratique et de la surveillance civile du secteur de la sécurité, et le rôle que les missions intégrées devraient jouer dans le renforcement de tels mécanismes. Ces éléments devraient être des considérations fondamentales du fait qu'un certain nombre d'agences de l'ONU élaborent une approche interagence stratégique, cohérente et coordonnée à la RSS.
- Une partie de la stratégie des donateurs pour renforcer les capacités du Burundi en matière de surveillance, devrait inclure l'assistance aux éléments de la société civile et des médias qui effectuent une recherche objective et présentent des recommandations concrètes aux acteurs nationaux et internationaux en réaction aux abus de pouvoir et aux violations des droits de la personne de la part des institutions étatiques. En plus de faciliter le dialogue entre le gouvernement, les médias et la société civile, les donateurs devraient verser une aide financière et technique directe aux médias pour les aider à renforcer leurs capacités et à conserver leur indépendance.
- Les processus de planification et de financement de la CCP et du FCP ont créé de nouvelles opportunités de dialogue susceptibles de renforcer la confiance entre le gouvernement, les Nations Unies et d'autres intervenants-clés. Cela pourrait

inciter le gouvernement du Burundi à chercher à améliorer son niveau de gouvernance. Toutefois, pour que la CCP augmente son influence sur les pratiques de gouvernance, il lui faut préciser son rôle dans le contrôle et l'évaluation des projets financés par le FCP, et aussi s'assurer que les représentants de la CCP ont des contacts fréquents avec les intervenants au Burundi, par exemple à l'occasion de voyages périodiques dans ce pays.

Les FDN et les opérations multilatérales de maintien de la paix

- Il sera essentiel que les décideurs des FDN et de la PNB arrêtent un processus de sélection à la fois juste et transparent pour leur participation à des opérations multilatérales de maintien de la paix afin d'éviter de donner l'impression que les décisions prises le sont en fonction de divisions politiques ou ethniques.

Désarmement des civils

Campagne de sensibilisation

- Le gouvernement devrait apporter une aide suffisante aux commissions provinciales et locales pour s'assurer qu'elles fonctionnent correctement et démontrer son engagement envers le désarmement des populations civiles. Il devrait aussi prendre des dispositions pour verser les salaires des commissaires, peut-être même en incluant ces coûts dans le budget de l'État. Les donateurs pourraient offrir un financement complémentaire à cet effet.
- Peut-être avec l'aide du PNUD ou d'autres donateurs, la CTDC devra établir des critères bien précis pour déterminer si les campagnes de sensibilisation ont convaincu la population de se désarmer et si le moment est bon pour lancer un programme DAPD.
- La CTDC et le PNUD vont devoir réfléchir très sérieusement à la composition des commissions provinciales et locales pour éviter d'exacerber les divisions ethniques et autres liées au désarmement des civils.
- Les campagnes de sensibilisation devront prendre en compte les dimensions psychosociales des armes au Burundi, particulièrement chez les anciens combattants.

Des armes pour le développement

- Le désarmement volontaire moyennant compensation est une entreprise extrêmement coûteuse. Les donateurs et en fait le gouvernement burundais devront être disposés à fournir les ressources suffisantes pour respecter les promesses faites lors des campagnes de sensibilisation et mettre en oeuvre le programme DAPD de la même façon partout au Burundi.

Lier le désarmement des populations civiles à d'autres aspects de la réforme du secteur de la sécurité

- Les donateurs pourraient mieux coordonner leur travail pour le désarmement des populations civiles avec celui de la réforme de la police. Ceux qui travaillent sur la réforme de la PNB pourraient entamer des discussions et fournir une formation ciblée sur la façon dont la police peut contribuer au désarmement des civils, notamment en renforçant la capacité de la police à appliquer la législation révisée sur les armes.
- Les acteurs nationaux et internationaux qui travaillent sur le désarmement des populations civiles pourraient s'assurer que la police participe de façon cohérente aux campagnes de sensibilisation.
- Le BINUB pourrait s'inspirer de sa stratégie visant à créer une seule unité RSS/armes légères pour mieux cerner les chevauchements entre les programmes de RSS dans les domaines de la réforme de la police et du désarmement des civils. S'il est couronné de succès, ce modèle consistant à lier la RSS et le programme des armes légères et de petit calibre dans le cadre d'une opération des Nations Unies pourrait servir d'exemple positif pour répondre à l'observation du Manuel de la RSS du CAD, à savoir que des éléments d'un programme de RSS, comme la réforme de la police et le programme des armes légères, ont tendance à être « poursuivis isolément ».

