

IFP GROUPE SECTORIEL SUR LA SECURITE
COUNTRY CASE STUDY: BURUNDI

LA REFORME DU SECTEUR DE LA SECURITE AU BURUNDI

Coordination des acteurs internationaux, prise en compte des besoins et des préoccupations des communautés au sein de leurs programmes et liens avec d'autres processus clés associés à la réforme du secteur de la sécurité

Stéphane Mora

Novembre 2008



INITIATIVE FOR PEACEBUILDING



THIS INITIATIVE IS FUNDED
BY THE EUROPEAN UNION

ABOUT IFP

The Initiative for Peacebuilding (IfP) is a consortium led by International Alert and funded by the European Commission. IfP draws together the complementary geographic and thematic expertise of 10 civil society organisations (and their networks) with offices across the EU and in conflict-affected countries. Its aim is to develop and harness international knowledge and expertise in the field of conflict prevention and peacebuilding to ensure that all stakeholders, including EU institutions, can access strong independent analysis in order to facilitate better informed and more evidence-based policy decisions.

This document has been produced with the financial assistance of the European Union. The contents of this document are the sole responsibility of IfP/ICTJ and can under no circumstances be regarded as reflecting the position of the European Union. To learn more, visit <http://www.initiativeforpeacebuilding.org>.

ABOUT ICTJ

The International Center for Transitional Justice (ICTJ) assists countries pursuing accountability for past mass atrocities or human rights abuse. ICTJ works in societies emerging from repressive rule or armed conflict, as well as in established democracies where historical injustices or systemic abuse remain unresolved.

In order to promote justice, peace and reconciliation, government officials and non-governmental advocates are likely to consider a variety of transitional justice approaches, including both judicial and non-judicial responses to human rights crimes. ICTJ assists in the development of integrated, comprehensive and localised approaches to transitional justice comprising five key elements: prosecuting perpetrators; documenting and acknowledging violations through non-judicial means, such as truth commissions; reforming abusive institutions; providing reparations to victims; and facilitating reconciliation processes.

The ICTJ is committed to building local capacity and generally strengthening the emerging field of transitional justice, and works closely with organisations and experts around the world to do so. By working in the field through local languages, ICTJ provides comparative information, legal and policy analysis, documentation, and strategic research to justice and truth-seeking institutions, non-governmental organisations, governments and others. To learn more, visit <http://www.ictj.org>.

Cover photograph: © CENAP

© Initiative for Peacebuilding 2008

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without full attribution.

LA REFORME DU SECTEUR DE LA SECURITE AU BURUNDI

PROFIL DE L'AUTEUR

Stéphane Mora

Avant de rejoindre ICTJ, Stéphane Mora était le Directeur Pays pour le Burundi de l'ONG Search for Common Ground (SFCG) avec laquelle il a travaillé pendant plus de 6 ans, au Burundi et en République Démocratique du Congo. Aujourd'hui, Stéphane travaille pour le Centre International pour la Justice Transitionnelle (ICTJ) au Burundi. Il est responsable des opérations au sein de l'équipe d'assistance technique auprès de la Police Nationale Burundaise, pour le Programme de Recensement et d'Identification du Personnel de la Police Nationale Burundaise. Il est aussi conseiller pour ICTJ sur les stratégies de développement des mesures de justice transitionnelle au Burundi.

REMERCIEMENTS

Je tiens ici à remercier l'ensemble des personnes interviewées pour leur disponibilité et leur franche collaboration. Je profite aussi de cette occasion pour exprimer ma gratitude à M. Charles Ndayiziga, Directeur du CENAP, pour la photo de la page de garde qu'il a généreusement mis à ma disposition. Tous mes remerciements sont aussi adressés à M. Roberto Resmini et M. Serge Rumin, tous deux consultants de ICTJ, pour leur relecture attentive et leurs conseils dans l'écriture de ce rapport.

SOMMAIRE

| | |
|---|----|
| Executive Summary | 6 |
| Liste Des Sigles Et Abreviations | 8 |
| Introduction | 9 |
| Contexte | 10 |
| La Réinsertion Des Personnes Sinistrées Et Vulnérables | 11 |
| La Situation Politique Et Sécuritaire | 12 |
| Les Processus D'intégration Et De Ddr Du Palipehutu-Fnl | 13 |
| Le Processus De Réconciliation | 13 |
| La Réforme Du Secteur De La Sécurité | 14 |
| Les Programmes Des Acteurs Internationaux En Matière De Réforme Du Secteur De La Sécurité | 16 |
| Les Mécanismes De Coordination Des Acteurs Internationaux | 20 |
| La Coordination Interne De L'union Européenne | 20 |
| Les Groupes Sectoriels Sécurité Du Cslp Et Du Cscp | 20 |
| La Cmccisp | 22 |
| Le Commissariat De La Formation De La Pnb | 22 |
| Les Problèmes A Résoudre Pour Améliorer La Coordination Des Programmes Rss | 23 |
| Les Mécanismes De Prise En Compte Des Besoins Et Des Préoccupations Des Communautés | 25 |
| Autres Processus En Lien Avec La Réforme Du Secteur De La Sécurité | 26 |
| La Démobilisation, La Réinsertion Et La Réintégration Des Anciens Combattants | 26 |
| La Lutte Contre La Prolifération Des Armes Légères Et De Petits Calibres | 26 |
| La Justice Transitionnelle | 27 |
| Recommandations | 28 |
| References | 30 |

EXECUTIVE SUMMARY

Following its independence in 1962, Burundi experienced sustained periods of socio-political conflict fuelled by the manipulation of ethnic identities and incitement to ethnic hatred. During this period, several hundred thousand people lost their lives or were displaced. Competition for power, often considered the primary source of wealth in this country of limited natural resources, has been characterised by recurrent violence pitting the Tutsi minority against the Hutu majority, with conflict occurring mainly in the 1960s, in 1972, 1988 and from 1993 to 2006.¹

Following the Arusha Peace and Reconciliation Agreement of August 2000 and subsequent cease-fire agreements, Burundi had the opportunity to put an end to the cycle of violence.² As a result of those agreements, the Burundian constitution, ratified by popular referendum in 2005, provides for a quota system for political positions and positions within the defence and security forces. This was designed as a means of correcting imbalances based on ethnic background, political affiliation, geographic origin, gender or other criteria that may constitute a basis for discrimination.

Beyond the success of the national and local elections of 2005, which installed Pierre Nkurunziza as President and head of state, there are numerous problems that the Government of Burundi must overcome in order to ensure the durability of peace and development of the country: large numbers of victims and vulnerable people, high levels of poverty, a limited acceptance of the principles of democracy and good governance, persistent insecurity and the absence of official mechanisms of reconciliation. Furthermore, the future disarmament, demobilisation and reintegration (DDR) process, accounting for the return of Agathon Rwasa, leader of the rebel movement *Parti pour la libération du peuple Hutu – Forces Nationales de libération* (PALIPEHUTU-FNL), to Burundi after 20 years in exile, challenges the ethnic and the political parties' quota arrangements stipulated in previous agreements. In this context, the national police force should not exceed more than 15,000 people and the National Defence Forces no more than 25,000. However, current members of these forces already well exceed those limits.

As for security sector reform (SSR), the picture is one of a complex and unique situation resulting from the peace process itself. The accumulation over time of various peace accords and subsequent agreements (cease-fire and other) has resulted in a complex framework for SSR, which has not yet been achieved. Despite the absence of a comprehensive national framework to undertake SSR holistically and the lack of a favourable political environment for structural reform, many international partners are engaged in bilateral and multilateral partnerships with the government. This is particularly the case of some EU Member States undertaking efforts to reform the Army and the Police. The European Delegation, for its part, has a peripheral engagement with

1 The murder of the first democratically elected president, Melchior Ndadaye, was followed by years of violence characterised by massacres, political murders and summary executions, forced displacement and other human rights violations, committed by both the rebel movements and the state defence and security forces. It is estimated that more than 300,000 people were direct victims of this violence.

2 These Agreements were concluded by 19 signatories, among which were the Government of Burundi, the National Assembly, 14 political parties and three rebel movements, namely the *Conseil National pour la Défense de la Démocratie* (CNDD) of Léonard Nyangoma, the *Front National pour la Libération* (FROLINA) and the *Parti pour la Libération du Peuple Hutu* (PALIPEHUTU). The two most important rebel movements in terms of strength, the *Conseil National pour la Défense de la Démocratie – Front pour la Défense de la Démocratie* (CNDD-FDD) and the *Parti pour la Libération du Peuple Hutu – Front National pour la Libération* (PALIPEHUTU-FNL), were not stakeholders of these Agreements and the specific negotiations with these movements were the object of later cease-fire agreements.

regard to SSR through its Governance programme.³ To complete this complex picture, one must also mention the newly created UN mechanism, the Peacebuilding Fund (PBF), which funds a large number of short-term programmes falling directly or indirectly in the area of SSR. There are more than 50 ongoing activities alone between the EU Member States and the PBF, without accounting for other states such as Egypt, South Africa and the US. However, the need for coordination is linked to the principle of local ownership, since Member States have committed to observe the Paris Declaration, which asserts the responsibility of donors to respect partner country leadership, strategies and priorities, while eliminating duplication of efforts and encouraging collaborative behaviour.

This lack of coordination has hampered the SSR dynamic⁴ and has prevented the emergence of a holistic approach within the international community. In addition to the bilateral efforts, the recent creation of a National Security Council and the establishment of a National Council to Coordinate External Assistance (CNCA) raise hopes for improving the overall coordination efforts, although the CNCA has split the assistance cluster into two main coordination mechanisms: PDF programmes and the Poverty Reduction Strategic Plan (PRSP) programmes. While both coordination mechanisms have almost the same security theme and membership in their cluster committees, the rationale for this division, allegedly around short-term and long-term initiatives, raises many questions in terms of aid coordination and efficiency.

It is clear that in designing their programmes, none of the donor countries have specifically devoted attention to involving Burundian society in defining its security needs. All programmes are based on the requirements of state institutions, although it must be noted that the primary or secondary objectives aim clearly, in some cases, at improving the institutions of governance and/or addressing human rights abuses by security institutions. Gender issues have also not been specifically addressed while designing and implementing bilateral programmes. This is not the case for the PBF, which has these thematic perspectives built into all of its programmes. In addition, it must also be stated that no linkages with DDR, transitional justice or civilian disarmament processes have been considered while engaging SSR activities, which have generally been approached through compartmentalised sector-by-sector programming.

