



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

**La réforme du secteur de sécurité au Burundi : enjeux et défis pour une
meilleure protection des populations civiles**
Document de travail CENAP/INS

**Préparé par Willy Nindorera, Centre d'alerte et de prévention des conflits
Bujumbura, Burundi**

Juillet 2007

En partenariat avec Kristiana Powell de l'Institut nord-sud d'Ottawa, Canada. Sur financement du Centre de recherche pour le développement international (CRDI) et de la Coopération Belge au Burundi.
Remerciements à la Coopération Belge et au CRDI.

Résumé exécutif

La réforme des corps de défense et de sécurité au Burundi a été l'un des enjeux majeurs du conflit burundais. L'accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation et les différents accords de cessez-le-feu signés consacrent des dispositions importantes aux modalités de cette réforme. Mais celles-ci ont surtout trait aux équilibres des rapports de force entre ethnies Hutu et Tutsi et les principaux groupes combattants au détriment de l'architecture de la réforme du secteur de la sécurité. En dépit de quelques divergences dans l'approche de ce concept, de la persistance de tensions politiques et des peurs non totalement dissipées, ce processus, en cours depuis bientôt trois années, connaît une avancée soutenue mais continue à faire face à de nombreux défis et certaines incertitudes.

De la réforme de la nouvelle police nationale

La nouvelle police nationale, un corps autrefois éclipsé par l'armée, est aujourd'hui une force de près de 20,000 hommes qui aspire à devenir une police de proximité au service du citoyen. Mais cette vision contraste encore fortement avec la réalité du moment et du terrain. La police est aujourd'hui principalement décriée pour son comportement à l'égard de la population. Elle est ainsi encore loin de satisfaire ses attentes en partie du fait de sa faiblesse opérationnelle due notamment à des besoins énormes notamment en formation dans un contexte où ses capacités sont très diversifiées du fait de son hétérogénéité, les lacunes de son dispositif légal et réglementaire et les enjeux parfois politiques autour de son contrôle. Ce travail recommande un certain nombre d'actions et initiatives pour la rendre plus respectueuse des droits de l'homme, des lois et procédures pénales et la rendre plus opérationnelle.

De la force de la défense nationale

Longtemps considérée comme le centre névralgique du pouvoir et souvent sous le feu des critiques croisées de l'opinion nationale et internationale, la nouvelle force de défense nationale est aujourd'hui beaucoup moins décriée et bénéficie même d'une bonne image en partie du fait de son nouveau visage. Elle est parvenue à intégrer diverses forces combattantes, pourtant très disparates, sans trop altérer la cohésion de son corps. Il n'en reste pas moins qu'elle ne répond pas encore à des normes véritablement professionnelles et que les cas de violations graves des droits de l'homme n'ont pas encore disparu d'autant que les mécanismes internes à ce corps pour réprimer ces exactions semblent encore trop faibles. Dans un contexte politique toujours tendue, la force de défense nationale subit toujours des pressions, voire des sollicitations politiciennes alors qu'elle voudrait se dépolitiser. Ce travail émet notamment des recommandations sur les actions à mettre en œuvre pour professionnaliser ce corps et faire en sorte que les sanctions à l'encontre des éléments responsables d'abus et de graves violations des droits de l'homme soient appliquées.

Il suggère aussi un certain nombre d'initiatives à mettre en action pour faciliter l'intégration des combattants du PALIPEHUTU-FNL, la dernière rébellion en armes, à la veille de leur entrée dans les corps de défense et de sécurité.

Du désarmement civil

Le désarmement des civils reste toujours problématique en raison des circonstances particulières qui ont conduit à l'armement des populations. En dépit de la fin de la guerre civile, de nombreuses gens sont toujours réticents à remettre leurs armes pour des raisons de sécurité individuelle, voire collective. Les retards et incertitudes dans la mise en œuvre de l'accord de cessez-le-feu avec le PALIPEHUTU-FNL, la faible confiance qu'inspirent les forces de l'ordre et de sécurité dans certaines communes urbaines sont autant d'autres obstacles à ce processus. La présente recherche met l'accent sur les principaux défis et risques auxquels se heurte aujourd'hui le désarmement civil