Références choisies

Banal, Laurent et Scherrer, Vincenza. « Recent Experience of UN Integrated Missions in SSR : The Case of Burundi. » Rapport provisoire d'étude de cas, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), février 2007.

Action Aid, CAFOD, et CARE International. « The Peacebuilding Commission in Burundi » in Consolidating the Peace? Views from Sierra Leone and Burundi on the United Nations Peacebuilding Commission. Juin 2007.

Born, Hans *et al.* « Parliamentary Oversight of the Security Sector : Principles, Mechanisms and Practices. Handbook for Parliamentarians. » Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2003.

Boshoff, Henri and Vrey, Waldemar. « A Case Study for Burundi : DDR during the transition in Burundi : A technical analysis. » Institute for Security Studies Monograph, no. 125, août 2006.

La responsabilité de protéger, rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États. Ottawa : Centre de recherches pour le développement international, Ottawa, 2001.

International Crisis Group. « Burundi : Democracy and Peace at Risk. Africa Report No. 120 », 30 novembre 2006.

Jackson, Stephen. « The United Nations Operation in Burundi (ONUB) – political and strategic lessons learned. » Independent External Study. Juillet 2006.

Ligue Iteka. Rapport annuel 2006 : Synthèse de la situation. Bujumbura, Burundi. Mai 2007.

Niyoyita, Aloys. « Burundi attempts disarmament drive. » SAPA-AP, 5 mai 2005.

CAD OCDE. Manuel sur la réforme des systèmes de sécurité : Soutenir la sécurité et la justice. OCDE Édition 2007.

CAD OCDE. Réforme des systèmes de sécurité et gouvernance, Lignes directrices du CAD OCDE, séries références (Paris : Publications de l'OCDE, 2005).

Pézarid Stéphanie et Nicholas Florquin. « Small Arms in Burundi : Disarming the Civilian Population in Peacetime. Special Report. » Small Arms Survey and Ligue Iteka. Mai 2007.

Rackley, Edward B. « Burundi : The Impact of Small Arms and Armed Violence on Women. » UNDP Small Arms Reduction Programme for the Great Lakes Region (SARP), 2005.

La République du Burundi et le Royaume de Belgique. « Dossier Technique et Financier : ‘Appui à la formation de la Police du Burundi.’ » Ébauche finale, 2005.

Conseil de sécurité des Nations Unies. Premier rapport du Secrétaire général sur le Bureau intégré des Nations Unies au Burundi. 17 mai 2007. S/2007/287.

Conseil de sécurité des Nations Unies. Neuvième rapport du Secrétaire général sur les opérations des Nations Unies au Burundi. 18 décembre 2006, S/2006/994.

Conseil de sécurité des Nations Unies. Septième rapport du Secrétaire général sur les opérations des Nations Unies au Burundi : Addendum. S/2006/429/Add.1. 14 août 2006.

Conseil de sécurité des Nations Unies. Déclaration du président du Conseil de sécurité. 24 février 2007.

Notes

¹ Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États. La responsabilité de protéger (Ottawa : Centre de recherches pour le développement international, 2001 : Chapitre II : 13).

² Ibid. Chapitre V : 41.

³ Ibid. Chapitre VII : 65.

⁴ Pour une discussion de fonds sur le conflit au Burundi, voir le document complémentaire de Nindorera.

⁵ Constitution de la République du Burundi, Titre X : De la défense et des forces de sécurité, Article 241.

