



# BULLETIN DE LA SECURITE AFRICAINE

UNE PUBLICATION DU CENTRE D'ÉTUDES STRATÉGIQUES DE L'AFRIQUE

## Leçons à retenir du processus de réforme du secteur de la sécurité au Burundi

PAR NICOLE BALL

- ◆ Les progrès accomplis par le programme de développement du secteur de la sécurité (DSS) au Burundi en matière de gouvernance démocratique sont d'autant plus remarquables que l'on recense relativement peu de cas concluants de réforme dudit secteur dont on peut s'inspirer.
- ◆ La volonté politique de réforme s'est accrue progressivement et s'est traduite par des appuis en faveur des priorités concrètes du secteur burundais de la sécurité, ce qui a permis d'instaurer la confiance nécessaire pour induire un engagement généralisé dans le domaine de la gouvernance.
- ◆ La réussite relative du programme de DSS, en particulier du pilier de la gouvernance s'y rapportant, est due en grande partie à sa capacité d'aborder des questions délicates sur le plan politique.
- ◆ Un calendrier d'exécution de 8 ans a permis d'adapter le programme à une réalité en évolution, de faciliter une appropriation burundaise du processus de réforme et de réaliser des progrès incrémentiels qui ont présidé à un changement de grande envergure.

### POINTS SAILLANTS

Les 12 ans de guerre civile au Burundi ont coûté la vie à environ 300 000 personnes, détruit les infrastructures institutionnelles et matérielles du pays et dégradé le tissu social d'une population divisée sur le plan ethnique. Les efforts déployés pour guérir ces blessures l'ont été dans un climat politique initialement polarisé et face à une grande méfiance, les difficultés étant encore accrues par la longue domination passée de la vie politique burundaise par les militaires. L'Accord de paix et de réconciliation d'Arusha, qui a lancé le processus de transition en 2000, appelait à une réforme substantielle du secteur de la sécurité, et notamment à l'intégration des factions rebelles dans les forces armées. Un accord de partage du pouvoir conclu en 2004, conjugué en 2008 à une décision du Front de libération nationale (FLN), groupe rebelle à prédominance hutu, de se transformer en parti politique, a ouvert la voie à une période de stabilité et de paix relatives. Les forces armées ont alors réalisé des progrès notables sur la voie de l'intégration ethnique et de la professionnalisation.

Des difficultés majeures subsistent néanmoins. En effet, au Burundi, les règles du jeu politique ne font toujours pas l'objet d'un consensus et l'élite politique demeure divisée. Le parti au pouvoir, quant à lui, n'applique toujours pas pleinement les principes démocratiques et continue de recourir à la force policière à des fins politiques<sup>1</sup>.

Par ailleurs, de nombreux Burundais considèrent qu'un profond fossé sépare encore le secteur de la sécurité et la société dans son ensemble. Dans certaines régions du pays, le public fait preuve d'un vif ressentiment à l'égard des forces de sécurité, notamment de la police, que de nombreux habitants considèrent comme des agents de répression<sup>2</sup>. La méfiance des Burundais envers le secteur de la sécurité a parfois suscité chez eux des pratiques telles que le vigilantisme ou la « justice de la rue ». Les auteurs de ces actes de violence ont justifié le besoin de se faire justice eux-mêmes par la corruption, l'incompétence et le favoritisme régnant au sein de la police<sup>3</sup>. Il fallait donc, pour consolider la paix et la sécurité pour sa population, que le Burundi

entreprenne un programme ambitieux de réforme du secteur de la sécurité (RSS).

Lors de son lancement en 2009, le programme de développement du secteur de la sécurité (DSS) exécuté conjointement par le Burundi et les Pays-Bas s'était donné pour but une telle transformation puisqu'il soutenait expressément la mise en place d'une structure de gouvernance plus démocratique et plus responsable de ses actions au sein du secteur de la sécurité. Toutefois, rares étaient les modèles concluants dont il aurait pu s'inspirer. En effet, la plupart des initiatives de RSS étaient jusqu'alors centrées sur la formation et l'équipement des forces de sécurité, peu d'efforts étant déployés au plan du renforcement de la gouvernance. Il fallait donc que le programme de DSS soit un pionnier en matière d'intégration des objectifs de gouvernance démocratique dans le modèle de RSS alors en vigueur.

### QU'EST-CE QUE LA RÉFORME DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ ? POURQUOI EST-ELLE IMPORTANTE ?

C'est dans les années 1990 que le concept de RSS a été mis en place pour introduire un élément de gouvernance dans les modalités traditionnelles d'aide en matière de sécurité. Il était alors fondé sur deux relations étroitement liées. Il reconnaissait en premier lieu qu'un climat de sûreté et de sécurité favorise un développement économique et politique, et, en second lieu, que ce climat requiert une gouvernance avisée dans les secteurs de la sécurité et de la justice. Les pays dans lesquels la gouvernance de ces secteurs laisse à désirer se caractérisent généralement par une impunité fréquente des acteurs de ces mêmes secteurs, avec pour conséquence une réduction de la sécurité de l'État et de ses citoyens<sup>4</sup>.