Thus, the main recommendations to the EU Member States and the European Delegation would be as follows:

- To establish a common assessment process (and one that includes participatory approaches) for SSR programmes of the EU and of EU Member States;
- To strengthen the various coordination mechanisms in order to clarify their inter-relationships and their respective mandates;
- To set up formal mechanisms to take into account local communities' security needs and concerns, as well as gender issues; and
- To take advantage of the political momentum that may arise from the combined effects of the integration of the PALIPEHUTU-FNL (which may end the political deadlock regarding SSR), and the establishment of the National Security Council and the National Committee for Aid Coordination, in order to create a new synergy. Despite the fact that the 2010 elections will increasingly dominate the political agenda of both the government and the international community, some milestones should be identified for the establishment of a forum that will support a holistic approach to SSR in the future. It is time to move beyond sector-based programming and take a holistic approach to the consolidation of peace in Burundi.

Mots clés: Réforme du Secteur de la Sécurité, Burundi, Mécanismes de coordination, Communauté.

³ This refers to the 'Gutwara Neza' programme (Good Governance Programme), which involves the construction of police stations, workshops between police and local administration, and support for the elaboration of the internal and external communication plan of the national police.

⁴ The Ministry of Public Security has endorsed a Strategic Plan for the National Police funded by one donor and a few months later agreed to launch audits within the National Police, funded by another donor, to define its needs.

LISTE DES SIGLES ET ABBREVIATIONS

| | |
|-------------------------|---|
| BINUB | Bureau Intégré des Nations Unies au Burundi |
| CENAP | Centre National d'Alerte et de Prévention des Conflits – ONG Burundaise |
| CMCCISP | Cellule Mixte de Coordination de la Coopération Internationale du Secteur de la Sécurité Publique |
| CNCA | Comité National de Coordination des Aides |
| CNDD | Conseil National pour la Défense de la Démocratie – parti politique |
| CNDD-FDD | Conseil National pour la Défense de la Démocratie – Force de Défense de la Démocratie – parti politique |
| CNDRR | Commission Nationale de Démobilisation, Réinsertion et Réintégration |
| CSCP | Cadre Stratégique de Consolidation de la Paix |
| CSLP | Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté |
| CTB | Coopération Technique Belge |
| CVR | Commission Vérité et Réconciliation |
| Fbu | Francs Burundais |
| FDN | Force de Défense Nationale |
| FRODEBU | Front pour la Démocratie au Burundi – parti politique |
| GCP | Groupe de Coordination des Partenaires |
| HCR | Haut Commissariat pour les Réfugiés – agence des Nations Unies |
| ISTEEBU | Institut des Statistiques et d'Etudes Economiques du Burundi |
| MDRP | Programme Multi-Pays de Démobilisation et Réintégration – sigle en anglais |
| MRC | Mouvement de Rassemblement pour la réhabilitation des Citoyens – parti politique |
| MSP | Ministère de la Sécurité Publique |
| NSI | Institut Nord Sud – ONG internationale – sigle en anglais |
| OCDE/CAD | Organisation de Coopération et de Développement Economiques / Comité d'Aide au Développement |
| ONG | Organisation Non Gouvernementale |
| ONU | Organisation des Nations Unies |
| PALIPEHUTU – FNL | Parti pour la Libération du Peuple Hutu – Forces Nationales de Libération |
| PBF | Fonds des Nations Unies pour la Construction de la Paix – sigle en anglais |
| PIB | Produit Intérieur Brut |
| PMPA | Partis et Mouvements Politiques Armés |
| PNB | Police Nationale Burundaise |
| PNUD | Programme des Nations Unies pour le Développement |
| RCN | Réseau des Citoyens Network - ONG |
| RDC | République Démocratique du Congo |
| RSS | Réforme du Secteur de la Sécurité |
| SNR | Service National de Renseignement |
| UE | Union Européenne |
| UPRONA | Union pour le Progrès National – parti politique |

INTRODUCTION

Cette étude de cas sur la réforme du secteur de la sécurité au Burundi a été réalisée dans le cadre plus global d'une contribution du consortium « Initiative for Peacebuilding ». Elle est en fait une des six études de cas sur la RSS, avec la République Démocratique du Congo, le Népal, Haïti, l'Albanie et l'Ukraine.

Au cours des dernières années, la notion de systèmes de sécurité a fortement évolué, pour passer d'une dimension exclusivement étatique et sectorielle à une dimension plus sociétale et holistique. La définition de l'OCDE, endossée par l'Union Européenne s'impose aujourd'hui comme référence internationale. Cette notion de systèmes de sécurité « (...) comprend les acteurs essentiels de la sécurité (forces armées, services de police, forces de gendarmerie, services de garde-frontières, services des douanes, services de l'immigration, services de renseignement et de sécurité, etc.), les organismes de gestion et de contrôle de la sécurité (ministères de la Défense nationale et de l'Intérieur, organismes de gestion financière, commissions des plaintes du public, etc.), les institutions judiciaires et pénales (système judiciaire, système carcéral, services de poursuite, système de justice traditionnelle, etc.) et les forces de sécurité non officielles (sociétés de services sécuritaires, guérillas et milices privées, etc.) ».⁵

Au Burundi, l'implication croissante de la communauté internationale dans la réforme du secteur de la sécurité consécutive au conflit que le pays a traversé a créé des besoins de mécanismes de coordination efficaces.

C'est dans ce cadre que cette étude, dont la portée a été limitée à l'identification de ce qui existe au sein des programmes d'appui direct aux réformes du secteur de la sécurité, et plus spécifiquement sur ceux initiés par les institutions et les pays membres de l'Union Européenne, cherche à refléter les défis actuels dans la mise en oeuvre de ces réformes par rapport :

- à la coordination des acteurs internationaux ;
- à la prise en compte des besoins et des préoccupations des communautés, et plus spécifiquement ceux liés au genre ;
- aux liens avec d'autres processus associés à la réforme du secteur de la sécurité, à savoir la démobilisation, la réinsertion et la réhabilitation des anciens combattants, la lutte contre la prolifération des armes légères et de petits calibres, ainsi que la justice transitionnelle.

Après avoir identifier ce qui existe actuellement, l'auteur conclut cette étude par quelques pistes d'actions réalisables à court terme pour améliorer l'approche des programmes RSS eu égard aux défis précités.

Une étude spécifique à la problématique du genre, tout juste abordée ici, sera réalisée prochainement dans le cadre du consortium IfP.

Pour réaliser cette étude, l'auteur a consulté de nombreuses études et rapports dont les références se trouvent à la fin de ce rapport ainsi qu'en notes de bas de page. Il a également conçu un guide d'entretien sur base duquel il a interviewé une vingtaine de personnes représentant la délégation de la Commission Européenne, les pays membres de l'Union Européenne impliqués dans la réforme du secteur de la sécurité, les Nations Unies, le Gouvernement Burundais, ainsi que certaines organisations non gouvernementales locales et internationales.

⁵ OCDE-CAD, *Manuel sur la Réforme du système de la sécurité*, 2007.

CONTEXTE

Depuis son indépendance en 1962, le Burundi a traversé un conflit sociopolitique, sur fond de manipulation identitaire et d'incitation à la haine ethnique, au cours duquel plusieurs centaines de milliers de Burundais ont péri ou ont été déplacés. La lutte pour le pouvoir, souvent considéré dans ce pays aux faibles ressources naturelles comme la première source de richesse, fût caractérisée par des violences cycliques qui ont opposé la minorité Tutsi et la majorité Hutu dans les années 1960,⁶ en 1972,⁷ 1988,⁸ et de 1993 à 2006,⁹ année de signature de l'Accord de cessez-le-feu entre le gouvernement et le dernier mouvement rebelle, le PALIPEHUTU-FNL (Parti pour la Libération du Peuple Hutu – Forces Nationales de Libération). Au cours de ces années, les inégalités consacrées par les institutions pour monopoliser l'accès au pouvoir, aboutissant inévitablement à des violations de droits Humains, sont devenues une des causes essentielles du conflit.

Grâce aux Accords d'Arusha pour la paix et la réconciliation d'août 2000,¹⁰ une opportunité s'est ouverte pour le Burundi d'arrêter ce cycle de violences qui le déchire depuis son indépendance. Ainsi, dans la droite ligne de ces Accords, la Constitution burundaise, votée par référendum en 2005, prévoit un système de quotas pour les postes politiques et les forces de sécurité, de façon à mettre fin aux tendances et vellétés inégalitaires qui trouvent leur creuset dans l'ethnie, l'affiliation politique, l'origine géographique, le genre et autres formes de discrimination ; afin aussi de garantir l'équilibre de l'accès au pouvoir et la sécurité de l'ensemble de la population.

De fait, suite à la réussite des élections nationales et locales de 2005, qui ont porté l'actuel président Pierre Nkurunziza à la Présidence, les femmes ont un rôle plus important dans l'exercice du pouvoir au sien de l'Etat: dans l'exécutif, elles occupent aujourd'hui 30% des postes ministériels, c'est à dire 8 portefeuilles sur 26 ministères et vice-ministères, y compris les Relations Extérieures et l'Economie, les Finances et la Coopération au Développement. Au niveau Législatif, elles ont obtenu 35% des sièges. De même, et bien que le parti CNDD-FDD (Conseil National pour la Défense de la Démocratie – Force de Défense de la Démocratie) ait largement gagné les élections de 2005, 3 partis politiques sont présents au Gouvernement et sur les 26 postes ministériels, 6 sont occupés par le parti FRODEBU (Front pour la Démocratie au Burundi) et 3 par le parti UPRONA (Union pour le Progrès National) qui occupe aussi la première vice-présidence.

Le Burundi a donc accompli un grand pas dans son processus de paix. Néanmoins, les problèmes que le Gouvernement du Burundi doit surmonter pour assurer la durabilité de la paix et le développement du pays restent nombreux, entre autres :

6 Massacres et représailles en 1963, 1965 et 1969 suite à l'indépendance.

7 Massacres de 150.000 à 200.000 Hutus et fuite de plusieurs dizaines de milliers de burundais en Tanzanie

8 Violences consécutives au coup d'état du Major Pierre Buyoya

9 Consécutives à l'assassinat du premier président élu démocratiquement, Melchior Ndadaye, ces années de violences furent caractérisées par des massacres de masse, des assassinats politiques et exécutions sommaires, des déplacements forcés et autres violations des Droits Humains, perpétrés aussi bien par les mouvements rebelles que par les services nationaux de sécurité. On estime à plus de 300.000 les victimes directes de ces violences.