⁶ Voir le rapport complémentaire de Nindorera pour un aperçu de la participation internationale, y compris parmi les puissances régionales, aux négociations de paix au Burundi.

⁷ Le présent document s'intéresse tout particulièrement à un petit nombre de donateurs du fait qu'ils fournissent une assistance ciblée dans les domaines abordés dans le document. Ainsi, le document ne se concentre pas sur la contribution critique d'un certain nombre d'autres acteurs tels que la Tanzanie et l'Afrique du Sud, qui ont toujours participé, et continuent de participer, à la consolidation de la paix au Burundi. Par exemple, l'Afrique du Sud joue un rôle moteur dans la mise en application de l'accord de cessez-le-feu entre les FNL et le gouvernement.

⁸ Voir la note 1 pour plus de détails.

⁹ Ces sites incluent deux communautés dans chaque mairie de Bujumbura (Musaga et Kinama), Bururi (Burambi et Rumonge), Ngozi (Ngozi et Kiremba) et Bubanza (Bubanza) et Bujumbura Rural (Mutimbuzi). Les enquêtes portaient sur un échantillon de 400 entrevues, et donnent des contextes dans lesquels les FNL étaient toujours actives jusqu'à tout récemment. Lorsqu'il y a une forte population d'anciens combattants démobilisés, où la RSS (en particulier la réforme de la police) est considérée comme étant relativement réussie et où un certain nombre de contextes dans lesquels la RSS reste fortement problématique.

¹⁰ Le troisième est le service du renseignement, appelé Service National de Renseignement (SNR). En raison de contraintes dans le contexte politique, lorsque nous avons commencé cette recherche en avril 2006, nous n'avons pu nous concentrer sur le SNR.

¹¹ Notre travail, à cette étape, ne prend pas en considération les systèmes de sécurité non étatiques, par exemple les mécanismes de sécurité privés ou de sécurité communautaire non officiels comme les surveillances communautaires. Toutefois, ces éléments importants d'un système de sécurité au Burundi peuvent être pris en considération dans le détail à une phase ultérieure du projet. En outre, pour des raisons de contraintes au niveau des ressources et du temps, nous n'avons pu envisager la réforme du système pénitentiaire. Il s'agit pourtant d'un domaine qui mérite une attention particulière étant donné les conditions

vétustes d'un grand nombre de prisons du Burundi, ainsi que la réforme des prisons qui constitue un élément central de la réforme générale du secteur de la sécurité et de la justice.

¹² CAD OCDE. Système de sécurité et gouvernance, CAD OCDE Séries de références (Paris : Publications de l'OCDE, 2005).

¹³ Ibid : 20.

¹⁴ Déclaration ministérielle : Engagements politiques et opérationnels clés du cadre de mise en application de la réforme des systèmes de sécurité : CAD OCDE. Manuel sur la réforme des systèmes de sécurité : Soutenir la sécurité et la justice. Édition OCDE 2007, 2007 : 12.

¹⁵ Conseil de sécurité des Nations Unies. Déclaration du président du Conseil de sécurité. S/PRST/20073. 21 février 2007.

¹⁶ CAD OCDE. Système de sécurité et gouvernance, page 19.

¹⁷ Programme de développement des Nations Unies, « Transformation du secteur de la sécurité et justice transitionnelle : Approche programmatique aux crises post-conflit » (New York, PNUD : 2003).

¹⁸ Pour une étude plus détaillée sur le travail des Nations Unies dans le domaine de la RSS au Burundi, voir : Laurent Banal et Vincenza Scherrer. « Recent Experience of UN Integrated Missions in SSR: The Case of Burundi ». Ébauche d'un rapport d'étude de cas, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, février 2007 et Dr. Stephen Jackson, « The United Nations Operation in Burundi (ONUB) – political and strategic lessons learned. » Independent External Study. Juillet 2006.

¹⁹ Pour un aperçu du mandat du BINUB, voir : Conseil de sécurité des Nations Unies. Septième rapport du Secrétaire général sur les opérations des Nations Unies au Burundi : Addendum. S/2006/429/Add.1. 14 août 2006.