La place centrale de la gouvernance dans le programme de RSS a été confirmée de nouveau par des acteurs aussi divers que les Nations Unies, l'Union africaine, l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE) et par le Département de l'Armée de terre des États-Unis<sup>5</sup>. Il s'est ainsi dégagé un large consensus sur le plan conceptuel selon lequel l'objectif de la RSS est d'établir un processus que le pays s'approprie, qui a pour but de favoriser des inter-

ventions efficaces et performantes au plan de la sécurité et de la justice, alignées sur les besoins de la population ; un tel processus tient les intervenants responsables de leurs actes devant l'État et la population et se déroule dans un cadre de gouvernance démocratique, d'état de droit et de respect des droits de l'homme<sup>6</sup>.

### MISE EN ŒUVRE DE LA RSS

Malgré la reconnaissance croissante de l'importance de la RSS, l'on constate que les réussites véritables sont rares au plan de l'exécution. Les programmes d'aide en matière de sécurité tendent encore fortement à privilégier la démarche traditionnelle de « formation et équipement », dans laquelle les éléments de gouvernance de la RSS sont très peu développés. Il existe de bonnes raisons de fournir un appui au niveau des opérations. Toutefois, s'il n'est pas allié à une amélioration de la gouvernance, cet appui risque d'accroître la capacité de répression de forces de sécurité qui n'ont pas à répondre de leurs actes. En réalité, de nombreux programmes de RSS ont pêché par manque soit d'ambition soit de capacité, ce qui ne leur a pas permis de devenir des initiatives transformatrices visant une amélioration de la gouvernance démocratique au sein du secteur de la sécurité.

Outre une sensibilisation et une volonté politique limitées, plusieurs raisons géopolitiques font que la gouvernance est aujourd'hui en retrait par rapport à l'appui opérationnel.

- *La « guerre contre le terrorisme »*. En 2001, le programme de RSS n'en était qu'à ses débuts. La démarche consistant à privilégier la gouvernance n'avait pas encore pris racine chez les grands donateurs d'aide au développement et à la sécurité, ce qui a favorisé un mouvement de repli sur une approche de l'aide à la sécurité remontant à la guerre froide.
- *La crise financière*. Dans leurs programmes, les donateurs se concentrent de plus en plus sur des critères de « bon rapport qualité-prix » qui requièrent des résultats mesurables et des rythmes d'engagement de dépenses qui soient prévisibles. Une telle démarche se prête peu à des programmes de renforcement de la gouvernance dans le secteur de la sécurité qui sont de longue durée, imprévisibles et difficilement quantifiables.
- La non-adhésion d'importants acteurs internationaux de la sécurité au concept de RSS. Tandis que les donateurs de l'OCDE expriment parfois un soutien variable en faveur de la gouvernance du secteur de la sécurité, les bailleurs non traditionnels, dont la Chine, la Russie, la Turquie et les États du Golfe, sont presque tous centrés sur le renforcement des capacités opérationnelles.

Nicole Ball est chargée de recherche principale au Center for International Policy. Elle s'intéresse depuis plus de 30 ans à la réforme du secteur de la sécurité et a travaillé en tant que conseillère ou directrice de travaux d'évaluation concernant plus de X programmes de réforme du secteur de la sécurité en Afrique. Nombre de ses ouvrages, portant sur des sujets tels que la gouvernance démocratique, la gestion financière du secteur de la sécurité et la sécurité et le développement, ont été publiés.

Dans le bilan incomplet de la RSS sur le plan de l'exécution, un programme se distingue par les enseignements que l'on peut en tirer sur les moyens par lesquels la RSS peut se matérialiser dans un État fragile et touché par un conflit : le programme de développement du secteur de la sécurité (DSS) exécuté conjointement par le Burundi et les Pays-Bas.

## DSS – PROMOTION DE L'AGENDA EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE

Le programme de DSS a été établi en avril 2009 par un mémorandum d'entente conclu entre les gouvernements du Burundi et des Pays-Bas. Du côté burundais, la motivation première était l'intérêt des militaires à reconstituer et professionnaliser leurs forces mais aussi à restaurer leur réputation après la guerre. De même, les responsables politiques voyaient probablement dans le programme de DSS un moyen de diversifier l'aide, qui provenait principalement de la Belgique et de la France, et d'améliorer la position du pays au plan international. C'est ainsi que le mémorandum d'entente a défini une série d'objectifs programmatiques stratégiques visant globalement à renforcer la gouvernance du secteur burundais de la sécurité (figure 1).

### FIGURE 1. OBJECTIFS STRATÉGIQUES DU PROGRAMME BURUNDO-NÉERLANDAIS DE DSS

- ◆ Affirmation of the principles of partnership between the two governments through political dialogue
- ◆ Accountability of the security services to civil authorities
- ◆ Adherence of the security services to national and international law
- ◆ Adherence of the security services to the general principles of public expenditure
- ◆ Impartiality on the part of the security services
- ◆ Professionalism of the security services

Source: Mémorandum d'entente, 2009, annexe B.