10 <http://democratie.francophonie.org/IMG/pdf/Burundi.pdf>. Ces Accords ont été conclus par 19 signataires dont le Gouvernement du Burundi, l'Assemblée Nationale, 14 partis politiques et 3 mouvements rebelles, à savoir le Conseil National pour la Défense de la Démocratie (CNDD) de Léonard Nyangoma, le Front pour la Libération Nationale (FROLINA) et le Parti pour la Libération du Peuple Hutu (PALIPEHUTU). Les deux mouvements rebelles les plus importants en terme d'effectif, le Conseil National pour la Défense de la Démocratie – Front pour la Défense de la Démocratie (CNDD-FDD) et le Parti pour la Libération du Peuple Hutu – Front National pour la Libération (PALIPEHUTU-FNL), n'étaient pas parties prenantes de ces Accords et des négociations spécifiques ayant fait l'objet d'Accord de cessez-le-feu ont été conclus ultérieurement.

- une proportion et un nombre important de groupes de sinistrés et de vulnérables (démobilisés, victimes de violence, mineurs chef de ménage, orphelins, veuves, déplacés, rapatriés ...) nécessitant un accompagnement pour favoriser leur réinsertion ;
- un niveau de pauvreté des populations très élevé et un contexte économique qui n'offre que peu d'opportunités ;
- une assimilation limitée des principes démocratiques et de bonne gouvernance ainsi qu'une lutte pour le pouvoir conduisant à une instabilité politique qui ne favorise pas le bon fonctionnement des institutions ;
- l'intégration au sein de l'administration et des forces de sécurité du PALIPEHUTU-FNL qui remet en cause les quotas et équilibres issus des Accords précédents ;
- une insécurité persistante aggravée par un nombre très élevé d'armes circulant dans la population ;
- l'absence de mécanismes officiels de réconciliation, pourtant prévus par les Accords d'Arusha d'août 2000, qui fragilise la reconstruction du tissu social et ne permet pas de mettre un terme à l'impunité historique des auteurs des atteintes aux Droits Humains.

Et une des difficultés supplémentaires rencontrée par les acteurs du changement pour transformer cette situation vient de l'enchevêtrement complexe de l'ensemble des problèmes cités ci-dessus, tel que cela apparaît dans les chapitres suivants. Une approche holistique de la situation est donc nécessaire, ne permettant pas de négliger tel ou tel autre problème, pour que le Burundi puisse entrer en phase de développement, vers une société plus juste et équitable.

LA RÉINSERTION DES PERSONNES SINISTRÉES ET VULNÉRABLES

Parmi les nombreux groupes de personnes sinistrées et vulnérables,¹¹ les rapatriés et les démobilisés sont ceux, de part leur nombre et leur histoire, pour lesquels les conséquences d'une mauvaise réintégration pourraient potentiellement être des déclencheurs de violences.

En effet, **le rapatriement** des burundais réfugiés dans les camps de Tanzanie demeure un des plus grands défis pour le Burundi. Le retour de ces derniers accentue encore la pression sur les maigres ressources actuelles du pays et plus particulièrement sur la terre. Début 2008, sur les centaines de milliers de réfugiés burundais qui ont fui les massacres depuis les années soixante, plus de 300.000 ont déjà pu être rapatriés depuis mars 2002 avec l'aide du HCR, portant à 389.000 le nombre total de Burundais rapatriés. Pour la première fois depuis 15 ans, la population réfugiée en Tanzanie a chuté, en mars 2008, en dessous du nombre de 200.000.¹²

Le retour de ces réfugiés ne se fait pas sans conflits, notamment liés à la terre, ressource principale d'une population majoritairement paysanne. Dans le contexte fragile du Burundi, cette pression sur la terre est un potentiel déclencheur de violence.¹³ On estime que les conflits fonciers représentent plus de 80% des cas portés devant les cours et tribunaux.

Fin février 2008, sur **l'objectif de 55.000 combattants à démobiliser**, 24.492 l'ont été et 16.910 d'entre eux ont reçu une assistance à la réintégration.¹⁴ En effet, plus d'une année après leur démobilisation, et parfois deux ans après, nombreux sont les démobilisés toujours en attente du démarrage de leur projet de réintégration soutenu par la Commission Nationale chargée de la Démobilisation, de la Réinsertion et de la Réintégration des ex-combattants (CNDRR), elle-même financée par le Programme Multi-Pays de Démobilisation et Réintégration (MDRP). Les mécontentements consécutifs à cette situation ont déjà conduit les démobilisés à des

11 En fait, une très large majorité de la population burundaise est sinistrée

12 Déclaration de Jennifer Pagonis, Porte parole du HCR en date du 1er avril 2008. www.unhcr.fr

13 International Crisis Group. "Réfugiés et déplacés au Burundi: Désamorcer la bombe financière." Synthèse et recommandations. http://www.crisisgroup.org/library/documents/africa/070_refugies_et_deplaces_au_burundi.pdf

14 Fiche d'information MDRP. www.mdrp.org

manifestations allant jusqu'à la séquestration d'agents d'organisations partenaires de la CNDRR, comme ce fut le cas à Rumonge et à Bujumbura en mars 2007 pour les agents de l'organisation américaine PADCO.

De plus, les difficultés et les conflits rencontrés lors de la réinsertion et la réintégration des rapatriés et des démobilisés, comme c'est également le cas pour d'autres groupes de sinistrés, sont exacerbés par une situation économique qui ne permet pas aux populations de sortir de leur extrême pauvreté.¹⁵

Le classement fait par le PNUD pour 2007/2008 sur l'indice de développement humain indique que le Burundi se classe à la 167^{ième} place sur les 177 pays pris en compte.¹⁶ C'est donc un des pays les plus pauvres du monde avec une des plus haute densité de population en Afrique (plus de 300 hab/km²). Le troisième rapport du Secrétaire Général des Nations Unies sur le BINUB,¹⁷ de mai 2008, relève que 50% de la population n'a pas un apport alimentaire suffisant.

Le 17 mars 2008, le Président de la République demande par lettre au Ministre de la Défense de procéder **à la démobilisation de 3.387 militaires** dont 3.247 Tutsi et 140 officiers Hutu et de recruter 600 sous-officiers et 382 hommes de troupes Hutu afin de respecter la constitution. Après le refus d'être démobilisés par plus de 650 soldats, majoritairement Tutsi, le Ministre de la Défense, estimant que le nombre de Tutsi dans l'armée est surévalué, indique que « l'armée va refaire ce recensement avant de continuer avec les autres phases de la démobilisation » et assure que « personne n'usera de la force pour chasser les grévistes ».

Voir le rapport de Filip Reyntjens : « Chronique politique du Rwanda et du Burundi, 2007-2008 ». L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2007-2008.

Aide Publique au Développement :

Il est aussi à noter que les recettes apportées par les bailleurs de fonds à l'Etat burundais ont été multipliées par 6 entre 2002 et 2008. En 2007, l'Aide Publique au Développement a atteint 301 millions de dollars, soit environ 50% du budget de l'état, sans inclure ni les opérations d'allégement de la dette, ni les opérations humanitaires et d'aide d'urgence.

LA SITUATION POLITIQUE ET SÉCURITAIRE

L'absence de relance économique et la dégradation constante des conditions de vie des populations n'ont pas permis de changer l'opinion selon laquelle le pouvoir est la première, voire la seule source de richesse au Burundi. La lutte pour y accéder, bien qu'ayant fort heureusement changé de forme pour passer de la lutte armée à un combat plus politique, est donc toujours une des causes principales de conflit, tel que le montre **le contexte d'instabilité politique** de ces dernières années que reflètent assez bien les 6 remaniements qu'a connus le Gouvernement en moins de trois ans ou encore les divisions ou éclatements de certains partis politiques.

De plus, de nombreux observateurs constatent que les partis politiques, présents ou non au sein du gouvernement, sont déjà dans une phase de propagande en prévision des élections de 2010.¹⁸

Le Secrétaire Général des Nations Unies déclarait dans son troisième rapport sur le BINUB, de mai 2008, que « les acteurs politiques n'étant pas parvenus à surmonter leurs intérêts partisans, la situation politique est dans une impasse et l'inertie paralyse le Parlement et d'autres institutions fondamentales ». Depuis, le 6^{ième} remaniement ministériel a quelque peu débloqué la situation au Parlement.

Le rapport de l'ONG Transparency International, du 23 septembre 2008, indique que le Burundi est un des pays pour lequel la notation IPC (Indice de Perception de la Corruption) s'est le plus dégradé cette année, amenant le pays à la 157^{ième} place sur les 180 pays pris en compte. Cette corruption, perçue comme endémique, demeure un obstacle majeur au développement économique et commercial.

15 Suivant le rapport de l'ISTEEBU (Institut des Statistiques et d'études économiques du Burundi) de mai 2008, le PIB moyen s'établit à 144 dollars internationaux par habitant et par an. Il atteint 393\$ en parité de pouvoir d'achat. Le taux d'inflation à Bujumbura en 2007 a atteint 14.4%, avec plus de 22% d'augmentation des prix du logement.

16 <http://hdr.undp.org/en/statistics>

17 Rapport S/2008/330 http://binub.turretdev.com/index.php?option=com_content&task=view&id=464&Itemid=2

18 En février 2008, 6 organisations (FIDH, UIDH, LDGL, FORSC, OAG et Ligue Burundaise des Droits de l'Homme ITEKA) ont publié une déclaration commune : « Burundi : Dégradation continue de la situation des Droits Humains » où elles s'inquiètent du fait que « en perspective des échéances électorales de 2010, certains acteurs politiques, proches du pouvoir et/ou de l'opposition, développent déjà un discours haineux, un langage de dénigrement mutuel qui attise la violence et la confrontation ».

Notons aussi qu'en ce qui concerne l'institution judiciaire, le rapport d'enquête de mai 2008 du Ministère à la Présidence Chargé de la Bonne Gouvernance, de la Privatisation, de l'Inspection Générale de l'Etat et de l'Administration locale, intitulé « Etude diagnostique sur la gouvernance et la corruption au Burundi », montre, entre autres, que 91% des fonctionnaires de la Justice disent que les nominations dans le secteur sont actuellement contrôlées par le système politique.