²⁰ Pour un aperçu des processus de la RSS et des partenariats au Burundi, y compris le rôle de la MAAM, voir Henri Boshoff et Waldemar Vrey, « A Case Study for Burundi : DDR during the transition in Burundi : A technical analysis. » Institute for Security Studies Monograph 125, août 2006.

²¹ En raison de délais de la mise en application de l'accord de cessez-le-feu, l'ONUB n'était plus en mesure d'assumer ses responsabilités car il était déjà sur le point de diminuer sa mission et d'y mettre fin. Les tâches de l'UA en matière de RSS sont notamment les suivantes : Protection des secteurs d'assemblée désignés; fourniture d'un soutien technique, logistique et administratif pour l'établissement des secteurs d'assemblée; désarmement des combattants; entreposage et destruction des armes récupérées lors du processus de désarmement; transport des combattants des FNL vers des centres de démobilisation désignés ou des installations d'intégration des FDN; et protection des centres de démobilisation. Au moment où le rapport a été rédigé, la mise en application de l'accord de cessez-le-feu était retardée.

²² Intervention durant le groupe de discussion de Rumonge, janvier 2007.

²³ Pour plus de détails sur le processus d'intégration de la PNB, voir le document complémentaire de Nindorera.

²⁴ Pour une discussion plus détaillée des progrès et défis de la PNB, voir la section « La complexité de la transformation de la PNB » dans le document complémentaire de Nindorera.

²⁵ Entrevue : Bujumbura, août 2006.

²⁶ Observation de l'auteure. Bujumbura, juin 2006 à juin 2007.

²⁷ Entrevue avec une ONG internationale engagée dans la formation de la PNB. Bujumbura, septembre 2006.

²⁸ Par exemple, la population d'un quartier de Bujumbura avait demandé si la police était obligée de transporter de l'eau pour elle. Entrevue avec un expert en service de police, Bujumbura, novembre 2006.

²⁹ Par exemple, le bureau n'a pas de véhicule ni de budget pour l'essence, et ne peut donc procéder à des enquêtes à l'extérieur de Bujumbura. Par ailleurs, il n'a pas suffisamment d'ordinateurs pour son personnel.

³⁰ Entrevue. Bujumbura, décembre 2006.

³¹ Voir le document complémentaire de Nindorera, à la section intitulée « La complexité de la transformation de la PNB. »

³² Brève discussion des contributions de la PNB aux missions multilatérales de maintien de la paix incluse dans la section sur la transformation de l'appareil militaire de ce document.

³³ Par exemple, les Pays-Bas ont fait don de 34 camions et 34 camionnettes avec du matériel de communication, à la PNB en 2005. Il s'agissait d'une contribution importante et opportune. Toutefois, un don de 68 véhicules n'est pas suffisant pour donner à la grande majorité des postes de police du Burundi un seul véhicule chacun. Un diplomate nous a précisé qu'un grand nombre de ces véhicules ont été remis à des

autorités de rang élevé de la PNB, parfois pour leur usage personnel plutôt que professionnel. Nous n'avons toutefois pu confirmer ces déclarations.

³⁴ Entrevue. Septembre 2006.

³⁵ Entrevues. Août 2006 et septembre 2006.

³⁶ Entrevue. Bujumbura, décembre 2006.

³⁷ Entrevue. Bujumbura, août 2006.

³⁸ Nous reconnaissons qu'il y a des limites à l'impact que la police peut avoir sur la lutte contre la violence sexospécifique. La fréquence de ces violations des droits de la personne au Burundi traduit un contexte problématique plus large où les femmes et les filles ont un statut inférieur à celui des hommes et des garçons. Sachez que lorsqu'il a été demandé à un groupe de femmes à Musaga (un quartier populaire de la mairie de Bujumbura) ce qu'il leur fallait pour les protéger contre la violence sexospécifique, un grand nombre ont répondu qu'elles voulaient des outils pour améliorer leur statut dans la société. Cela revient à dire que ces femmes faisaient de toute évidence le lien entre leur statut dans la société et leur vulnérabilité aux abus. (Entrevue avec un expert des services de police à Bujumbura, novembre 2006). Comme cet exemple le laisse entendre, il faut des structures sociales et juridiques plus efficaces pour protéger les femmes et les filles de la violence qui leur est faite. Nous maintenons qu'une formation adéquate de la police pour prévenir de tels abus et y réagir constitue un élément critique du régime des droits des femmes. Pour un exposé de la situation de la femme au Burundi, voir Ligue Iteka, « Étude de la monographie genre : Cas du Burundi », juin 2004, Bujumbura.