Structure et gestion. Le programme de DSS a été mis en œuvre en phases bisannuelles par une équipe constituée de conseillers internationaux et de Burundais. Peu à peu, ces derniers ont rempli des fonctions de plus en plus importantes dans la gestion du programme, lequel repose sur trois piliers : la défense, la sécurité publique et la gouvernance. Au cours des quatre premières années, la composante gouvernance était gérée par l'Unité de gestion, une très petite cellule constituée d'un chargé de programme et d'un assistant, et par un

groupe consultatif sur la gouvernance. À la fin de l'année 2014, deux chargés de projet ont rejoint l'équipe de l'Unité de gestion. Le groupe consultatif est formé de représentants du parlement et d'autres organismes de contrôle, du pouvoir exécutif, des forces armées, de la police, du service de renseignement et de la société civile, reflétant ainsi la nature multisectorielle de la gouvernance du secteur de la sécurité. Le programme s'articule sur trois niveaux et comprend : 1) le Comité politique, de niveau ministériel, chargé de conduire le dialogue politique de haut niveau entre les partenaires (figure 2) ; 2) le Comité directeur, constitué de hauts responsables, chargé d'approuver les programmes de travail, d'en contrôler l'avancement et d'en examiner les stratégies et les budgets ; 3) les unités de gestion programmatique, qui interviennent au stade de l'exécution même et dont le nombre correspond à chacun des trois piliers du programme ; elles sont responsables de la conception et de la surveillance des projets ainsi que de l'orientation future du programme. À chaque pilier est affecté un coordonnateur national qui assure une liaison régulière entre le programme et le gouvernement. Les activités du programme de DSS sont soutenues par un cabinet-conseil international chargé d'épauler la gestion budgétaire et administrative et de fournir un appui technique au plan de l'exécution programmatique.

### FIGURE 2. DEUX CATÉGORIES DE CONTRAINTES POLITIQUES

Deux types de problèmes politiques se manifestent généralement aux stades de la conception et de l'exécution des programmes de RSS. Le premier type de problèmes correspond à un processus normal, dans lequel les institutions tentent de tirer le plus grand parti des avantages issus d'un processus de changement, qui appelle un dialogue, des négociations, des compromis et des conciliations ; tous ces éléments sont des processus intrinsèquement politiques.

Les problèmes du second type sont ceux de la politisation du processus de changement. Cette politisation est marquée principalement par un manque criant de transparence et par des efforts visant généralement à contrôler le processus de changement et, souvent, à en atténuer l'incidence. Ceci peut donner lieu à des négociations et des compromis, mais qui sont circonscrits à un petit nombre d'individus et d'institutions très influents dans le monde politique.

Tous les processus de changement sont politisés mais à des degrés divers. Ainsi, certains sont-ils plus transparents que d'autres. Dans les pays touchés par les conflits, où les règles du jeu sont encore en cours d'élaboration, une très grande politisation des processus de changement devient la norme. Pour les acteurs, tant nationaux qu'étrangers, qui n'appartiennent pas à l'élite au pouvoir, il peut être extrêmement difficile de comprendre les processus décisionnels, ou même les raisons pour lesquelles certaines initiatives d'apparence anodine peuvent être bloquées.

Source: Ball, 2014.

Au niveau politique, les Pays-Bas sont extrêmement impliqués et communiquent avec le gouvernement burundais sur des questions délicates, ce qui permet au programme de DSS de se concentrer sur les solutions à identifier et à mettre en œuvre. (Voir ci-dessous « Placer la politique en milieu de scène ».) La structure particulière du programme s'est avérée bénéfique pour sa gestion ainsi que pour la promotion de cet arrangement. De plus, elle a autorisé des changements en fonction des besoins. C'est ainsi, par exemple, que les gestionnaires internationaux affectés aux piliers défense et sécurité publique ont fait office de mentors pour les homologues burundais qui leur ont succédé. Le Comité directeur, quant à lui, est né d'un arrangement antérieur dont l'intégration dans la structure gouvernementale du Burundi laissait à désirer.

**Démarche.** Le programme de DSS est guidé par des objectifs stratégiques définis de manière peu contraignante (figure 1) et par une vision commune des deux gouvernements qui aspire à un secteur de sécurité marqué par la transparence, la responsabilité, la gouvernance démocratique et la pérennité financière et qui assure la sécurité et la justice pour tous les habitants du Burundi<sup>7</sup>. À son lancement, le programme était exempt de tout cadre logique, cadre de résultats ou plan d'activité. En leur lieu et place, avait été adoptée une démarche très souple axée sur la résolution des problèmes, prenant pour point de départ les réalités de terrain et s'appuyant sur ces bases pour formuler progressivement sa vision et ses objectifs communs. À la fin de la chaque phase bisannuelle, le programme a évalué les progrès accomplis et a procédé à des ajustements en conséquence. C'est à cette fin qu'ont été entreprises au cours de la phase 1 (2009-2011) des activités concrètes pour établir la confiance et établir les relations indispensables pour s'attaquer ultérieurement aux épineux problèmes de gouvernance inhérents à la réforme du secteur de la sécurité. Le programme de DSS a ainsi contribué à une rénovation des cuisines de l'armée et à un renforcement des capacités de la police en matière d'entretien de ses matériels de communication. Il a

continué d'appuyer des activités conçues pour accroître l'efficacité des opérations militaires et policières. Par exemple, l'une des principales réalisations du pilier défense est l'examen de la défense mené sur la période 2011-2014. Durant la période 2014-2017, les priorités programmatiques comprendront l'amélioration du système d'entretien du parc automobile de la police, le renforcement des capacités de contre-terrorisme de la police et des perfectionnements du système logistique des forces armées.