En terme de **sécurité**, le même rapport du Secrétaire Général des Nations Unies sur le BINUB, indique que « le nombre d'infraction commises par les FDN n'a pas changé mais les violations des droits de l'Homme par la police ont encore augmenté et on a imputé au Service National de Renseignement de nouveaux cas de torture et d'exécution sommaire ». Néanmoins, ce rapport précise que « le mois de décembre 2007 a été marqué par un événement bienvenu, le licenciement par décret présidentiel de 20 fonctionnaires de police et l'inculpation et la condamnation de plusieurs membres des FDN du chef de violations des droits de l'Homme ».

L'insécurité actuelle au Burundi est aussi caractérisée non seulement par la recrudescence du banditisme à main armée, favorisé par la prolifération des armes légères et de petits calibres au sein de la population.¹⁹ mais aussi par l'augmentation des violences basées sur le genre dont font état plusieurs organisations. Plus spécifiquement, elles s'alarment de l'augmentation des violences sexuelles faites aux femmes et de l'absence de réponse adaptée à la mesure du problème par les pouvoirs publics malgré la création de postes spécifiques à ces problèmes au sein de la police.²⁰

LES PROCESSUS D'INTÉGRATION ET DE DDR DU PALIPEHUTU-FNL

Après l'Accord de cessez-le-feu de 2006, le démarrage puis la rupture du Mécanisme Conjoint de Vérification et de Supervision (MCVS) de cet Accord, la reprise des hostilités en 2008, le leader du PALIPEHUTU-FNL, Agathon Rwasa, est retourné au Burundi en juin 2008 après 20 ans d'exil. Aujourd'hui, la phase finale de négociation entre ce mouvement et le gouvernement s'intéresse plus particulièrement à la transformation du PALIPEHUTU-FNL en parti politique²¹ pour qu'il puisse participer aux élections de 2010, aux quotas d'intégration de ses membres au sein de l'administration et des forces de défense et de sécurité, ainsi qu'aux conditions de cantonnement, de désarmement, de démobilisation, de réinsertion et de réhabilitation de ses combattants.²² Ces futurs processus d'intégration et de DDR complexifient encore les défis liés aux quotas ethniques et politiques prévus dans les Accords précédents.

LE PROCESSUS DE RÉCONCILIATION

Pour lutter contre l'insécurité persistante et l'impunité des auteurs de violations, prévenir un retour à un conflit ouvert et reconstruire le tissu social burundais, l'Accord de Paix d'Arusha a prévu la mise en place des mécanismes de **Justice Transitionnelle**.

En mars 2007, une mission des Nations Unies est venue au Burundi pour rencontrer une équipe de la Délégation Gouvernementale chargée de négocier avec l'ONU et d'aborder l'un après l'autre les trois points qui sont apparus, pour les Nations Unies, « essentiels pour la conclusion d'un accord-cadre général » sur le double mécanisme Commission Vérité et Réconciliation (CVR) – Tribunal spécial, à savoir : la nature du processus de consultation national devant déboucher sur la mise en place de la CVR, la reconnaissance de la non applicabilité de l'amnistie aux crimes de génocide, crimes de guerre et crimes contre l'humanité et le rapport entre la CVR

19 Lors de son communiqué de presse du 29 novembre 2006, la CTDC (Commission Technique de Désarmement de la population Civile et de lutte contre la prolifération des armes légères et de petits calibres) a estimé entre 100.000 et 300.000 le nombre d'armes légères en circulation dans le pays.

20 Voir par exemple le rapport intitulé « Rapport alternatif sur les violences faites aux femmes au Burundi », CEDAW, janvier 2008. Les auteurs de ce rapport s'alarment entre autres du fait de la « banalisation de ces crimes par la société et surtout par les agents de police et de la justice » et s'inquiètent que « le gouvernement n'a pas défini de politique nationale ni de plan d'action et ne dispose d'aucune stratégie pour l'éradication de ces violences ».

21 Cette transformation est rendue complexe du fait de la Constitution qui interdit les références ethniques aux partis politiques et au refus du PALIPEHUTU-FNL de changer de nom.

22 Estimés par le PALIPEHUTU-FNL à plus de 20.000, ces chiffres rendent septiques le Gouvernement du Burundi et les membres de la communauté internationale.

et le Tribunal Spécial. Les trois points de désaccord n'ont pas été levés et les discussions n'ont pas abouti à des résultats palpables. Deux mois plus tard, le Parti CNDD-FDD publiait un communiqué affirmant sa position sur la question de justice transitionnelle. Ce communiqué résume cette problématique à un choix entre deux approches présentées comme opposées : une CVR pour la Réconciliation ou un Tribunal pour la Répression. Prônant la réconciliation par la « confession » des crimes par leurs auteurs, qui fera éclater la vérité et amènera le pardon, ce communiqué précise que « l'octroi de l'amnistie aux auteurs des violations des droits de l'Homme qui se sont confessés est un élément de base de la réconciliation nationale ».

Le 18 juin 2008, le Gouvernement du Burundi et les Nations Unies ont signé le projet des consultations nationales censées « recueillir les vues de toutes les parties prenantes au processus de justice de transition, la société civile dans son ensemble, et en particulier les victimes, les survivants et autres groupes vulnérables ». Selon certaines sources, il semblerait néanmoins que, pour les Nations Unies, le déblocage des fonds alloués à ce projet soit toujours, en août 2008, assujéti à l'éclaircissement par le Gouvernement de sa position quant à l'imprescriptibilité des crimes de guerre, de génocide et contre l'humanité. Toutefois d'autres sources évoquent un début possible des consultations en janvier 2009, sans pour autant avoir obtenue la précision du gouvernement sur l'imprescriptibilité.

LA RÉFORME DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ

C'est dans ce contexte social, économique, politique et sécuritaire très fragile que le processus de Réforme du Secteur de la Sécurité (RSS), considéré comme un des enjeux majeurs du conflit burundais, évolue.

En effet, le premier mouvement rebelle créé en 1980, le PALIPEHUTU, fondait déjà l'une de ses revendications sur la réforme de l'armée, alors composée majoritairement par la minorité Tutsi au pouvoir. Et trois mois après son élection en 1993, le Président Melchior Ndadaye, du parti FRODEBU, est assassiné par cette même armée après avoir entrepris sa réforme. Cet assassinat plonge alors le Burundi dans la guerre civile.²³

L'acte fondateur de la Réforme du Secteur de la Sécurité au Burundi est l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation d'août 2000. Il prévoit entre autres, dans son protocole III, « la représentation paritaire des deux principales ethnies (les Hutu et les Tutsi) au sein des corps de défense et de sécurité, la professionnalisation de ces corps, la création d'une nouvelle police nationale ».²⁴ Mais ce n'est que fin 2003, après la signature de l'accord de cessez-le-feu entre le Gouvernement du Burundi et le principal mouvement rebelle, le CNDD-FDD, aujourd'hui au pouvoir, que la Réforme du Secteur de la Sécurité démarre.

Néanmoins, la situation résultante de la multiplicité des Accords de Paix, de cessez-le-feu et autres, a engendré un cadre complexe et inachevé pour la mise en œuvre de la RSS. En juillet 2004, en l'absence de stratégie nationale, l'ONUB avait proposé d'organiser un séminaire national sur ce sujet. Après quelques tergiversations, et peut-être suite au manque de confiance et aux influences politiques divergentes entre les Ministères impliqués, l'organisation de ce séminaire est abandonnée.²⁵

Début 2005 a été votée par référendum la Constitution burundaise actuelle. Elle prévoit la mise en place d'un Conseil National de la Sécurité qui serait responsable au plan national de la mise au point d'un plan général de réforme.

Une des personnes interviewées lors de cette étude a fait la parabole suivante, comparant la RSS avec la construction d'un temple grec. Les piliers sont les réformes sectorielles des FDN, de la PNB et des services de renseignements. Le chapiteau en serait la vision des forces de sécurité du futur, venant 'coiffer' les réformes sectorielles. Et le ciment en serait la Justice Transitionnelle et le retour à la confiance entre les anciens belligérants qui partagent aujourd'hui le pouvoir.

D'après cette même personne, la mise en œuvre de la RSS est donc un processus qu'il faut inscrire dans la durée pour en assurer la solidité.

23 Voir le rapport du Centre d'Alerte et de Prévention des Conflits – CENAP : « Etude sur la réforme du secteur de sécurité pour la protection de la population civile ».

24 Idem

25 Voir le rapport du CENAP et Institut Nord-Sud de juillet 2007 : « Réforme du secteur de la sécurité et protection des civils au Burundi : Réalisations, dilemmes et idées pour l'engagement international ». http://www.nsi-ins.ca/fran/pdf/NSI_CENAP_SSR_Burundi_INTL%20.pdf

Le 31 août 2008, la loi portant création de ce Conseil National de la Sécurité a été promulguée par le Président de la République après adoption par l'Assemblée Générale et le Sénat. De plus, des réformes sectorielles au niveau de la Police Nationale ainsi que de l'Armée ont été mises en œuvre conformément aux accords d'Arusha. Ainsi, la Police Nationale Burundaise a été créée,²⁶ intégrant les anciennes police et gendarmerie et de nombreux membres des anciens PMPA (Partis et Mouvements Politiques Armés) ainsi que des membres des ex-Forces Armées Burundaises. Ce corps est donc passé d'environ 2.300 membres en 2000 à plus de 18.000 en 2007. En septembre 2007, le décret 100/276 prévoit la déconcentration des services de police (fonction judiciaire, sécurité etc.) jusqu'au poste de police (au niveau de chaque commune du pays), faisant donc la promotion d'une police de proximité.

De son côté, l'armée a elle aussi intégré des membres des anciens PMPA et démobilisé une partie de ses troupes. En juin 2007, le Ministre de la Défense Nationale et des Anciens Combattants déclarait que l'effectif de la FDN était de 28.517 personnes dont 32% provenaient des PMPA. A ce jour, les processus d'intégration et de démobilisation au sein des FDN et de la PNB sont bien avancés mais non clôturés.

En mai 2008, le BINUB estimait à environ 5.000 le nombre de membres du personnel de sécurité restant à démobiliser pour atteindre l'objectif de 25.000 hommes pour les FDN et 15.000 pour la PNB avant la date butoir de décembre 2008. Néanmoins, suite à l'accord de cessez-le-feu de 2006 entre le Gouvernement du Burundi et le PALIPEHUTU-FNL et au cantonnement récent des forces de ce dernier mouvement rebelle, ces chiffres et délais devront être revus.