³⁹ Voir le document complémentaire de Nindorera pour une réflexion sur l'amélioration du dialogue entre les représentants des corps de sécurité et de défense, la population et l'administration locale.

⁴⁰ La France avait prévu de verser 700 000 euros (sur sa contribution de 2 millions d'euros à la PNB) pour apporter une aide à l'ISP. Toutefois, à la date où nous avons rédigé ce rapport, cette initiative avait été retardée en raison de désaccords avec le gouvernement pour savoir si le financement de la France servirait à construire un nouvel ISP ou à réhabiliter l'ISP actuel qui était dilapidé.

⁴¹ Considérez, par exemple, qu'il y avait au départ un chevauchement entre le processus de collecte de données belges précédant l'information et le recensement de la PNB appuyé par le CIJT et le PNUD, et financé par les Pays-Bas. En fait, c'est durant une entrevue dans le cadre du présent document que l'un des dirigeants du projet belge a pris connaissance de l'initiative CIJT-PNB.

⁴² Il ne semble pas raisonnable que le colloque mixte France-PNB sur la création d'une stratégie de formation exhaustive pour la PNB ait eu lieu plusieurs mois *après* les Belges, ni que la PNB ait élaboré son programme de formation de base.

⁴³ Voir le document complémentaire de Nindorera pour une analyse de ces dynamiques.

⁴⁴ Intervention à une réunion d'un groupe de discussion à Rumonge, février 2007.

⁴⁵ Voir le document complémentaire de Nindorera pour un aperçu détaillé de ce processus d'intégration.

⁴⁶ Entrevue avec un agent des droits de la personne de l'ONUB. Bujumbura, décembre 2006.

⁴⁷ Pour une analyse et des données sur les abus commis par le personnel policier et militaire au Burundi en 2006, voir : Ligue Iteka. Rapport annuel 2006 : Synthèse de la situation. Bujumbura, Burundi. Mai 2007. Voir également les rapports sur les droits de la personne publiés régulièrement par le Bureau du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme pour le Burundi.

⁴⁸ Il persiste des doutes quant à l'exactitude de cette interprétation des événements. Le site de ces décès a été fermé immédiatement après la tuerie. Les corps ont ensuite été enterrés et les dirigeants locaux ont refusé de les exhumer pour enquête. Par ailleurs, aucune arme n'a été trouvée sur les lieux. Certains observateurs ont laissé entendre que les rebelles accusés ont été exécutés plutôt que tués dans un échange de coups de feu. Entrevue avec un chercheur sur les droits de la personne qui s'est entretenu directement avec la population locale à la suite de cet incident.

⁴⁹ Il est important de noter que tous les intervenants internationaux que nous avons interviewés dans le cadre de ce travail ont exprimé leur désir de faire participer les FNL, s'il y avait un mouvement au niveau des plans d'intégration des membres des FNL dans les FDN et la PNB. Toutefois, du fait que les progrès ont stagné sur la mise en application de l'accord de cessez-le-feu avec les FNL, les plans pour l'assistance internationale à l'intégration, la formation et l'harmonisation, ont été mis en suspens.

⁵⁰ Le poste d'attaché militaire belge a été détenu par la même personne pendant plusieurs années.

⁵¹ Entrevue avec un dirigeant burundais, Bujumbura, avril 2007.