Après avoir établi sa crédibilité en apportant aux acteurs burundais du secteur de la sécurité certains avantages concrets, le programme de DSS s'est attaché progressivement à induire des changements d'attitude et de comportement chez les acteurs clés du Burundi, conformément au principe du contrôle démocratique du secteur de la sécurité. En 2013, une évaluation de la composante gouvernance du DSS caractérisait les principaux attributs de ce programme comme suit :

- une approche intégrée de la sécurité englobant la défense, la sécurité publique, le renseignement et la gouvernance et des relations avec le secteur judiciaire
- une volonté manifeste de doter les forces de défense et de sécurité de capacités de répondre aux besoins de sécurité de la population ainsi qu'une reconnaissance de l'importance des prestataires de sécurité non étatiques ainsi que de la nécessité de mieux comprendre leur rôle ;
- une focalisation sur le renforcement des capacités des acteurs clés du secteur de la sécurité à participer au processus de réforme, par exemple au moyen d'une formation de ceux-ci aux questions liées à la gouvernance (notamment le rôle du parlement dans la surveillance du processus budgétaire ou l'amélioration de la qualité du cadre juridique régissant ce secteur) de même que par l'apport des éléments essentiels d'infrastructure (véhicules, ordinateurs) et d'une assistance technique (aide experte à la rédaction de lois et de documents stratégiques ainsi qu'à l'élaboration de politiques de défense) afin de permettre aux acteurs du secteur de la sécurité de s'acquitter des tâches qui leur sont attribuées par la loi ;
- une focalisation sur le renforcement de l'intégrité des acteurs clés du secteur de la sécurité afin de mettre un terme à l'impunité – par exemple en concevant un code de déontologie et des cours d'éthique à l'intention des forces armées et de la police, en encourageant le dialogue entre les personnels de sécurité sur l'application de ce code et en invitant les acteurs de la société civile à prendre part aux activités d'évaluation de l'adhésion des troupes aux normes déontologiques dans leurs contacts avec la population civile ;
- une détermination d'assurer la pérennité des résultats produits par le programme

- un mécanisme permettant de coordonner toutes les interventions au titre de la RSS dans le pays pour maximiser la complémentarité des activités et des objectifs<sup>8</sup>.

## RÉALISATIONS DU PROGRAMME DE DSS AU COURS DES 4 PREMIÈRES ANNÉES

Si le mémorandum d'entente visait prioritairement à un changement dans la gouvernance du secteur de la sécurité, il n'était aucunement certain que tel serait le résultat obtenu. C'est grâce à une équipe compétente et dévouée et à une dynamique politique favorable au sein des gouvernements burundais et néerlandais que le programme de DSS a pu évoluer pour s'attaquer aux difficultés politiques s'opposant au développement du secteur de la sécurité au Burundi. Toutefois, malgré des progrès importants réalisés pour jeter les bases d'une gouvernance démocratique dans ce secteur, le résultat ultime au plan de la responsabilisation et de l'accroissement de la transparence est loin d'être définitivement acquis. Cependant, ce que démontre le programme de DSS, et ce mieux que toute autre initiative de RSS entreprise à ce jour, c'est qu'une démarche de RSS axée expressément sur la gouvernance est possible<sup>9</sup>.

Le programme de DSS n'est pas le seul programme entrepris au Burundi dans les secteurs de la sécurité et de la justice : plusieurs, allant de la réforme de la police et de l'appareil judiciaire à la formation des forces armées, ont été réalisés conjointement avec divers partenaires tels que l'Allemagne, la Belgique, la France, les États-Unis et les Nations unies. Toutefois, c'est celui qui a visé le plus systématiquement les éléments de gouvernance de la RSS et c'est donc à lui que l'on doit, en partie, les changements dans le domaine de la gouvernance qui étaient manifestes à la fin 2013 (figure 3). Ces changements ont contribué à accroître le potentiel de transparence et de responsabilisation dans le secteur, amélioré la manière dont la population perçoit les organismes de sécurité (surtout l'armée) et renforcé la qualité des actions des services de sécurité (par exemple en contribuant à réduire l'incidence des exécutions extrajudiciaires par le biais d'un dialogue politique avec le ministère de la Sécurité publique et la Police nationale).

### FIGURE 3. QUATRE GRANDES RÉALISATIONS DU PROGRAMME DE DSS EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE À LA FIN DE LA PHASE 2

1. Élimination progressive d'importants obstacles à la transparence dans le secteur de la sécurité et reconnaissance accrue, chez de nombreux

acteurs, que les questions de sécurité sont une préoccupation légitime de toutes les parties prenantes burundaises, y compris de la société civile.

2. Fréquence accrue du dialogue sur la RSS et en particulier sur les aspects de cette réforme liés à la gouvernance, entre les principaux acteurs concernés dans de nombreuses tribunes intragouvernementales ainsi qu'extragouvernementales.
3. Ouverture d'un espace de plus en plus accessible au sein du programme pour les discussions et les débats, auxquels se sont joints les principaux organismes de surveillance (Cour constitutionnelle, Bureau de l'Ombudsman et Vérificateur des impôts) et acteurs du secteur de la sécurité (Service national du renseignement et Conseil national de sécurité). Un groupe d'acteurs divers de la société civile participe aussi de plus en plus à ces activités.
4. Progrès dans la réalisation des objectifs fixés par le mémorandum d'entente en matière de gouvernance, en particulier du renforcement des obligations redditionnelles du secteur de la sécurité devant les autorités civiles et de l'adhésion au droit interne et au droit international, et inclusion du concept de responsabilité financière au sein des services de sécurité.