Les dépenses militaires et d'éducation se sont exactement inversées entre 2002 et 2008 : de 25 à 14% pour le Ministère de la Défense et de 14 à 25% pour celui de l'Education, pour un budget annuel de 162 milliards de Francs Burundais en 2002 et de 520 milliards de Francs Burundais en 2008 (soit environ 430 millions de dollars américains pour 2008). Le Ministère de l'Intérieur et celui de la Sécurité Publique prennent à eux deux 9% du budget de l'état pour l'année 2008.

Burundi, les chiffres-clés de l'économie – ISTEERU – mai 2008

En juin 2006, le Ministère de la Défense Nationale et des Anciens Combattants publiait sa politique sectorielle 2006 – 2010. Dans son exposé des motifs, ce document précise que cette politique « intervient au début d'un mandat politique issu des élections démocratiques, presque à la fin d'une guerre fratricide marquée par des Accords qui auront profondément modifié le visage des ex-Forces Armées Burundaises pour faire place à une nouvelle Force de Défense Nationale plus rassurante. En outre, la séparation nette désormais, des missions de la FDN et de la Police Nationale est une donnée de taille dont il faudra tenir compte dans la mise en application de ladite politique sectorielle ». L'accent est mis sur 7 objectifs dont : la consolidation de la paix et la sécurité aux côtés des autres partenaires ; la finalisation des Réformes de la Force de Défense Nationale ; l'exécution du Programme de la Formation et de la Professionnalisation de la FDN ; le renforcement de l'Esprit d'Unité, de Tolérance et de Respect des Droits de la Personne Humaine et Neutralité politique au sein de la FDN.

De même, en avril 2008, la PNB a adopté son Plan Stratégique 2007-2017 qui affirme que sa « vision stratégique commune devra faire de la PNB une police Républicaine, Moderne, Professionnelle et de Proximité ». Bien que plusieurs observateurs pensent que ce plan est plus une « shopping list » qu'une réelle stratégie, tous s'accordent à dire qu'il s'agit néanmoins d'une première étape importante et pertinente pour la réforme de la PNB.²⁷

Notons qu'en l'absence de vision nationale de la RSS, aucun lien ne relie la politique sectorielle des FDN et le plan stratégique de la PNB.

²⁶ Loi n°1/023 du 31 décembre 2004 portant création, organisation, missions, composition et fonctionnement de la Police Nationale

²⁷ Quelques mois après l'adoption de ce plan sponsorisé par un bailleur de fonds, le Ministère de la Sécurité Publique a agréé un programme d'audit au sein de la PNB, sponsorisé par un autre bailleur de fonds, pour définir ses besoins.

LES PROGRAMMES DES ACTEURS INTERNATIONAUX EN MATIERE DE REFORME DU SECTEUR DE LA SECURITE

La description ci-après des programmes RSS n'est pas exhaustive²⁸ puisqu'il n'existe pas de document officiel issu de l'un des mécanismes de coordination décrits au chapitre suivant. De plus, comme exposé en introduction, elle met l'accent sur les programmes de l'Union Européenne et de ses pays membres.

| Pays / Institutions | Type de programmes en soutien à la PNB | Type de programmes en soutien aux FDN | Type de programmes en soutien aux SNR | Autre |
|-------------------------|---|--|---------------------------------------|-------|
| Union Européenne | <ul style="list-style-type: none"> • A travers le programme d'appui à la bonne gouvernance « Gutarwa Neza » sont prévus : la construction de 11 postes de police communaux en province Gitega, l'organisation d'ateliers entre Administrateurs Communaux et Police sur l'éclaircissement du rôle de chacun en matière de sécurité, l'appui à l'élaboration du plan de communication interne et externe de la PNB et une campagne médiatique sur le rôle de la PNB. | | | |
| Pays-Bas | <ul style="list-style-type: none"> • Assistance technique à la Direction Générale de la PNB grâce à la présence d'un officier Néerlandais ; • Appui au développement du plan stratégique 2007 – 2017 de la PNB, sorti en avril 2008 ; • Construction de 6 îlots (centre de formation) au sein de la PNB ; • Financement de l'ONG ICTJ (International Center for Transitional Justice), via le PNUD, pour la mise en œuvre, avec la PNB, du Programme de Recensement et d'Identification du Personnel de la PNB (PRIP) ; • Financement de l'ONG MAG (Mines Advisory Group) pour l'inventaire des Armes de la PNB y compris la formation à l'entreposage, la destruction ou l'enregistrement ; | <ul style="list-style-type: none"> • Construction de 10 îlots pour les FDN y compris leur équipement ; • Assistance Administrative au Ministère de la Défense Nationale et des Anciens Combattants grâce à la présence d'un officier Néerlandais ; • Financement de la participation des FDN dans la Cellule de la Fusion Tripartite à Kisangani, RDC et dans le Renforcement des Capacités Africaines au Maintien de la Paix (RECOMP) au Rwanda ; • Formation des officiers (cours de maintien de la Paix, planification stratégique et opérationnelle ...) ; • Inventaire des besoins en matière de moyens de transport et engins de génie (non commencé) ; • Financement d'un petit projet de l'association d'anciens combattants Aplufec (Ass. Lutte contre les Fléaux et les Catastrophes) pour la formation d'officiers et anciens officiers sur l'élaboration d'activités génératrices de revenus et la gestion des associations ; | | |

²⁸ Cette description est basée sur des documents internes des Nations Unies, de l'Ambassade de France et sur les interviews faites dans le cadre de cette étude

| Pays / Institutions | Type de programmes en soutien à la PNB | Type de programmes en soutien aux FDN | Type de programmes en soutien aux SNR | Autre |
|---------------------|---|--|---------------------------------------|---|
| Belgique | <ul style="list-style-type: none"> • Formation de l'ensemble des policiers (14.000 policiers déjà formés) sur un module de 5 jours : déontologie, droits de l'Homme, civisme et comportement vis-à-vis de la population ; • Formation en management pour les officiers ; • Formation en informatique ; • Appui en matériel (3 véhicules, matériel pédagogique, impression du code de déontologie ...) ; • Réhabilitation infrastructure ; • Financement de l'ONG RCN (Réseau des Citoyens Network) Justice et Démocratie pour la formation des Officiers de Police Judiciaire, l'organisation d'ateliers de concertation entre Officiers de Police et Officiers du Ministère Public ainsi que de l'appui à la PNB en équipement et consommables ; • Financement de l'ONG CENAP pour l'étude sur la RSS pour la protection de la population civile ; • Financement de l'ONG PRI (Penal Reform International) pour le renforcement de la collaboration entre la police pénitentiaire et l'institution judiciaire ; • Financement, sur demande du Ministère de la Sécurité Publique, de 5 audits sur la gestion de la PNB : logistique, finance, ressources humaines, organisation et commandement opérationnel ; | <ul style="list-style-type: none"> • Formation des Officiers (au Burundi et à l'école royale militaire en Belgique) : management, droits des conflits armés, gestion, informatique, déminage, pédagogie ... ; • Formations des sous-officiers et hommes de rang : 6 sous-officiers du génie de construction ; • Audit général (Etat des lieux) du Ministère de la Défense et de l'Etat Major des FDN réalisée début 2007 ; • Financement de l'ONG ASF (Avocats Sans Frontière) pour la formation des magistrats militaires en matière criminelle et droits de l'Homme. | | Indirectement, en soutenant AWEPA, l'association des parlementaires européens pour l'Afrique, la Belgique renforce aussi les capacités des parlementaires burundais dans leur rôle de contrôle du secteur de la sécurité. |

| Pays / Institutions | Type de programmes en soutien à la PNB | Type de programmes en soutien aux FDN | Type de programmes en soutien aux SNR | Autre |
|---------------------|--|--|---------------------------------------|-------|
| France | <p>Appui Institutionnel :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Développement du Commissariat de la Formation ; • Elaboration des politiques et stratégies de formation ; • Equipement et développement des capacités d'un centre de ressources pédagogiques ; • Mise en place un dispositif d'évaluation des cadres de la PNB ; • Actualisation du cadre législatif et réglementaire de la mission de la PNB ; • Création d'une base de données informatisée sur les statistiques de la délinquance ; • Appui en mobilier et équipement informatique au MSP ; <p>Renforcement du dispositif de formation des cadres de la PNB :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Construction et équipement du nouvel institut supérieur de police (ISP) ; • Création et animation d'un dispositif de formation continue pour les officiers ; <p>Renforcement de la capacité opérationnelle :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formation d'une unité de recherche et d'intervention à caractère judiciaire affirmé chargée de lutter contre la grande criminalité • Renforcement des capacités d'investigation en matière judiciaire des unités territoriales | <ul style="list-style-type: none"> • Formation des officiers et sous-officiers (en France et dans d'autres pays africains) : déminage, administration, infirmerie, état-major, maintenance mécanique ... ; • Rénovation / réhabilitation de 10 salles de cours pour 400 officiers et fourniture de moyens pédagogiques et de 15 ordinateurs. | | |
| Allemagne | <ul style="list-style-type: none"> • Construction de 6 à 8 postes de Police prévue en 2008 ; • Forage pour l'alimentation en eau de l'ISP construit par la France ; • Réhabilitation de l'actuel ISP prévu pour 2009 ; | | | |