Table des matières

| | |
|--|----|
| Résumé exécutif..... | 1 |
| Remerciements..... | 5 |
| A propos des auteurs et des institutions de la recherche..... | 5 |
| Liste des sigles et abréviations..... | 6 |
| I. Introduction | 7 |
| II. Des réformes menées dans un contexte politique tendu | 9 |
| III. Une réforme du secteur de sécurité sujette à interprétations diverses | 11 |
| Evolution du débat sur la réforme des corps de défense et de sécurité..... | 11 |
| Etat des lieux du processus de réforme de la sécurité..... | 12 |
| La nécessité d’une approche commune de ce processus | 13 |
| IV. De l’image de la police nationale | 15 |
| V. La complexité de la transformation de la police nationale | 19 |
| Une pléthore de besoins | 21 |
| Du cadre légal et règlementaire | 23 |
| Du contrôle civil et des initiatives de dialogue et de concertation | 25 |
| De la dépolitisation de la Police nationale..... | 26 |
| VI. De l’image de la force de défense nationale..... | 27 |
| VII. Défis, contraintes et opportunités de la force de défense nationale | 31 |
| Les survivances d’un passé de guerre..... | 31 |
| De la justice militaire | 32 |
| De la problématique de l’harmonisation de la FDN | 33 |
| Précarité du contexte socio-économique | 34 |
| De la dépolitisation de la FDN..... | 35 |
| VIII. La nouvelle donne du PALIPEHUTU-FNL | 37 |
| IX. La problématique de la prolifération des armes : désarmer ou intéresser les esprits? | 38 |
| Sécuriser les uns contre les autres..... | 38 |
| Enjeux, défis et opportunités autour du désarmement | 40 |
| X. Conclusion | 43 |
| Recommandations..... | 45 |
| A l’intention du gouvernement et du parlement | 45 |
| A la police nationale du Burundi | 46 |
| A la force de défense nationale..... | 46 |
| A l’intention de la société civile et des médias..... | 47 |
| Quelques unes des références | 48 |
| Notes | 49 |

Remerciements

La production de cette recherche n'aurait pas été possible sans le concours de nombreuses personnalités et institutions auxquelles l'auteur voudrait exprimer ses sincères remerciements.

L'auteur remercie vivement Kristiana Powell et ses collègues de l'Institut nord-sud, le CENAP et plus particulièrement son coordinateur Charles Ndayiziga.

Nos remerciements s'adressent aussi à tous ceux qui ont contribué à l'élaboration de ce travail par leurs conseils, suggestions et commentaires critiques.

Nous voudrions également exprimer notre reconnaissance à tous ceux qui se sont montrés disponibles pour nous accorder des entretiens dans le cadre de ce travail et en particulier les responsables de la PNB, de la FDN et du CTDC pour leur collaboration franche et fructueuse tout au long de l'élaboration de ce rapport.

A propos des auteurs et des institutions de la recherche

Willy Nindorera est consultant et chercheur indépendant. Il travaille dans le domaine de l'analyse des conflits et des médias. A ce titre il a mené plusieurs études et publié divers articles et travaux sur le processus de paix burundais, le rôle des médias dans ce processus et la réforme du secteur de la sécurité. Il est le chercheur principal au CENAP dans le cadre de ce projet.

Le CENAP est une ONG burundaise basée à Bujumbura avec des antennes dans différentes provinces de l'intérieur du pays. Elle œuvre dans la prévention, la gestion et la résolution des conflits. Le CENAP publie régulièrement des rapports sur l'état d'avancement du processus de paix et des études thématiques. Grâce à son réseau de correspondants, il fait aussi le monitoring des conflits à la base et notamment ceux liés à la terre.

Kristiana Powell est chercheuse dans le programme de prévention des conflits à l'Institut nord-sud (INS) basé à Ottawa au Canada. De 2003 à 2005, elle a conduit les travaux de l'INS sur l'Union africaine et le concept de la responsabilité de protéger au Burundi et au Darfour au Soudan. Kristiana Powell a effectué un séjour d'une année au Burundi de juin 2006 à juin 2007 dans le cadre de cette recherche. Elle a une maîtrise en relations internationales de l'université de Toronto au Canada.

L'Institut nord-sud (INS) est une organisation non gouvernementale fondée en 1976 dont l'objectif est de fournir une recherche politique pertinente sur les relations entre pays développés et les pays en voie de développement. L'INS est indépendant et collabore avec un large éventail d'ONG canadiennes et internationales travaillant dans les mêmes domaines d'activité. L'institut nord-sud est basé à Ottawa, au Canada.

Liste des sigles et abréviations

- APRODH** – Association Burundaise pour la protection de droits humains et des personnes détenues
- CENAP** – Centre d’alerte et de prévention des conflits
- CNDD-FDD** – Conseil national pour la défense de la démocratie et forces nationales pour la défense de la démocratie
- CTDC** – Commission technique de désarmement de la population civile et lutte contre la prolifération des armes légères et de petit calibre
- FAB** – Forces armées burundaises
- FDN** – Force de défense nationale
- FNL** – Forces nationales pour la libération
- FRODEBU** – Front pour la démocratie au Burundi
- FROLINA** – Front pour la libération nationale
- INS** – Institut nord-sud
- MCVS** – Mécanisme conjoint de vérification et de suivi
- OCDE** – Organisation pour la coopération et le développement économique
- ONG** – Organisation non gouvernementale
- ONUB** – Opération des Nations Unies au Burundi
- PAFE** – Police des airs, des frontières et des étrangers
- PALIPEHUTU-FNL** – Parti pour la libération du peuple Hutu-Forces nationales pour la libération
- PIB** – Produit intérieur brut
- PMPA** – Partis et mouvements politiques armés
- PNB** – Police nationale du Burundi
- PNUD** – Programme des Nations Unies pour le développement
- PSP** – Police de sécurité publique
- RPB** – Rassemblement du peuple burundais
- SNR** – Service national de renseignement