Source: Ball et Nsengimana, 2013.

Si toutes les composantes du programme de DSS ont contribué à ces résultats, le programme aurait enregistré des progrès beaucoup plus modestes dans le domaine de la gouvernance sans un mécanisme permettant d'assurer un traitement des questions sur un pied d'égalité avec le renforcement des capacités des organismes de sécurité. Le pilier gouvernance du programme de DSS a réussi à appuyer le renforcement des capacités d'importants organismes de surveillance tels que le parlement, la société civile, les médias, le Bureau de l'Ombudsman et la Cour constitutionnelle. Par ailleurs, il a su contribuer largement à une sensibilisation des acteurs de la défense et de la sécurité publique aux besoins en matière de gouvernance.

## PRINCIPAUX ÉLÉMENTS À RETENIR SUR LES MOYENS PAR LESQUELS LE PROGRAMME DE DSS FAVORISE UNE MEILLEURE GOUVERNANCE DANS LE SECTEUR DE LA SÉCURITÉ

Il est quatre grandes raisons pour lesquelles le programme de DSS au Burundi a amélioré la gouvernance des systèmes de sécurité et de justice : 1) le programme a placé la politique en milieu de scène ; 2) il a obtenu ses résultats progressivement ; 3) il a privilégié une ap-

appropriation graduelle des acteurs nationaux ; 4) il a adopté un calendrier aligné sur ses ambitions et tenant compte des réalités conjoncturelles.

**Placer la politique en milieu de scène.** La réussite des programmes de RSS est fortement tributaire de la capacité à traiter de questions délicates sur le plan politique. Cette capacité est particulièrement importante lorsqu'il s'agit d'aborder les aspects de la RSS relatifs à la gouvernance. La plupart des programmes de RSS ont été décevants à cet égard, mais le programme de DSS, lui, s'attaque de manière dynamique à la dimension politique du changement, tant au niveau des politiques générales qu'au niveau opérationnel au quotidien.

Le mémorandum d'entente a accordé une importance considérable au dialogue politique (sur les meilleurs moyens à employer pour mettre en œuvre le programme et surmonter les obstacles politiques). Il a toutefois fallu aux gouvernements un certain temps pour trouver l'équilibre voulu dans les relations de partenariat envisagées par cet instrument. Aujourd'hui, le dialogue politique est en cours entre les deux gouvernements signataires, entre le gouvernement burundais et d'autres partenaires internationaux et entre les parties prenantes burundaises. Les résultats atteints par le programme de DSS démontrent clairement qu'il ne peut y avoir de RSS efficace si l'on n'aborde pas ouvertement les difficultés politiques qui s'opposent aux processus de changement.

Le succès de ce processus de dialogue a nécessité de la part du programme de DSS un travail d'équilibrage, qui a été facilité en grande partie par les compétences politiques de l'équipe programmatique. Étant donné que le programme apporte un soutien aux deux gouvernements en matière d'exécution du mémorandum d'entente, il doit faire en sorte que le programme d'action politique néerlandais ne soit pas celui qui motive les décisions programmatiques (outre l'établissement des limites dans l'emploi du financement). Le programme doit aussi veiller à ce que le gouvernement burundais vise bien les objectifs fixés dans le mémorandum et ne voit pas simplement dans le programme de DSS une autre source de fonds servant à répondre aux besoins matériels du secteur burundais de la sécurité. Les relations entre les deux gouvernements et le programme n'ont pas toujours été sereines mais, dans l'ensemble, celui-ci a réussi à maintenir l'équilibre nécessaire entre la poursuite des objectifs programmatiques et l'entretien d'une relation de confiance.

La participation du gouvernement néerlandais, par l'intermédiaire de son ambassade à Bujumbura, s'est avérée capitale pour régler les problèmes potentiels au niveau des activités programmatiques. Cette ambassade se charge de traiter des questions politiques se rapportant à des activités fortement controversées qui visent à la mise en œuvre du mémorandum. Ce faisant, elle permet au programme de s'appliquer à aider les parties

à parvenir à des solutions au lieu de devenir partie prenante dans le différend politique.

Du côté burundais, l'engagement du gouvernement a connu une évolution certaine, qui est liée en grande partie à la responsabilité croissante des Burundais au plan de la gestion du programme. C'est ainsi que les coordonnateurs nationaux des trois piliers du programme de DSS, chacun d'eux représentant un ministère, jouent actuellement un rôle de plus en plus important, notamment dans les discussions entre les gouvernements partenaires sur les questions politiques controversées.

Toutefois, l'engagement des hauts responsables politiques du Burundi envers la gouvernance du secteur de la sécurité demeure incertain. En conséquence, le programme de DSS a commencé en 2014 à mettre en œuvre une stratégie à deux volets : 1) il décentralise la RSS en informant les autorités locales et la population en dehors de Bujumbura sur les objectifs établis tels que l'importance de la transparence, de la responsabilité et du respect des droits de l'homme ainsi que sur les fonctions des différents acteurs concernés dans l'instauration d'un climat de sûreté et de sécurité pour tous les Burundais ; 2) il élabore des mécanismes pour approfondir la compréhension de ces mêmes questions chez les hauts dirigeants politiques burundais.