⁵² Ces contributions sont cohérentes avec la politique africaine de la Chine qui prévoit que la Chine procédera activement à des échanges de technologie militaire et à une coopération en la matière » en plus

de « former le personnel militaire africain... » Politique africaine de la Chine, « Paix et sécurité » : paragraphe 1, janvier 2006.

⁵³ Entrevue. Bujumbura, décembre 2006.

⁵⁴ Politique africaine de la Chine, « Le champ économique » : paragraphe 9, janvier 2006.

⁵⁵ Entrevue. Décembre 2006. L'équipe de recherche du CENAP/INS a essayé à deux reprises de rencontrer un représentant de l'ambassade chinoise à Bujumbura, mais en vain à chaque fois.

⁵⁶ La participation des FDN aux missions de maintien de la paix a été considérée comme une priorité majeure pour les FDN. Réunion du groupe de discussion du CENAP/INS avec 9 agents des FDN, Bujumbura, mai 2007.

⁵⁷ Entrevue. Bujumbura, mars 2007.

⁵⁸ Songez au fait que, par exemple, l'inspecteur général de la PNB a quitté son poste pour participer à la mission des Nations Unies en Côte d'Ivoire. Jusqu'à ce qu'un remplacement lui soit trouvé, cette décision a compromis des initiatives visant à renforcer la capacité du Bureau de l'inspecteur général.

⁵⁹ En français, ce projet s'intitule : « Promotion de la discipline et amélioration des relations entre la FDN et la population à travers la moralisation du corps. »

⁶⁰ Par exemple, une équipe composée de Belges et de Burundais a travaillé en partenariat pour concevoir un certain nombre de modules de formation qui ont ensuite été donnés en kiroundi – et non pas en français – pour les rendre davantage accessibles à un plus grand nombre de personnes.

⁶¹ Entrevues avec un chercheur sur les droits de la personne et un dirigeant supérieur des Nations Unies. Bujumbura, novembre et décembre 2006.

⁶² Avant la réorganisation de la police et de l'appareil militaire, une grande partie de l'expertise du système de justice militaire résidait dans la gendarmerie. Lorsque cette unité a été intégrée à la police, cette expertise a été transférée des FDN à la PNB. En outre, le système de justice militaire a essayé d'adhérer à des quotas ethniques et politiques fixés dans l'Accord d'Arusha, et a ainsi intégré des éléments de l'ex-CNDD-FDD et de l'ex-PMPA, dont un grand nombre n'avaient aucune formation officielle en droit.

⁶³ Par exemple, le ministère de la Défense a tout récemment facilité l'accès à des membres impliqués des FDN pour une nouvelle commission créée pour enquêter sur cette affaire.

⁶⁴ Ce cours de trois semaines destiné aux magistrats militaires comprenait la formation de 20 magistrats militaires représentant tous les éléments des FDN. Les modules de formation ont été conjointement élaborés par le HCDH et le vérificateur général. Entrevue avec le formateur du HCDH. Bujumbura, décembre 2006.

⁶⁵ Pour un examen utile du rôle du Parlement pour assurer la surveillance du secteur de la sécurité, voir Born, Hans et al. *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices. Handbook for Parliamentarians*. Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2003.

⁶⁶ Par exemple, en août 2006, le président du Parlement a levé l'immunité de deux personnes accusées de complot, soit les anciens président et vice-président du Burundi, sans preuve ni débat au Parlement. En septembre 2006, le vote du Parlement confirmant Marine Barampama – en remplacement de l'ancienne deuxième vice-présidente Alice Nzomukunda suivant sa démission – a eu lieu sans la représentation exigée des députés présents à la séance de nomination.

⁶⁷ Voir le document de Nindorera pour une analyse en profondeur du rôle politique de Hussein Radjabu.

⁶⁸ Entrevue avec un haut dirigeant burundais connaissant le fonctionnement de la Commission de défense et de sécurité. Bujumbura, août 2006.