La réforme du secteur de sécurité au Burundi : enjeux et défis pour une meilleure protection des populations civiles

I. Introduction

La réforme des corps de défense et de sécurité a été l'un des enjeux majeurs du conflit burundais. Deux facteurs en sont principalement à l'origine: le rôle primordial de ces corps dans les processus d'accession et de maintien au pouvoir depuis la proclamation de la république en 1966 et la monopolisation progressive de l'armée par une ethnie, la minorité Tutsi. Cette armée a ainsi permis à une partie de l'élite Tutsi d'asseoir son hégémonie sur les institutions et de contrôler les différents leviers du pouvoir pendant plusieurs décennies. Elle s'est en outre caractérisée par une répression violente dirigée contre les populations civiles Hutu, lors des crises les plus graves qu'a connues le Burundi.

Déjà le PALIPEHUTU,¹ le premier mouvement rebelle Hutu créé en 1980, fondait l'une de ses principales revendications sur la réforme de l'armée. En 1993, le FRODEBU,² vainqueur des premières élections démocratiques depuis 1965, insista au cours de sa campagne électorale sur la nécessaire réforme de l'armée, de la gendarmerie et le principe de la sécurité pour tous. Il avait d'ailleurs dans son programme le projet de recruter les futurs policiers au niveau de chaque commune dans le but de permettre une meilleure identification de la population à ce corps et surtout d'en inverser la composition ethnique et régionale. Arrivé au pouvoir, le nouveau président élu Melchior Ndadaye a entrepris de mener cette réforme prudemment de peur de heurter de front certains intérêts au niveau de ces corps. Mais il est assassiné en octobre 1993 par des éléments de cette armée à peine trois mois après avoir pris ses fonctions. Cet événement plonge le Burundi dans la guerre civile. Celle-ci oppose principalement le CNDD-FDD³ et l'armée régulière dont le commandement est essentiellement Tutsi. L'assassinat du premier président élu a renforcé la conviction auprès de la nouvelle rébellion et de la majorité Hutu que le cœur du pouvoir réside dans les corps de défense et de sécurité. La réforme de l'armée devient leur première revendication.

En juin 1998, des négociations sont entamées à Arusha en Tanzanie entre la plupart des parties dans le conflit burundais.⁴ Sur les quatre protocoles figurant à l'agenda des pourparlers, les discussions sur la problématique de la paix et la sécurité vont cristalliser les passions au point de constituer la principale pomme de discorde au cours des négociations. Un accord pour la paix et la réconciliation est signé en août 2000. Il est cependant hypothéqué par l'absence des deux principaux mouvements rebelles, tout au long du processus de négociations, qui ne font donc pas partie des signataires de l'accord. Le texte de cet accord consacre une partie importante à la problématique de la paix et la sécurité. Il prévoit notamment 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 en y intégrant notamment l'ancienne police et gendarmerie et le déploiement de forces internationales pour superviser tout ce processus.⁵ Il dispose également que les membres des forces armées burundaises et des différents groupes rebelles coupables d'actes de génocide, de coups

d'état, de violations de la constitution et des droits de l'homme ainsi que de crimes de guerre sont exclus de la nouvelle force de défense nationale et de la police nationale.⁶ Concrètement, le processus de réforme des corps de défense et de sécurité doit aboutir à l'intégration des différents mouvements rebelles et des forces armées burundaises (FAB) dans la force de défense nationale (FDN) et la nouvelle police nationale du Burundi (PNB⁷) et à la démobilisation de plusieurs dizaines de milliers d'anciens combattants en provenance de ces forces.

Pendant trois années, les mesures préconisées par l'accord d'Arusha sur le plan de ces réformes ne sont pas appliquées principalement du fait de la persistance de la guerre sur la majeure partie du territoire burundais. Ce n'est qu'en 2003, à la faveur de la signature d'un accord de cessez-le-feu entre le gouvernement burundais et le principal mouvement rebelle, le CNDD-FDD, aujourd'hui au pouvoir, que la dynamique de la réforme des corps de défense et de sécurité est enclenchée. Celle-ci s'inspire essentiellement de l'Accord d'Arusha et des différents accords de cessez-le-feu.