**Obtenir des résultats progressivement.** Le programme de DSS élabore des plans de travail sur des périodes bisannuelles durant lesquelles il est en mesure de répondre aux besoins qui surgissent. De ce fait, il n'est pas lié à des objectifs qui conviennent pour l'année 1 mais ne sont plus réalisables ou primordiaux l'année 5. Ce point est particulièrement important pour la gouvernance, domaine où des problèmes surviennent constamment et où la capacité du programme à résoudre ceux-ci, quels qu'ils soient, évolue à mesure que la confiance s'instaure et que les relations gagnent en maturité. Cette souplesse s'est avérée utile lorsque le gouvernement du Burundi a décidé de réaliser un examen de sa défense au milieu de la phase 1 et, de nouveau, lorsque le Service national du renseignement et le Conseil national de sécurité ont souhaité participer à la phase 2.

Le programme de DSS a pu définir ses objectifs et obtenir ses résultats progressivement car sa démarche programmatique est souple (par exemple, elle n'est pas rattachée à un cadre logique), son délai d'exécution est long (8 ans) et des relations de confiance se sont développées entre les deux gouvernements et le programme. Le renforcement de la confiance est facilité par la capacité du programme à fonctionner simultanément sur deux voies distinctes mais reliées entre elles. Cette caractéristique est porteuse d'avantages concrets (formation, certains types de matériels, infrastructure) jugés prioritaires par les parties prenantes nationales alors même qu'il

détermine quel serait le meilleur moyen d'aborder les aspects transformationnels à forte dimension politique du processus de changement (figure 4). De plus, le programme de DSS a tiré parti de la matérialisation de ces avantages concrets pour saisir de nouvelles possibilités de résolution de problèmes issus de changements à plus longue échéance. C'est ainsi qu'il a décidé de construire un bâtiment pour la Cour constitutionnelle, siégeant auparavant dans un immeuble particulièrement délabré, étant entendu que la Cour obtiendrait son indépendance budgétaire d'ici à 2016, à titre de première étape de l'élimination des relations administratives entre celle-ci et le ministère de la Justice.

#### FIGURE 4. TISSER DES LIENS DE CONFIANCE

Selon une personnalité burundaise au fait du programme de DSS, si celui-ci avait tenté de s'attaquer exclusivement aux questions transformationnelles au cours de ses deux premières années d'exécution, il n'aurait pas obtenu le degré d'acceptation qu'il connaît maintenant car « les officiers de l'armée, après 10 ans de guerre, n'étaient pas prêts à penser de manière stratégique durant l'année 1 ». En outre, aux yeux de nombreuses contreparties burundaises, le fait que le gouvernement néerlandais fût disposé à commencer par répondre aux besoins concrets des forces armées et de la police était une preuve de son souci d'assurer le fonctionnement efficace de ces organismes, ce qui lui a valu la confiance d'acteurs clés en leur sein. Malgré l'attachement des Néerlandais envers les réformes de gouvernance, lequel était manifeste dans le mémorandum d'entente, leur volonté, d'entrée de jeu, de ne pas privilégier « l'agenda européen » s'est avérée primordiale pour gagner la confiance de ces acteurs.

Source: Entretiens avec l'auteur réalisés en 2009, 2012 et 2013.

**Privilégier l'appropriation graduelle du programme.** Les parties prenantes burundaises ont assumé progressivement la responsabilité et l'autorité de l'orientation stratégique, de l'élaboration des activités et de la gestion du programme, celui-ci offrant un visage de plus en plus burundais. L'objectif ultime consiste en la mise en place d'un programme entièrement géré par les Burundais, apprécié par ceux-ci et très favorablement comparable à d'autres programmes de sécurité et de justice recevant un appui international (figure 5).

Toutefois, l'appropriation ne consiste pas en une simple prise de contrôle du processus de changement par les autorités gouvernementales. En effet, si les besoins de tous les Burundais en matière de sécurité et de justice doivent être satisfaits, il faut trouver des moyens d'élargir au maximum la gamme des acteurs impliqués dans ce processus. Il était prévu, d'entrée de jeu, d'associer les organisations de la société civile (OSC) au programme de DSS mais la participation de celles-ci a suscité des controverses particulièrement vives et ce, comme on pouvait s'y attendre, pas seulement avec les forces de sécurité. Certains parlementaires membres de commissions de défense et de sécurité publique considéraient initialement que les OSC n'avaient pas le droit de participer aux discussions sur les questions de sécurité engagées avec les responsables gouvernementaux, arguant du fait que n'ayant pas été élues par la population pour la représenter, elles n'avaient aucun rôle légitime à jouer.

#### FIGURE 5. COMPARAISON ENTRE LE PROGRAMME DE DSS AVEC D'AUTRES INITIATIVES BÉNÉFICIAIRES D'APPUI INTERNATIONAL

« Il n'existe aucun autre programme comme le programme de DSS. Il y a une direction hiérarchique : le Comité directeur, les unités de gestion, que les autres n'ont pas. Avec [un autre bailleur], vous négociez une activité, ils mettent en place le budget, l'activité est exécutée et c'est tout. Le programme de DSS est fortement contrôlé par [les parties prenantes] entre le moment où on définit un besoin et la mise en œuvre. »

Source: Entretien avec l'auteur, 2012.