| Pays / Institutions | Type de programmes en soutien à la PNB | Type de programmes en soutien aux FDN | Type de programmes en soutien aux SNR | Autre |
|---|--|--|--|--|
| Nations Unies | <ul style="list-style-type: none"> • Formation pour les officiers sur les Droits Humains, la « Justice des mineurs », les violences basées sur le Genre, les normes internationales pour le traitement des détenus, les techniques d'enquêtes et la gestion des bases de données ; • Fonds fiduciaire pour la Consolidation de la Paix (6.9 millions de US\$): <ul style="list-style-type: none"> - Formations diverses de gestion ; - Dotation à chaque policier d'une tenue complète ; - Promotion des relations PNB – population ; - Campagne média (projet pilote) et mise en place d'un numéro d'appel gratuit ; - Distribution d'un livret sur la déontologie ; - Mise en place d'un réseau de transmission et d'un réseau informatique national ; - Dotation en véhicules au profit du Commissariat Général de la Police Judiciaire ; | <ul style="list-style-type: none"> • Formation pour les officiers sur les Droits Humains, code de conduite en mission de maintien de la paix, droit de l'enfant, genre ; • Donation de 8 découpeuses pour la destruction des armes ; • Fonds fiduciaire pour la Consolidation de la Paix (5 millions de US\$): <ul style="list-style-type: none"> - Casernement des FDN (réhabilitation de 14 camps militaires) ; - Promotion de la discipline et l'amélioration des relations FDN – population ; - Appui à la réinsertion sociale des familles déplacées dans les casernes ; - Approvisionnement en véhicules et équipements informatiques. | <ul style="list-style-type: none"> • Formation pour les officiers et administrateurs sur les droits de l'Homme ; • Fonds fiduciaire pour la Consolidation de la Paix (500.000 US\$): <ul style="list-style-type: none"> - Ateliers de réflexion sur le mandat d'un SNR respectueux de l'Etat de droit ; - Formations ; - Dotation en matériel pédagogique ; - Formation pour la commission parlementaire de contrôle du SNR | <ul style="list-style-type: none"> - Renforcement de la commission parlementaire pour la Défense et la Sécurité ; - Plaidoyer pour la mise en place du Conseil National de la Sécurité ; |
| <p>Dans le cadre du Fond fiduciaire de Consolidation de la Paix, le BINUB a aussi un projet de 500.000 US\$ pour le lancement des activités de désarmement de la population et de lutte contre la prolifération des armes légères et de petit calibre (renforcement des capacités de la CTDC – Commission Technique de Désarmement Civil – et élaboration d'une stratégie pour la collecte des armes).</p> | | | | |

De nombreux autres acteurs internationaux interviennent aussi dans le domaine de la RSS, comme par exemple les Etats-Unis, le Canada, la Chine, le CICR, l'Egypte, le Maroc, la Russie, la Suisse, le Soudan ...

En ce qui concerne le domaine DRR (Démobilisation, Réinsertion et Réintégration), l'ensemble des actions au Burundi est géré par le PNDRR (Programme National de Démobilisation, Réinsertion et Réintégration) financé par le Programme Multi-Pays de Démobilisation et Réintégration (MDRP en Anglais) et la Banque Mondiale, et supervisé / suivi par cette dernière.

LES MECANISMES DE COORDINATION DES ACTEURS INTERNATIONAUX

Comme il est possible de le constater dans le chapitre précédent, de nombreux pays offrent un soutien au Burundi pour sa Réforme du Secteur de la Sécurité et les programmes mis en œuvre présentent parfois des similitudes, d'où la nécessité de systèmes de coordination performants. Au cours de cette étude, 5 mécanismes de coordination ont pu être identifiés :

LA COORDINATION INTERNE DE L'UNION EUROPÉENNE

Au niveau de l'Union Européenne (délégation de la commission de l'UE et pays membres), des réunions mensuelles des responsables de coopération sont organisées. Au cours des derniers mois, deux d'entre elles ont été consacrées au secteur de la sécurité. Mais si ces réunions permettent à leurs participants d'échanger et de mieux connaître les programmes des uns et des autres, plusieurs des personnes interrogées dans le cadre de cette étude s'entendent pour dire qu'il ne s'agit que de dispositions informelles de coordination, la mise en place de mécanismes formels étant à l'initiative du partenaire. Ils s'en réfèrent à la Déclaration de Paris de mars 2005 sur l'Efficacité de l'Aide au Développement engageant les signataires – dont le Burundi, la Commission Européenne et les pays membres de l'Union Européenne – notamment sur la question de l'**appropriation** où il est dit que « les pays partenaires exercent une réelle maîtrise sur leur politiques et stratégies de développement et assurent la coordination de l'action à l'appui au développement » ainsi que sur l'**alignement** où il est dit que « les donateurs font reposer l'ensemble de leur soutien sur les stratégies nationales de développement, les institutions et les procédures des pays partenaires ».

A Bujumbura, les responsables de coopérations des pays membres de l'UE et les assistants techniques des programmes RSS se connaissent bien et leur collaboration est bonne, surtout en ce qui concerne la réforme sectorielle de la Police (l'armée étant plus souvent du ressort des Attachés Défense des Ambassades et donc indépendante des Services de Coopération). Tous travaillent donc avec l'objectif commun de promouvoir une police républicaine et professionnelle. Mais cette coordination informelle dépend donc de leur propre volonté et peut être mise à mal par des changements de personnes ou les difficultés inhérentes à la coordination des programmes.

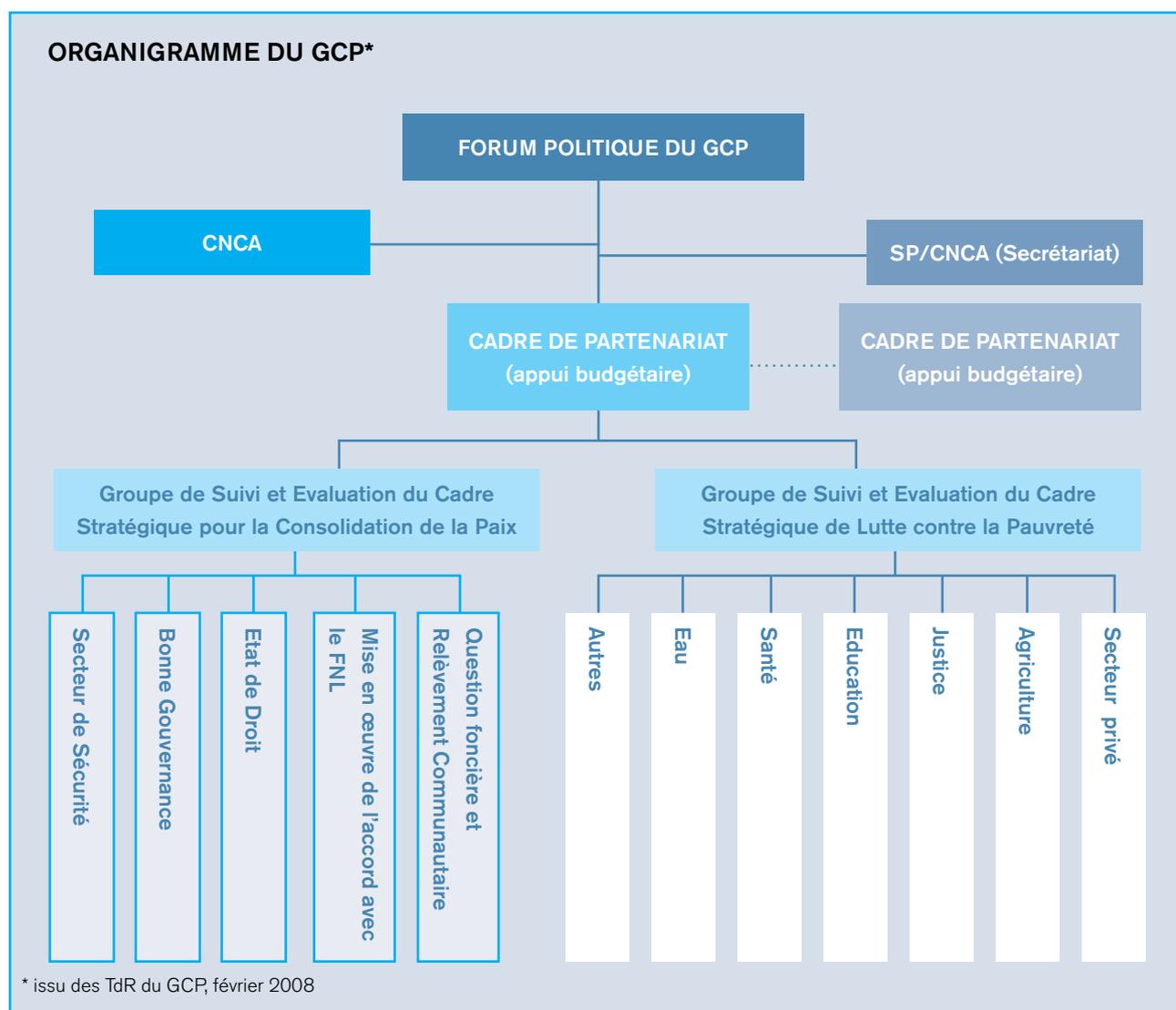
De même, le manuel de l'OCDE CAD sur la réforme des systèmes de sécurité, publié en 2007 et reconnu comme manuel de référence par la majorité des personnes rencontrées, insiste sur l'importance de l'intégration de la réforme des systèmes de sécurité dans les programmes d'actions nationaux.

LES GROUPES SECTORIELS SÉCURITÉ DU CSLP ET DU CSCP

C'est dans le cadre de la mise en application de la déclaration de Paris que le Gouvernement du Burundi a mis en place, en décembre 2005, le Comité National de Coordination des Aides (CNCA) comme organe national de coordination le plus élevé. Par la suite, la table ronde des bailleurs de fonds de mai 2007 « a encouragé le Gouvernement à mettre sur pied un Groupe de Coordination des Partenaires (GCP) comme cadre de dialogue attitré. »²⁹

29 Termes de Références du GCP

En février 2008, le Groupe de Coordination des Partenaires (GCP) publiait ses termes de références. L'organigramme ci-après reflète l'architecture de cette « structure unique de coordination, de suivi et de dialogue avec les partenaires couvrant aussi bien les aspects de développement que de consolidation de la paix, conformément au souhait du Gouvernement, et tel que reflété dans le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) et le Cadre Stratégique de Consolidation de la Paix (CSCP) ».



Au sein du groupe de Suivi et d'Évaluation du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) a été créé le groupe sectoriel Sécurité (bien que cela n'apparaisse pas sur l'organigramme ci-dessus). La présidence de ce groupe est assurée par le Ministère de la Sécurité Publique et sa vice-présidence par les Pays-Bas, aussi appelé Chef de File. La première réunion de ce groupe sectoriel de coordination devrait se tenir avant la fin 2008.