L'accord d'Arusha comporte certaines dispositions mettant l'accent sur le comportement et le loyalisme des corps de défense et de sécurité. Au niveau des principes il recommande l'organisation de ces corps sur base du volontariat, du professionnalisme et de la modernisation. Il stipule ainsi entre autres que les membres de ces corps « doivent agir en conformité avec la constitution et les lois en vigueur, ainsi qu'avec les conventions et accords internationaux auxquels le Burundi est partie... Ils doivent être un instrument de protection de tout le peuple. » Il est aussi mentionné que « les corps de défense et de sécurité ont une formation morale, technique et civique. Cette formation porte notamment sur la culture de paix, le comportement dans un système politique pluraliste démocratique, les droits de l'homme et le droit humanitaire. »

Pourtant tant dans les discussions, les textes et la pratique, les parties ont plus insisté sur le remodelage au niveau de la composition de ces corps et ainsi donc les équilibres à y opérer pour les rendre représentatifs de toute la population burundaise

L'objectif de ce travail est d'évaluer comment les principes et orientations énoncés dans les différents accords ont été mis en application. Il se penche ainsi sur les défis, les risques et les enjeux mais aussi les opportunités et succès du processus de réforme de la sécurité. Comment transformer les forces de sécurité en corps de protection et au service du citoyen ? Comment les rendre plus respectueuses des droits de l'homme, des lois et procédures pénales ? Comment les rendre plus opérationnelles ? Comment faire en sorte que les sanctions à l'encontre des éléments responsables d'abus et de graves violations des droits de l'homme soient appliquées ? Quels sont les principaux défis et risques auxquels se heurte aujourd'hui le désarmement civil ? Ce sont notamment là quelques unes des questions auxquelles ce travail tentera de donner des pistes de solution. Cette recherche est le fruit d'un partenariat entre le Centre d'Alerte et de Prévention des Conflits (CENAP) basé au Burundi et l'institut nord-sud (INS), une organisation non-gouvernementale canadienne basée à Ottawa.

Sur le plan de la méthodologie, cette réflexion s'appuie sur une recherche documentaire et environ soixante-dix entretiens individuels avec des membres du gouvernement, des responsables des corps de défense et de sécurité, des acteurs de la société civile, d'organisations non gouvernementales et du système des Nations Unies et des chercheurs concernés de près ou de loin dans le processus de réforme de la sécurité. Pour avoir une certaine représentation des préoccupations concrètes, perceptions et attentes des populations en matière de sécurité, le CENAP et l'INS ont mené conjointement une enquête de terrain, ayant permis de sonder un échantillon de 400 personnes dans huit communes du Burundi à savoir Ngozi et Kiremba en province de Ngozi, Rumonge et Burambi en province de Bururi, Musaga et Kinama en mairie de Bujumbura, Bubanza en province de Bubanza et Mutimbuzi en province de Bujumbura rural.⁸ Cette enquête de terrain a été complétée par une série d'entretiens de groupes ayant concerné près de 200 personnes dans diverses localités du pays, dont la plupart des communes où le sondage a été effectué, pour notamment valider les enseignements tirés du sondage. Au delà de ces focus group, le CENAP et l'INS ont organisé diverses rencontres avec des groupes cibles pour leur expertise et/ ou leur implication dans le processus de la réforme de la sécurité tels que des représentants de la société civile, des démobilisés membres du centre d'encadrement et développement des anciens combattants, le haut commandement de la PNB et un groupe d'officiers de la FDN. Enfin un atelier de validation de la recherche, en présence de représentants des corps de la FDN et de la PNB, de la communauté des bailleurs, d'organisations non gouvernementales internationales et de la société civile burundaise a été organisé le 22 juin 2007 pour discuter et entériner les résultats et les recommandations de la recherche.

Cette étude 1) s'interroge sur les difficultés de compréhension et/ acceptation commune du concept de réforme des corps de défense et de sécurité ; elle analyse 2) les différents défis autour du processus de développement d'une nouvelle police nationale du Burundi ; 3) les difficultés et les opportunités du processus de transformation de la force de défense nationale; 4) les enjeux, défis et opportunités autour du délicat programme de désarmement des civils. Cette étude s'est concentrée essentiellement sur les forces de sécurité et n'a donc pas abordé le secteur de la justice, l'un des éléments clés de la réforme de la sécurité, Elle omet aussi volontairement de se pencher sur le service national de renseignement (SNR), pourtant connu pour ses nombreuses lacunes et pratiques brutales envers les populations.⁹ Ce travail se termine enfin par une conclusion et des recommandations.