La clé de la modification des attitudes était le dialogue et le programme de DSS (surtout la composante gouvernance) s'est donc attaché à trouver des moyens de rassembler les divers acteurs concernés. Des animateurs compétents ont été employés pour que le dialogue soit aussi constructif que possible. Les expériences acquises par d'autres pays africains ont été analysées, souvent avec l'aide de personnes issues de ces pays ou par des voyages d'étude à l'étranger. Le Sénégal, pays francophone également en cours de transition démocratique, a été particulièrement utile à cet égard. Preuve de son attachement aux échanges Sud-Sud, le Sénégal a été l'hôte d'une mission d'étude pour des parlementaires du Burundi. Un conseiller juridique sénégalais a également dispensé une formation à la rédaction de lois pour les parlementaires. Lorsque les experts internationaux étaient présents, ils étaient souvent mis en équipe avec des contreparties

burundaises, ce qui a permis d'accélérer les échanges de réflexions et d'enseignements à retenir et ce, dans les deux sens.

Au fil du temps, le concept de sécurité humaine a commencé à prendre forme. Une fois devenu évident que la sécurité revêt de multiples dimensions au-delà d'une orientation purement militaire, il est devenu plus facile d'accepter que d'autres acteurs pourraient jouer un rôle pour instaurer des conditions propices à la sécurité de tous les Burundais. De plus, à mesure que les différentes parties prenantes du programme entretenaient des relations plus fréquentes, elles ont commencé à comprendre et à apprécier les différentes contributions apportées par chaque acteur (figure 6).

**FIGURE 6. LA « JOURNÉE PORTES OUVERTES » DE L'ARMÉE DONNE LIEU À UNE COLLABORATION ACCRUE AVEC LA SOCIÉTÉ CIVILE**

L'idée d'organiser une Journée portes ouvertes dans des installations des forces armées et de la police a été émise la première fois vers 2010 mais était alors de nature trop controversée politiquement pour être mise en œuvre. C'est à l'occasion des préparatifs des célébrations du 50<sup>e</sup> anniversaire du Burundi qu'elle a été soulevée de nouveau. À l'issue de vifs débats au sein des forces armées, le ministère de la Défense a décidé de tenir une Journée portes ouvertes en 2012, qui a connu un grand succès. Quant à la police, elle a organisé sa propre journée mais, dans son cas, la décision a suscité moins de controverses puisqu'elle avait déjà décidé d'ouvrir au grand public certains services dont les activités n'étaient pas de nature confidentielle. La police s'est déclarée satisfaite du résultat de l'initiative.

Dans l'armée, le succès de la Journée portes ouvertes a mené directement à d'autres activités de renforcement de la confiance entre les civils et les militaires. En 2013, les forces armées ont décidé d'ouvrir un concours de déontologie. Les unités militaires participantes devaient organiser une opération pour protéger les civils contre une menace, par exemple défendre un village contre une attaque rebelle. Les évaluateurs ont noté chaque unité en fonction d'une série de règles de déontologie convenues d'un commun accord et une coupe a été remise à l'équipe ayant reçu la meilleure note. Les équipes d'évaluation étaient composées d'officiers de l'armée et de civils issus d'organisations de défense des droits de l'homme

et d'associations de femmes. Aux dires d'un officier ayant connaissance de l'activité, les civils n'auraient pas pu collaborer avec les militaires pour juger une activité comme le concours de déontologie avant la Journée portes ouvertes de l'armée qui s'était déroulée en 2012 : « C'est un miracle que les troupes militaires aient été évaluées par des civils ».

Source: Entretien avec l'auteur, 2013.

Au sein du programme de DSS, l'importance des discussions sur les questions de sécurité en dehors du cercle restreint des forces armées et des services en uniforme est désormais reconnue. La sécurité est devenue « l'affaire de tous ».

*Aligner le calendrier sur les ambitions et les réalités conjoncturelles.* La durée du programme de DSS, qui s'étend sur huit années, a permis aux parties prenantes burundaises de comprendre quelles sont les ramifications de la RSS et de commencer à modifier leur attitude et leur comportement de sorte qu'un changement durable puisse prendre racine. Toutefois, les attitudes, et donc les comportements, évoluent généralement de manière progressive. Par ailleurs, étant donné que la gouvernance appelle un examen de sujets intrinsèquement délicats, on ne saurait s'attendre, en tout réalisme, à ce que les résultats viennent rapidement. Le programme de DSS montre qu'un changement considéré comme minime dans des démocraties matures peut en réalité constituer un jalon marquant dans les pays qui ne font que s'engager sur la voie de la gouvernance démocratique. Bon nombre de parties prenantes ont fait remarquer que si le programme de DSS avait tenté de résoudre les problèmes structurels liés à la gouvernance envisagés dans le memorandum d'entente (tels que la gestion budgétaire transparente, le cadre juridique régissant le secteur de la sécurité) dès le premier jour, il aurait échoué. Le problème reposait en partie sur le fait que les acteurs politiques concernés n'étaient pas disposés à accepter le changement. Un autre problème de taille était que les principales parties prenantes burundaises ne comprenaient pas en quoi consistaient les réformes nécessaires, les raisons pour lesquelles elles étaient importantes et les moyens à engager pour mettre en œuvre un processus de changement. Comme une partie prenante burundaise l'a dit, lorsqu'on ne comprend pas quelque chose, la position de repli est : « non ». Une fois que l'on comprend pourquoi le changement est nécessaire et comment on peut favoriser le processus de changement, on accepte mieux ce processus. Ce processus d'éducation est toutefois long, et c'est la raison pour laquelle le calendrier de 8 ans du programme de DSS est si important.