De son côté, le groupe de Suivi et d'Évaluation du Cadre Stratégique pour la Consolidation de la Paix (CSCP), décrit dans ces Termes de Références « comme instrument de partenariat entre le Gouvernement et la Commission des Nations Unies de Consolidation de la Paix » comprend lui aussi un groupe sectoriel sécurité, coprésidé par le Ministère de la Défense et des Anciens Combattants et les Nations Unies et composé de plusieurs partis politiques (FRODEBU, CNDD, UPRONA, MRC, CNDD-FDD), de la société civile (3 organisations dont une association féminine), du CICR, des confessions religieuses (Catholique, Protestante, Musulmane) et de l'Union Européenne (Belgique).³⁰

³⁰ Composition du groupe sécurité du CSCP en mai 2008. Notons que les commissions parlementaires Défense et Sécurité du Sénat et de l'Assemblée Nationale ne participent à aucun de ces mécanismes de coordination.

Aucune des personnes rencontrées dans le cadre de cette étude n'a été en mesure d'expliquer la différence de mandat entre ces deux groupes de coordination du secteur de la sécurité, celui du CSLP et celui du CSCP, d'où un risque important de chevauchement voire de contradiction. L'une d'entre elles a tout de même laissé entendre que ce « doublon » était consécutif au problème de temporalité (court terme) du Fond des Nations Unies pour la Construction de la Paix (PBF en anglais), même si cela pourrait sembler contradictoire avec la raison d'être de ce fonds, mis

« L'expérience montre que les pays donateurs devraient s'évertuer à soutenir les gouvernements et les acteurs des pays partenaires sur le chemin de la réforme, plutôt qu'à leur tracer et faire suivre le chemin de la réforme. (...) Les réformes ne peuvent réussir sans l'engagement et l'appropriation de la part de ceux qui les entreprennent. En ce sens, le renforcement des capacités locales devrait constituer la priorité des priorités du soutien international. »

Manuel RSS de l'OCDE CAD

en place en réponse au besoin de support durable aux pays en sortie de conflit. Alors même que le PBF est censé se clôturer en décembre 2008, le groupe sectoriel sécurité du CSLP n'a pas commencé son travail en septembre de la même année. La commission de consolidation de la paix des Nations Unies aurait justifié la création d'un mécanisme (le groupe de suivi et d'évaluation du Cadre Stratégique de Consolidation de la Paix) par la nécessité d'exercer un leadership suffisant, à garantir l'avancement de projets dans les délais prévus. Certains donateurs, cependant, espèrent et pensent qu'à court termes les deux groupes devraient fusionner.

LA CMCCISP

Le 4 juin 2008, le Ministère de la Sécurité Publique a mis en place la Cellule Mixte de Coordination de la Coopération Internationale du Secteur de la Sécurité Publique (CMCCISP)³¹ avec pour objectifs de :

- Etablir un cadre de concertation permanent entre le Ministère de la Sécurité Publique et les différents partenaires ;
- Assurer une plus grande complémentarité et une bonne articulation des diverses initiatives d'appui au secteur de sécurité ;
- Evaluer les projets et programmes entrepris pour l'exécution du plan stratégique et des plans opérationnels des services relevant du secteur de sécurité, en tenant compte également de la politique sectorielle du Ministère de tutelle en matière de sécurité ;
- Assurer les liens entre ces programmes et projets, ainsi que les cadres de développement plus globaux comme le Cadre Stratégique de la Lutte contre la Pauvreté (CSLP) ;
- Valider les travaux des groupes de travail technique et sectoriel ;
- Mettre à jour la matrice des actions de coopération.

LE COMMISSARIAT DE LA FORMATION DE LA PNB

Fin 2007, un nouveau Commissariat de la Formation a été créé au sein de la Direction Générale de la PNB. Appuyé par le projet français pour mettre en place des stratégies de formation, ce dernier a commencé à coordonner les acteurs qui interviennent dans ce domaine au sein de la PNB.

LES PROBLÈMES À RÉSOUDRE POUR AMÉLIORER LA COORDINATION DES PROGRAMMES RSS

Les obstacles à surmonter, identifiés lors de cette étude, pour éclaircir, simplifier et surtout rendre plus efficaces les mécanismes de coordination sont :

- Le risque de **confusion entre les différents mécanismes de coordination** existants : quels sont leurs mandats spécifiques ? leurs différences, leurs complémentarités ? quelles en sont les interactions ? Il n'existe en effet aucun document, organigramme ou autre, définissant les liens et les spécificités de l'ensemble des mécanismes décrits précédemment.
- **Les capacités individuelles et structurelles des institutions** aussi bien au niveau national qu'au niveau international. Au niveau national par exemple, la Police Nationale Burundaise ainsi que le Ministère de la Sécurité Publique sont de nouvelles institutions dont les règles de fonctionnement, y compris celles devant régir les mécanismes de coordination, sont toujours en cours d'élaboration. De plus, le poids de la démobilisation, processus non achevé et même relancé par la future intégration des éléments du Palipehutu-FNL, crée un climat d'incertitude sur le futur et ne favorise pas l'engagement individuel des membres des forces de sécurité dans la mise en place de procédures de bonne gestion, en dehors de tout intérêt personnel. Au niveau international, la délégation de la Commission Européenne, pour laquelle le secteur de la sécurité ne fait pas partie de ses domaines prioritaires, intervient sur la RSS à travers son programme de Bonne Gouvernance 'Gutwara Neza', supervisé par le Chef de Section Bonne Gouvernance. Cette délégation n'a donc pas en son sein d'expert en RSS ;
- L'absence de mécanismes de coordination spécifique aux Forces de Défense Nationale.
- L'absence de définition, au niveau national, d'**une vision partagée des systèmes de sécurité**, nécessaire non seulement à la stabilité du pays et à la consolidation de la paix mais aussi à l'établissement d'objectifs clairs pour les mécanismes de coordination. La promulgation très récente de la loi portant création du Conseil National de la Sécurité pourrait en être une étape importante. Mais le retour à la confiance entre anciens belligérants, après plusieurs décennies de conflits, est un processus complexe qui doit s'inscrire dans la durée ;
- En lien avec le problème précédent, **le court terme des programmes RSS** de la communauté internationale, et plus spécifiquement des Nations Unies, peut être un obstacle non négligeable à la construction d'un processus de transformation solide et durable, répondant au besoin de sécurité de tous, des systèmes de sécurité. De même, **les changements rapides et fréquents des personnels** (dans certains programmes, les assistants techniques sont, par exemple, remplacés tous les six mois) ne favorisent pas l'efficacité des mécanismes de coordination. Surtout si cette temporalité des programmes et des personnels est associée à **des obligations de résultats** incitant les acteurs à la recherche de victoires immédiates, au risque de confondre leurs indicateurs de résultats avec les objectifs de la RSS ;
- Les risques de contradiction ou de **tension entre les mécanismes de coordination et les programmes bilatéraux**.³¹ En effet, les contacts bilatéraux prennent parfois le dessus sur les besoins d'actions concertées.
- De même, la **centralisation de la prise de décisions** dans un secteur considéré comme hautement politique tel que la RSS a pour conséquence une flexibilité réduite, voire minimale, des programmes mis en œuvre par les représentations locales des institutions et pays donateurs alors même qu'une forte capacité d'adaptation rapide desdits programmes est nécessaire pour une coordination efficace.

A noter aussi que les représentations locales des pays de l'Union Européenne qui financent à plus de 60% le Fond de Consolidation de la Paix des Nations Unies n'ont aucune influence sur la Commission des Nations Unies dont les orientations politiques sont décidées au siège des Nations Unies à New York ;

31 Cet obstacle a été identifié par un haut fonctionnaire burundais interviewé dans le cadre de cette étude.

De manière globale et si l'on compare la situation actuelle avec celle décrite dans l'étude sur la RSS réalisée par le CENAP et l'Institut Nord-Sud en 2007,³² il est tout de même important de constater que grâce à l'engagement du Gouvernement du Burundi et des institutions et pays donateurs, les mécanismes de coordination des acteurs internationaux se sont formalisés et ont commencé à se renforcer au cours des derniers mois.

32 « Réforme du secteur de la sécurité et protection des civils au Burundi : Réalisations, dilemmes et idées pour l'engagement international »

LES MECANISMES DE PRISE EN COMPTE DES BESOINS ET DES PREOCCUPATIONS DES COMMUNAUTES

Les interviews réalisées dans le cadre de cette étude montrent que, dans la grande majorité des cas, il n'existe pas de recours automatiques à des mécanismes de prise en compte des besoins et des préoccupations des communautés au sein des programmes RSS des acteurs internationaux.

Toutefois, certains exemples, qui mériteraient d'être renforcés, peuvent être cités. La Coopération Belge au Développement finance le projet de l'ONG burundaise CENAP qui travaille sur les relations entre l'administration locale, la population et la PNB. Et bien qu'il n'existe pas de coordination formelle entre ce projet et le programme RSS de la Coopération Technique Belge (CTB), la préoccupation de la population eu égard aux prochaines élections de 2010, exprimée à travers le projet du CENAP, a conduit la CTB ainsi que l'ONG RCN à envisagé d'inclure cet aspect dans leurs programmes de formation de la PNB pour 2009.

De même, la participation de la Société Civile burundaise, y compris une association féminine, au groupe sectoriel Sécurité du CSCP, pourrait être considérée comme un mécanisme de prise en compte des besoins et préoccupations des communautés. L'auteur de cette étude n'a néanmoins pas pu identifier d'exemple précis où ce mécanisme participatif aurait influencé des programmes RSS pour la prise en compte de ces besoins et préoccupations.

De plus, en l'absence de plan d'action et de stratégie nationale pour lutter contre les violences basées sur le genre, la mise en place de mécanismes de prise en compte des communautés devrait permettre de mieux adapter les programmes aux besoins et préoccupations spécifiques des femmes en matière de sécurité.

Les principaux obstacles à surmonter pour permettre une prise en compte effective des besoins et des préoccupations des communautés dans le domaine de la Réforme du Secteur de la Sécurité sont :

- L'absence d'un forum participatif, incluant la société civile, permettant la définition d'une vision commune des systèmes de sécurité ;
- Le manque de moyens et de capacités de la société civile burundaise pour renforcer l'exercice de son rôle de contrôle des systèmes de sécurité et représenter effectivement les communautés dans un plaidoyer relatif à la réforme du secteur de la sécurité ;
- L'absence d'évaluation, et à fortiori d'évaluation participative, des programmes RSS menés par les acteurs internationaux au cours de ces dernières années ne permet pas d'asseoir l'évolution desdits programmes sur un mécanisme formel d'apprentissage qui pourrait aussi inclure les besoins et préoccupations des communautés.

« Les violences basées sur le genre ('gender-based violence' ou GBV en anglais) ne sont pas seulement les violences faites aux femmes ; les hommes et les garçons peuvent aussi en être victimes ».