Cette recherche est complétée par une étude similaire portant quant à elle sur la dimension internationale de la réforme des corps de défense et de sécurité et de la problématique du désarmement civil et les réponses y apportés par les acteurs internationaux dans ce processus. Cet autre travail mené conjointement également par le CENAP et l'INS a été piloté par Kristiana Powell, chercheuse dans ce dernier centre.

II. Des réformes menées dans un contexte politique tendu

Le processus de la réforme des corps de défense et de sécurité a, dans les trois dernières années, plusieurs fois souffert de blocages et tensions politiques. Tout d'abord il a été

entamé au cours d'une période cruciale du Burundi. En effet il est initié au moment où le CNDD-FDD vient d'entrer dans des institutions de transition focalisées par la préparation des élections devant boucler la période de transition.

Les reports successifs du calendrier des élections vont contribuer à dégrader les relations entre partenaires politiques au sein des institutions. Et les initiatives en matière de réforme des corps de défense et de sécurité vont pâtir du mauvais climat politique et se passer, dans un premier temps, au ralenti. Face aux diverses pressions tant internes qu'externes et la menace de l'ancien mouvement rebelle de reprendre les armes, les autorités de la transition vont finalement accélérer les deux processus d'autant qu'ils étaient intimement liés. La participation du CNDD-FDD au processus électoral était notamment conditionnée par son accréditation comme parti politique et donc à l'intégration de ses forces combattantes dans les nouveaux corps de défense et de sécurité pour pouvoir remplir certaines clauses de la nouvelle loi sur les partis politiques concernant l'agrément des partis.¹⁰

La poursuite de la réforme des corps de défense et de sécurité se passe sur fond de tensions liées notamment au niveau de représentation des partis politiques Tutsi dans les institutions,¹¹ au calendrier électoral et d'incidents multiples entre les principales formations en lice pour les élections.

Ces tensions vont s'estomper à la victoire du CNDD-FDD grâce en partie à la transparence de l'organisation des élections. Toutes les formations politiques acceptent le verdict des urnes et le climat politique se détend rapidement. Encensé par la communauté internationale et bénéficiant d'un soutien de la grande partie de la population, le nouveau pouvoir va, de manière assez inexplicite, vite se compromettre dans de multiples affaires de violations de droits de l'homme, corruption et malversations économiques.

Les nouvelles autorités sont aussi toujours confrontées à la rébellion du PALIPEHUTU-FNL avec laquelle elles privilégient la solution militaire, le président Nkurunziza allant même jusqu'à promettre de la réduire à néant. Alors qu'elles sont sous le feu des critiques autant sur le plan interne qu'internationale, elles franchissent un pallier supplémentaire dans leur gestion autoritaire en emprisonnant d'éminentes personnalités du monde politique sous prétexte d'une tentative de putsch dont les éléments de preuve sont absents. Des leaders du mouvement associatif et des responsables des principaux médias sont également incarcérés pour des motifs troubles. En début d'année 2007, différents événements vont décrier l'atmosphère politique. C'est d'abord la relaxation des personnes accusées de coup d'état¹² et ensuite des changements à la tête du parti au pouvoir. Hussein Radjabu, le président déchu du CNDD-FDD était considéré jusqu'alors comme le véritable homme fort du pays et présenté comme l'artisan de cette dérive autoritaire. Depuis lors le parti au pouvoir et les autorités prônent le dialogue avec les autres forces politiques, les médias et la société civile. Si les relations avec ces deux derniers se sont, depuis lors, sensiblement améliorées, le climat politique interne est toujours tendu en raison notamment des dissensions au sein du CNDD-FDD consécutives au limogeage et à l'emprisonnement d'Hussein Radjabu et du dialogue difficile, voire conflictuel entre le parti au pouvoir et les partis d'opposition. Si bien qu'il n'est pas

évident que le contexte politique actuel offre de meilleures perspectives à la poursuite de la réforme des corps de défense et de sécurité et à la réussite d'une campagne de sensibilisation sur le désarmement civil.

III. Une réforme du secteur de sécurité sujette à interprétations diverses

Evolution du débat sur la réforme des corps de défense et de sécurité

La réforme du secteur de la sécurité a donné lieu à des définitions variées. La définition de la réforme du secteur de la sécurité formulée par le Comité d'aide au développement de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) est celle qui fait aujourd'hui le plus autorité. Selon celle-ci, la réforme du secteur de la sécurité est le nouveau concept utilisé pour décrire la transformation du secteur de la sécurité – y compris tous ses acteurs, leur rôle, responsabilité et actions- dans tout son ensemble pour gérer et faire fonctionner le système d'une manière à le rendre plus cohérent avec des normes démocratiques et des pratiques de bonne gouvernance et ainsi contribuer à un bon fonctionnement de toute l'architecture de la sécurité.