⁶⁹ Par exemple, l'Association des parlementaires européens pour l'Afrique (AWEPA) dispose d'un modeste budget pour apporter un soutien au renforcement de la capacité du Parlement, promouvoir des échanges parmi les parlementaires de la région, et renforcer les relations entre le Parlement, la société civile, les partis politiques et les médias. Le PNUD apporte une aide aux commissions permanentes du Parlement. La coopération belge a récemment approuvé 1 million d'euros sur trois ans pour financer la réorganisation du Parlement, renforcer la capacité du personnel et des agents administratifs élus, et fournir de l'équipement. Ce projet n'a pas encore été mis en œuvre.

⁷⁰ Les Nations Unies pourraient bien être une exception à ce sujet dans la mesure où le personnel qui travaille dans le cadre de la RSS à la BINUB dispose d'un mandat pour renforcer les dimensions de la gouvernance de la réforme du secteur de la sécurité.

⁷¹ Entrevue. Bujumbura, septembre 2006.

⁷² Bureau du CENAP à Bujumbura, novembre 2006.

⁷³ Pour en savoir davantage, voir : Conseil de sécurité des Nations Unies. Premier rapport du Secrétaire général sur le Bureau intégré des Nations Unies au Burundi. 17 mai 2007. S/2007/287.

⁷⁴ Le Manuel de la RSS du CAD OCDE précise, par exemple, que l'amélioration de la qualité des débats sur la sécurité et la défense par l'appui des ONG, des institutions de recherche et des médias, peut apporter une importante contribution à la surveillance.

⁷⁵ Le gouvernement a arrêté puis relâché des journalistes et dirigeants de l'opposition et de la société civile pour divers motifs en 2006. Remarquez que peu de temps après que le gouvernement eut organisé une série de réunions de « réconciliation » avec la société civile et des représentants des médias, un certain nombre de journalistes furent arrêtés à cause d'articles sur le prétendu coup d'État. Ces individus ont ensuite été relâchés quelques semaines plus tard. On a toutefois noté quelques progrès récents dans ce domaine. À la date du présent document, une nouvelle loi pour renforcer la liberté de la presse faisait l'objet d'un débat par un groupe de journalistes avant d'être de nouveau présenté à l'Assemblée nationale.

⁷⁶ Il y a des exceptions notables, notamment la Coopération belge qui a fourni un financement direct à un certain nombre d'organismes de médias et de membres de la société civile depuis plusieurs années.

⁷⁷ Entrevue avec un représentant de l'UA. Bujumbura, juillet 2006.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Action Aid, CAFOD, and CARE International. « The Peacebuilding Commission in Burundi » in Consolidating the Peace? Views from Sierra Leone and Burundi on the United Nations Peacebuilding Commission. Juin 2007.

⁸⁰ Voir les rapports du Secrétaire général sur l'ONUB, octobre 2006 et décembre 2006.

⁸¹ Les rapports du Secrétaire général des Nations Unies sur l'ONUB d'octobre et décembre 2006 sont beaucoup plus critiques des pratiques gouvernementales que les rapports précédents. Ce changement de ton correspond aux développements politiques problématiques, et ont peut-être signalé un changement d'attitude de la part de l'ONUB alors qu'elle se prépare à diminuer ses effectifs et à assurer la transition au BINUB.

⁸² Par exemple, en août 2006, le CNDD-FDD a accusé le représentant spécial auprès du Secrétaire général au Burundi, l'ambassadeur Nureldin Satti, de s'ingérer dans la politique nationale, et l'a déclaré *persona non grata*. Cette déclaration a par la suite été révoquée mais témoigne bien des relations souvent tendues entre l'ONUB et le CNDD-FDD.

⁸³ Entrevue. Bujumbura, décembre 2006.

⁸⁴ Pour une réflexion plus étendue sur ce thème, voir Action Aid, CAFOD and CARE International, op cit.

⁸⁵ Entrevue. Bujumbura, juin 2007.

⁸⁶ Entrevue. Quartier général de l'ONU. New York, février 2007.

⁸⁷ Entrevue avec un représentant d'un organisme donateur ayant un poste au Comité directeur national. Bujumbura, juillet 2007.