## NOTES

<sup>1</sup> Le processus de paix au Burundi a été analysé par Howard Wolpe dans *Making Peace after Genocide: Anatomy of the Burundi Process*, *Peaceworks* no 70 (Washington, DC : U.S. Institute of Peace, mars 2011).

<sup>2</sup> Willy Nindorera, *Security Sector Reform in Burundi: Issues and Challenges for Improving Civilian Protection*, Centre d'Alerte et de Prévention des Conflits (CENAP)/North-South Institute (NSI) Working Paper (Ottawa : NSI, juillet 2007). Willy Nindorera, *La police nationale, le renforcement démocratique et la consolidation de la paix au Burundi*, *Canadian Journal of Development Studies/Revue canadienne d'études du développement* 32, n° 1 (Mars 2011), 79-93.

<sup>3</sup> *Mob Justice in Burundi: Official Complicity and Impunity* (New York: Human Rights Watch, mars 2010).

<sup>4</sup> Louis-Alexandre Berg, *Security Governance and the Recurrence of Violence after Civil War* (version préliminaire en prévision d'un exposé à la réunion annuelle de l'APSA à Washington, le 28 août 2014), cité avec l'autorisation de l'auteur. Berg passe en revue tous les cas où une guerre civile a pris fin depuis la guerre froide et conclut que les changements opérés en matière de gouvernance du secteur de la sécurité et qui accroissent la surveillance par la population et diminuent le contrôle exercé par les factions réduisent l'éventualité d'un retour à la guerre civile.

<sup>5</sup> Rapport du Secrétaire général, *Assurer la paix et le développement : le rôle des Nations Unies dans l'appui à la réforme du secteur de la sécurité* (document de l'ONU A/62/659-S/2008/39), 27 janvier 2008. Cadre de

politiques sur les réformes du secteur de sécurité de l'Union africaine, Commission de l'Union africaine (adopté en janvier 2013), 6. *Réforme des systèmes de sécurité et la gouvernance : principes et bonnes pratiques*, série Lignes directrices et ouvrages de référence du Comité d'aide au développement (CAD) (Paris : OCDE, 2005), 12. *U.S. Army, Stability Operations*, FM 3-07 (Washington, DC : Government Printing Office, 2008).

<sup>6</sup> *RSS Glossary*, Centre de Genève pour le contrôle démocratique des forces armées, Équipe internationale de conseil au secteur de la sécurité.

<sup>7</sup> *Mémoire d'Entente entre le Gouvernement de la République du Burundi et les Ministres des Affaires Étrangères, de la Coopération au Développement et de la Défense des Pays-Bas sur le Développement du Secteur de la Sécurité*, 9 avril 2009.

<sup>8</sup> Nicole Ball et Fabien Nsengimana, *Évaluation du Volet Gouvernance du Programme DSS*, 28 octobre 2013. Nicole Ball, *Putting Governance at the Heart of Security Sector Reform: Lessons from the Burundi-Netherlands Security Sector Development Program*, Conflict Research Unit (CRU) Report (The Hague: Netherlands Institute of International Relations Clingendael, mars 2014).

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> Nicole Ball, Jean-Marie Gasana et Willy Nindorera, *From Quick Wins to Long-term Profits? Developing better approaches to support security and justice engagements in fragile states: Burundi case study* (Paris : Réseau international sur les conflits et les situations de fragilité - INCAF, mars 2012).

## CENTRE D'ÉTUDES STRATÉGIQUES DE L'AFRIQUE

Directeur intérimaire :

Michael E. Garrison

National Defense University

300 Fifth Avenue, Building 21

Fort McNair

Washington, DC 20319-5066

Téléphone: + 1 202 685-7300

Site Internet: [www.africacenter.org](http://www.africacenter.org)

## BULLETINS DE LA SÉCURITÉ AFRICAINE

Directeur de la recherche :

Joseph Siegle, Ph.D.

Téléphone: + 1 202 685-6808

Courriel: [Sieglej@ndu.edu](mailto:Sieglej@ndu.edu)

Le Centre d'études stratégiques de l'Afrique (CESA) soutient l'élaboration de politiques stratégiques des États-Unis envers l'Afrique en offrant des programmes d'enseignement de qualité, en effectuant des recherches et analyses au sujet des politiques et en favorisant la prise de conscience et le dialogue sur les priorités stratégiques des États-Unis et les questions relatives à la sécurité de l'Afrique. Dans cette optique, le CESA est résolu à établir des réseaux de dirigeants civils et militaires africains, américains, européens et internationaux et à présenter les points de vue africains à l'intention des décideurs américains.



La série des Bulletins de la sécurité africaine expose les recherches et les analyses d'experts du CESA et de chercheurs extérieurs pour mieux faire comprendre les questions relatives à la sécurité de l'Afrique. Les opinions, conclusions et recommandations exprimées ou implicites sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les points de vue du ministère de la Défense ou de tout autre organisme du gouvernement fédéral des États-Unis. Pour de plus amples renseignements sur le CESA, veuillez consulter le site Internet à : <http://www.africacenter.org>.

CENTRE D'ÉTUDES STRATÉGIQUES DE L'AFRIQUE

<http://www.africacenter.org>

ISSN 2164-4292 (imprimé)

ISSN 2164-4039 (version électronique)