L'OCDE identifie les principales composantes de cette réforme comme étant les acteurs centraux de la réforme du secteur de la sécurité, les organismes de contrôle et de gestion, les mécanismes de justice et de l'état de droit et les forces de sécurité non légales.

Selon le programme des Nations Unies pour le développement (PNUD),¹³ l'objectif de la réforme du secteur de la sécurité est de « renforcer la capacité du secteur dans son ensemble et de chacune de ses parties à fournir un service responsable, équitable, efficace et respectueux des droits. »

Le débat sur la réforme des corps de défense et de sécurité a d'abord donné lieu à des problèmes d'ordre sémantique. Tandis que les mouvements rebelles exigeaient ni plus ni moins le démantèlement de l'armée et de la gendarmerie, la partie gouvernementale excluait, au contraire, tout débat sur la question. Au fur et à mesure des premiers contacts et discussions, elle entrevoyait la problématique sous la forme d'une simple intégration de quelques éléments rebelles dans les forces armées burundaises. Mais le débat va rapidement se focaliser sur les effectifs à partager au sein des corps de défense et de sécurité entre les deux principales ethnies et par la suite entre certains des mouvements rebelles et les forces armées burundaises. Ainsi en parlant de démantèlement de l'armée notamment, les mouvements rebelles réclamaient à ce que les membres de ce corps soient dans un premier temps renvoyés dudit corps pour être par la suite éligibles comme tout le monde à son intégration. Le gouvernement de transition et les forces armées burundaises ont refusé cette option arguant du fait que seule une défaite militaire aurait pu, de facto, provoquer la refonte totale de l'armée. Or les FAB, n'étant pas dans une telle situation et guidées par le souci de prévenir toute résurgence « d'actes de génocide »,¹⁴ ont plaidé pour une formule intermédiaire entre les deux solutions initialement préconisées à savoir le démantèlement de l'armée et la simple intégration des mouvements rebelles dans les forces armées burundaises. Il sera désormais question d'intégration, au sein des corps de défense et de sécurité, des partis et mouvements politiques sur base de critères divers

pour corriger les déséquilibres observés. Ainsi il est stipulé que la nouvelle police nationale et la force de défense nationale ne comptent « pas plus de 50% de membres appartenant à un groupe ethnique particulier afin d'assurer les équilibres nécessaires et de prévenir les actes de génocide et les coups d'état. »

Les différents accords de cessez-le-feu et l'accord technique des forces signés entre le gouvernement et le CNDD-FDD intègrent l'accord d'Arusha. En clair les quotas ethniques prescrits par cet accord sont acceptés par le mouvement rebelle. De plus les modalités du processus de création de la nouvelle FDN et de la PNB, toujours en question du fait du conflit avec le PALIPEHUTU-FNL, sont convenues et les proportions d'officiers en provenance du mouvement rebelle déterminées dans la nouvelle structure des forces de défense et de sécurité. Ainsi le CNDD-FDD s'arroge 40% des effectifs des officiers au sein de la FDN et 35% de l'état major de la PNB et du SNR. Aujourd'hui à l'approche de la finalisation des négociations entre le gouvernement et la dernière rébellion armée en l'occurrence le PALIPEHUTU-FNL pour mettre en application l'accord global de cessez-le-feu du 7 septembre 2006 entre les deux parties, la question des équilibres ethniques fait l'objet d'un large consensus politique même si certains ont prêté l'intention au mouvement rebelle de vouloir revisiter la question.

Etat des lieux du processus de réforme de la sécurité

La réforme des corps de défense et de sécurité est aujourd'hui formellement à un stade avancé. La composition de ces corps est fondée sur les quotas ethniques et politiques¹⁵ prescrits par l'accord d'Arusha, les différents accords de cessez-le-feu, l'accord technique des forces et la constitution. A ce jour aucun recensement n'a été organisé pour évaluer si ces quotas sont observés. Ceux-ci seraient d'ailleurs difficilement respectés notamment du fait que les effectifs avaient été gonflés par certaines forces et de l'absence de qualifications requises des ex- ex-partis et mouvements politiques armés (PMPA) pour un certain nombre de postes ou d'unités de commandement tels que l'aviation, la marine, etc.¹⁶

La FDN comporte à l'heure actuelle un effectif de 28 517 personnes. Sur ce chiffre, 9239, en l'occurrence 32%, proviennent des PMPA¹⁷ dont 114 officiers supérieurs, 542 officiers et 1806 officiers subalternes et 6777 hommes de troupe.¹⁸

Conscient de l'important fossé en matière de formation entre les ex-FAB et les ex-PMPA, le ministère de la défense nationale et des anciens combattants a fait de la formation et de l'harmonisation des niveaux une de ses priorités.¹⁹ Avec l'appui de la Belgique, des Pays Bas, de la France et de la Chine notamment, la FDN est en train de mettre en œuvre un important programme de formation.²⁰