⁸⁸ Commentaire d'un ancien combattant des FAB lors de la réunion d'un groupe de discussion avec des anciens combattants. Bujumbura, novembre 2006.

⁸⁹ Songez par exemple au fait que la stratégie nationale du gouvernement du Burundi sur le désarmement des civils précise que « il est beaucoup plus probable que les forces de police et militaires utiliseront la force si elles sont confrontées à des civils pouvant être armés. »

⁹⁰ Manuel sur la RSS du CAD OCDE 2007 : 106.

⁹¹ Ibid.

⁹² La section intitulée « La problématique de la prolifération des armes : désarmer/ou intéresser les esprits » dans le document complémentaire de Nindorera, donne un aperçu de l'armement des civils au Burundi.

⁹³ Voir la section sur les méthodes pour de plus amples renseignements sur ces groupes de discussion.

⁹⁴ Pézard, Stéphanie et Nicholas Florquin. « Small Arms in Burundi: Disarming the Civilian Population in Peacetime. Special Report. » Enquête sur les armes légères et Ligue Iteka. Mai 2007. Cette étude avait un échantillon de 3 060 personnes et a eu lieu entre le 23 novembre et le 21 décembre 2005.

⁹⁵ Un expert international optimiste dans ce domaine nous a déclaré que « Le Burundi est une situation gagnante en ce qui a trait au désarmement des populations civiles. Le pays est petit, aussi l'armement à grande échelle est un phénomène relativement récent et dans l'ensemble la population veut rendre ses armes. » Entrevue. Bujumbura, avril 2007.

⁹⁶ En fait, parmi les individus interviewés dans le cadre de l'enquête nationale CENAP/INS, la criminalité a été le plus souvent citée comme facteur d'insécurité.

⁹⁷ Voir le document complémentaire de Nindorera, à la section intitulée « Enjeux, défis et opportunités autour du désarmement. »

⁹⁸ Les donateurs ont fait des promesses de 655,6 millions de dollars américains à la Table ronde des donateurs sur le Burundi organisée en mai 2007, ce qui dépassait les 534,7 millions de dollars américains demandés par le gouvernement de ce pays. Les modalités de l'affectation de ces fonds n'ont pas encore été définies mais si les donateurs respectent leurs engagements et si le gouvernement du Burundi continue de faire du désarmement des populations civiles une priorité, d'importants fonds pourraient être consacrés aux initiatives de désarmement des civils.

⁹⁹ Plusieurs participants au groupe de discussion CENAP/INS sur le désarmement des civils étaient d'avis que les programmes de rachat pourraient en fait augmenter le flux des armes au Burundi.

¹⁰⁰ Songez qu'un programme de sensibilisation à l'échelle nationale devrait se dérouler dans 3 000 collines de 125 communes, dans les 17 provinces du Burundi.

¹⁰¹ Un expert en armes légères a parlé de la complexité et de l'importance de cette tâche : prenez par exemple le fait que si des communautés ne sont pas convaincues de l'utilité de désarmement et que si les commissions provinciales ne sont pas jugées comme équilibrées, un commissaire provincial Tutsi essayant de promouvoir le désarmement dans une communauté à prédominance hutue pourrait être vu comme essayant de désarmer les Hutus. Parallèlement, si ce même commissaire essayait de convaincre une communauté à prédominance tutsie de participer à un programme de désarmement, il pourrait être accusé de privilégier les Tutsis en mettant en œuvre un programme de développement dans une communauté tutsie. Entrevue. Bujumbura, avril 2007.

¹⁰² Bujumbura, novembre 2006.

¹⁰³ Songez que la CTDC a déjà participé à de modestes programmes de radio sur le programme DAPD, bien qu'il n'y ait pas encore de ressources adéquates pour mettre ce programme en œuvre de la même façon partout au pays.

¹⁰⁴ Veuillez consulter le document complémentaire de Nindorera pour une réflexion plus avancée sur ce dilemme.

¹⁰⁵ Voir le document complémentaire de Nindorera, à la section intitulée « Enjeux, défis et opportunités autour du désarmement. »