Security Sector Reform and Gender. Kristin Valasek. In straw – DCAF.

Néanmoins, au Burundi, la grande majorité de ces violences sont effectivement des violences à l'encontre des femmes.

AUTRES PROCESSUS EN LIEN AVEC LA REFORME DU SECTEUR DE LA SECURITE

L'imbrication des processus de consolidation de la paix et de lutte contre la pauvreté implique par conséquent la nécessité d'une approche holistique des actions menées pour que le Burundi puisse entrer en phase de développement. L'étude a donc cherché à identifier les liens opérationnels entre les programmes RSS, DDR, JT et Lutte contre la Prolifération des Armes Légères et de Petits Calibres des acteurs internationaux et spécifiquement des états membres de l'Union Européenne. L'auteur a aussi cherché à déterminer les défis ainsi que les opportunités tels qu'identifiés par les personnes interviewées.

LA DÉMOBILISATION, LA RÉINSERTION ET LA RÉINTÉGRATION DES ANCIENS COMBATTANTS

A de très rares et ponctuelles exceptions près, telle que le financement du projet de l'association locale APLUFEC par les Pays-Bas, il n'existe pas de liens entre les programmes RSS et la démobilisation, la réinsertion et la réintégration des anciens combattants gérés dans leur entièreté, comme expliqué précédemment, par le PNDRR (Programme National de Démobilisation, Réinsertion et Réintégration) financé par le Programme Multi-Pays de démobilisation et réintégration (MDRP en Anglais) et la Banque Mondiale. S'il y a bien des liens de causalité entre la DDR et la RSS, (par exemple les effets de l'intégration des ex-combattants sur la gestion de la PNB) il n'existe pas d'espace de coordination qui réunissent les acteurs en charge du DDR et ceux qui ont engagé des programmes de RSS. La planification et l'exécution des différents programmes sont effectuées en totale déconnexion.

« (...) puisque **la SSR et le DDR sont étroitement liés**, les activités de SSR sont d'un intérêt légitime pour les partenaires MDRP en ce qu'elles sont essentielles à la réussite des programmes de DDR. Il conviendrait donc que soit établi un mécanisme de coordination étroite et d'échange d'information entre ces deux efforts lorsqu'ils coexistent. (...) Dans le meilleur des cas, les partenaires prenant part aux programmes SSR et DDR conviendront d'un plan commun dans les domaines où ces programmes se chevaucheront, par exemple les critères d'admissibilité des ex-combattants ou les modalités d'absorption ou de réforme des forces armées ».

Secrétariat MDRP – Note d'orientation stratégique : Relations entre DDR et SSR – Octobre 2003

D'après une des personnes interrogées, une des dernières réunions de suivi du MDRP par les institutions et pays donateurs a eu lieu à Paris en décembre 2007. Au niveau local, les représentations de ces donateurs sont régulièrement informées de l'évolution de ce programme mais ne sont pas impliquées d'autres manières. Bien évidemment, cette désresponsabilisation de ces représentations locales ne favorise pas l'établissement de liens entre leurs programmes RSS et le MDRP.

LA LUTTE CONTRE LA PROLIFÉRATION DES ARMES LÉGÈRES ET DE PETIT CALIBRE

La grande majorité des personnes interviewées s'entendent pour dire qu'il ne faut pas « mettre la charrue avant les bœufs » et que le désarmement des civils ne pourra se faire qu'une fois leur confiance retrouvée envers les systèmes de sécurité et le tissu social national. L'absence d'avancement non seulement dans la mise en place des processus de justice transitionnelle mais aussi dans la définition d'une vision commune des systèmes de

sécurité ne crée donc pas un climat favorable pour la mise en œuvre efficace de programmes de lutte contre la prolifération des armes légères et de petit calibre.

LA JUSTICE TRANSITIONNELLE

Il ressort nettement des interviews réalisées que la compréhension ainsi que l'intérêt des acteurs internationaux à propos de la justice transitionnelle est très variable. Certains pensent que ce processus risquerait trop fortement de déstabiliser voire de rompre le processus de consolidation de la paix en cours. D'autres estiment au contraire que l'absence de mécanismes de justice transitionnelle conforte l'impunité des auteurs de violations des droits Humains et ne permet pas de rompre avec les pratiques qui ont conduit au conflit.

Par contre, leur point commun est l'analyse du contexte et de l'avancement de la mise en place de ce processus. Aux yeux de tous, il s'agit d'un sujet extrêmement sensible sur lequel il ne faut pas trop se risquer et qu'il vaut mieux réserver aux Nations Unies.

A titre d'exemple, au cours des derniers mois, l'ONG « International Center for Transitional Justice » (ICTJ) a essayé d'organiser un atelier, conjointement avec le Gouvernement, le BINUB ainsi que quelques représentants de la société civile, avec pour objectif d'identifier les liens entre la justice transitionnelle et la consolidation de la paix. Le report de cette activité à une date non déterminée dénote des hésitations et soubresauts des acteurs internationaux, mais aussi gouvernementaux à adopter une politique non équivoque sur une stratégie relative aux abus et injustices du passé, en considération des objectifs de consolidation de la paix.

Non seulement, il n'existe donc pas actuellement de liens entre les programmes RSS des acteurs internationaux et la justice transitionnelle mais, de plus, aucune opportunité n'est envisagée pour en créer.

RECOMMANDATIONS

Les principales recommandations ci-dessous, destinées aux institutions et aux états membres de l'Union Européenne, sont elles aussi issues des interviews réalisées dans le cadre de cette étude. Elles n'ont toutefois pas fait l'objet d'un consensus de tous les acteurs.

- Réaliser une évaluation commune de tous les programmes RSS de l'Union Européenne et de ses Etats membres afin d'inscrire l'évolution desdits programmes sur un mécanisme formel d'apprentissage. L'approche participative et sensible au genre d'une telle évaluation permettrait de plus de prendre en compte certaines préoccupations des communautés en matière de sécurité ;
- Augmenter le soutien au renforcement des capacités des divers mécanismes existants de coordination³³ avec l'objectif d'éclaircir les interactions entre eux et les mandats spécifiques de chacun. Cela pourrait peut-être conduire à terme :
 - à fusionner les groupes sectoriels sécurité du CSLP et du CSCP ;
 - à déterminer les besoins et niveaux de participation et alléger ainsi le nombre de réunions de chacun des acteurs. Par exemple, le régisseur du programme Gutwara Neza de l'Union Européenne pourrait participer à la CMCCISP et son superviseur au sein de la délégation de la Commission Européenne au groupe sectoriel sécurité du GCP.
- Mettre en place des mécanismes formels de prise en compte des besoins des communautés en matière de sécurité en :
 - appuyant l'organisation d'un forum participatif, incluant la société civile, permettant la définition d'une vision commune des systèmes de sécurité et l'identification des besoins et des préoccupations des communautés ;
 - augmentant l'appui aux organisations de la société civile et des médias dans le renforcement de leurs capacités et de leurs moyens pour l'exercice de leur rôle de contrôle des systèmes de sécurité et pour la professionnalisation de leur travail.
- Renforcer la sensibilité au genre de leurs programmes en :
 - recrutant un expert de la question du genre qui pourrait couvrir les programmes des différents acteurs de l'Union Européenne ;
 - appuyant l'élaboration d'un code de conduite pour les forces de défense et de sécurité eu égard aux violences basées sur le genre ;
 - appuyant le renforcement des capacités des réseaux et associations féminins pour assurer leur participation efficiente au forum proposé plus haut.
- Garantir une durée adéquate des missions de leurs employés ;
- Identifier et créer des liens avec les processus associés à la RSS en :
 - renforçant les capacités de leur propre personnel travaillant sur la RSS en matière de justice transitionnelle ;
 - envisageant les opportunités d'inclure dans les programmes de formation des membres des forces de défense et de sécurité des notions et introduction à la justice transitionnelle ainsi que des aspects de formation de réinsertion avant démobilisation ;

³³ La Coopération Technique Belge a déjà mis à disposition du CNCA un expert international en coordination des aides.

- Saisir l'avantage de l'élan politique qui peut surgir de la combinaison de la prochaine intégration du PALIPEHUTU-FNL (pouvant mettre un terme à l'impasse politique actuelle sur la RSS), de la récente création du Conseil National de la Sécurité et du renforcement du Conseil National pour la Coordination des Aides pour créer une nouvelle synergie. En effet, et bien que les élections de 2010 dominent de plus en plus l'ordre du jour politique gouvernemental et international, quelques jalons peuvent être posés pour favoriser l'établissement d'un forum post-élections qui définirait une structure de RSS holistique. Il est temps en effet d'aller au-delà des programmes sectoriels et de penser à une approche systémique de la consolidation de la paix au Burundi.

REFERENCES

| Titre du document | Auteur(s) | Organisme | Année de publication |
|--|---------------------------------------|--|-----------------------------|
| Manuel OCDE CAD SSR | | OCDE | 2007 |
| Etude sur la réforme du secteur de sécurité pour la protection de la population civile | Willy Nindorera | CENAP | 2007 |
| Etude complémentaire sur la dimension internationale du processus SSR au Burundi | Kristiana Powell | INS - NSI | 2007 |
| SSR and Gender | Kristin Valasek | DCAF - UN-Instraw | 2008 |
| Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement | | | 2005 |
| The European Union in Africa : The linkage between Security, Governance and Development from an Institutional Perspective | Niagalé Bagoyoko and Marie V. Gilbert | Institut of Development Studies | 2007 |
| Ex-Combatants in Burundi; Why they joined, why they left, how they fared | Peter Unvin | MDRP – Working paper n.3 | 2007 |
| Position Paper: Linkages between Disarmament, Demobilization and Reintegration of Ex-Combatants and Security Sector Reform | MDRP | MDRP | 2003 |
| Réforme du Secteur de la Sécurité dans les pays en développement et les pays en transition | Herbert Wulf | Research Center for Constructive Conflict Management | 2005 |

INITIATIVE FOR PEACEBUILDING

c/o International Alert
205 Rue Belliard, B-1040 Brussels Tel: +32 (0) 2 239 2111 Fax: +32 (0) 2 230 3705
lmontanaro-jankovski@international-alert.org www.initiativeforpeacebuilding.eu



THIS INITIATIVE IS FUNDED
BY THE EUROPEAN UNION

PARTNERS



International Alert.