Les effectifs de la PNB sont difficiles à établir mais ils tourneraient à un peu moins de 20,000 personnes en provenance particulièrement des anciennes forces armées burundaises et du CNDD-FDD. Au moment de leur intégration dans la PNB il y avait environ 8000 ex-CNDD-FDD et ex-PMPA ainsi qu'environ 10,300 ex-membres des anciens corps de défense et de sécurité.²¹

La PNB devrait bénéficier d'un important programme de formation à l'intention de ses cadres supérieurs et de ses agents au cours de l'année 2007.²² Des formations d'harmonisation ont été dispensées depuis juin 2005 avec notamment l'appui de la police civile de l'ONUB et d'autres ONG. La police onusienne aurait déjà formé 243 agents de la police judiciaire en collaboration avec l'ONG Réseau des citoyens de même que 600 brigadiers et 107 officiers de police en techniques policières de base. La formation des officiers supérieurs et des brigadiers s'est achevée en décembre 2006.

La nécessité d'une approche commune de ce processus

Le processus de la réforme du secteur de la sécurité n'est pas sans soulever certaines interrogations et poser diverses questions quant à son contenu. D'aucuns critiquent un processus qui ne serait qu'une simple « juxtaposition des forces », « une réforme fictive », « un changement au niveau de la forme et non du fond. »²³ Ainsi dans le souci d'opérer une réforme en profondeur de ces corps, l'ONUB avait notamment souhaité organiser un séminaire national sur la réforme des corps de défense et de sécurité. Celui-ci aurait eu pour objectifs de formuler un programme complet de réforme du secteur de la sécurité en vue de la mise en place de forces de sécurité fiables et professionnelles sous contrôle civil. Il aurait entre autres mission d'examiner les expériences d'ailleurs, d'évaluer les menaces à la sécurité et de dimensionner en conséquence la taille de la FDN et de la PNB, et de formuler une politique nationale de défense et de sécurité. Ce séminaire aurait permis ainsi d'évaluer les besoins au niveau de la PNB et les menaces sur la sécurité extérieure du pays pour arrêter un chiffre des effectifs de la FDN. Le redimensionnement des forces de défense et de sécurité devant permettre de travailler sur leur réforme d'un point de vue logistique, financier et matériel et de proposer un plan de formation et de carrière. Le gouvernement aurait dans un premier temps reconnu devant l'ONUB et les donateurs qu'une approche d'ensemble de la réforme du secteur de la sécurité revêtait une grande importance pour la consolidation de la paix et de la sécurité.²⁴ Pourtant des divergences de vues sont apparues, par la suite, sur le contenu à donner à cette réforme et le projet de séminaire est enterré.²⁵ Les ministères concernés ont, semble-t-il, voulu d'abord privilégier la planification des réformes à mener dans leur propre institution.²⁶ Le ministère de la défense nationale et des anciens combattants a, depuis lors, élaboré un plan de politique sectorielle qui montre les objectifs, actions et stratégies qu'il compte mettre en œuvre notamment en vue de la professionnalisation de la FDN.

En ce qui concerne la PNB ni le plan d'action, ni le plan stratégique n'ont encore été adoptés. Ces politiques devraient être soutenues par les bailleurs et le Bureau intégré des Nations Unies²⁷ entre autres. Mais il serait souhaitable qu'elles soient conçues et menées avec transparence et bénéficient ainsi d'un large consensus d'autant qu'il existe encore des différences de vues notamment entre certains des bailleurs de fond et les institutions burundaises concernées. L'une des principales divergences repose sur le maintien des budgets de la défense et à la sécurité à des niveaux trop élevés et leur proportion importante dans les dépenses publiques. Le tableau ci-dessous montre l'évolution des dépenses civiles et de sécurité de 2001 à 2006.

Impact des dépenses de sécurité sur les dépenses publiques

Tableau sur l'évolution des dépenses en relation avec les grands agrégats

| Mds Francs burundais | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|--------------|-------------|--------------|--------------|--------------|-------------|
| PIB | 550 | 584,6 | 644,2 | 731,5 | 860,8 | 957 |
| Déflateur % | 5,5 | 1,8 | 11,6 | 8,3 | 16,6 | 3,3 |
| Dépenses courantes | 118,6 | 119,6 | 141,8 | 173,9 | 200,6 | 226,9 |
| Salaires | 40,1 | 45,9 | 53,8 | 58,6 | 72,6 | 96,6 |
| Civils | 21,6 | 23,6 | 30,8 | 34,8 | 41,9 | 58,5 |
| Militaires | 18,5 | 22,3 | 23 | 23,8 | 24 | 23 |
| Police | | | | | 6,7 | 15,1 |
| Biens et services | 44,2 | 38,5 | 47,3 | 53,6 | 65,7 | 62,2 |
| Civils | 18,4 | 19 | 23,4 | 28,1 | 26,7 | 27,1 |
| Militaires | 25,7 | 19,5 | 24 | 25,5 | 29,6 | 23 |
| Police | | | | | 9,5 | 12,1 |
| Total civil | 40 | 42,6 | 54,2 | 62,9 | 68,6 | 85,6 |
| Total sécurité | 44,2 | 41,8 | 47 | 49,3 | 69,8 | 73,2 |
| % civil sur le budget ordinaire (courant) | 33,7 | 35,6 | 38,2 | 36,2 | 34,2 | 37,7 |
| % sécurité sur le budget ordinaire (courant) | 37,3 | 35 | 33,2 | 28,4 | 34,8 | 32,3 |
| % sécurité dans PIB | 8 | 7,2 | 7,3 | 6,7 | 8,1 | 7,7 |
| Moyennes par salaire, civil | 85,2 | 80,5 | 76 | 80,8 | 63,7 | 46,3 |
| Moyennes par salaire, sécurité | 138,9 | 87,4 | 104,4 | 107,1 | 127,4 | 92,1 |

Source : Fonds monétaire international

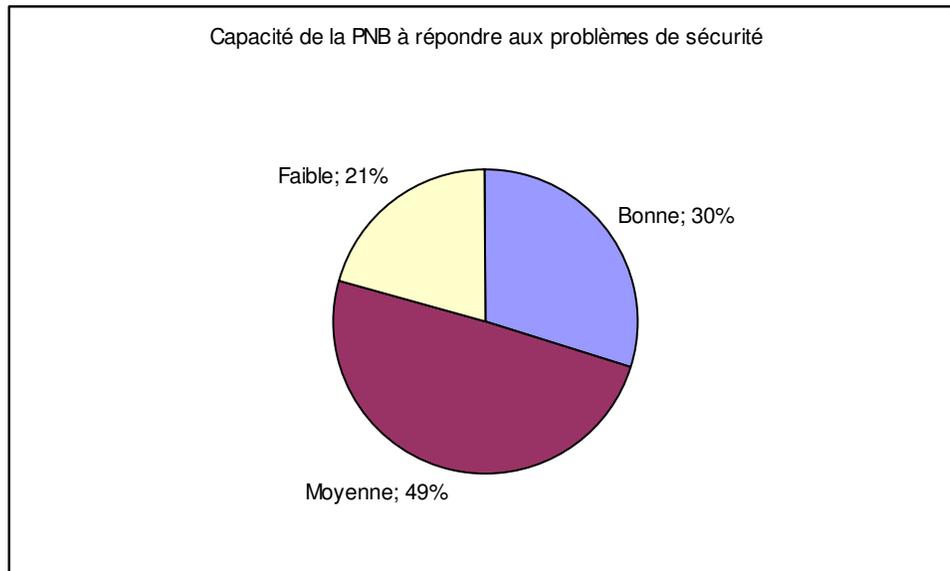
Il faut noter qu'aux dépenses militaires se sont ajoutées celles pour la police en 2005 et que la somme des deux représente les dépenses de sécurité. Les pourcentages de dépenses civiles et de sécurité par rapport aux dépenses courantes totales ont changé entre 2001 et 2003, mais n'ont pas beaucoup évolué entre 2003 et 2006. La part des dépenses de sécurité dans le PIB a augmenté de façon significative entre 2004 et 2006. Ce pourcentage est de 7,7% en 2006, ce qui est particulièrement élevé.

Ce tableau montre aussi que l'ajustement au cours des dernières années s'est effectué au détriment des moyens mis à la disposition des services, aussi bien civils que de sécurité, mais davantage pour les premiers que les seconds. Le ratio de la masse salariale par rapport au PIB s'est accru de 7,3% en 2001 à 10,1% en 2006. Par contre, la part des biens et services dans le PIB a diminué de 8% en 2001 à 6,5% en 2006. Il faut noter que les moyens mis à la disposition des services ont décliné plus rapidement en ce qui concerne les services civils que pour les services de sécurité, qui disposent aujourd'hui de moyens deux fois plus importants que les services civils en 2006. Les moyens mis à la disposition des services civils ont diminué de près de moitié entre 2001 et 2006. Selon les bailleurs, cette évolution doit être inversée le plus rapidement possible, d'où l'importance d'accélérer la démobilisation de l'armée et de la police.

IV. De l'image de la police nationale

De la capacité de la police nationale à assurer la sécurité

Les résultats de l'enquête de terrain menée sur un échantillon de quatre cents personnes dans huit communes du Burundi montrent que la PNB est créditée d'une relative bonne capacité à résoudre les problèmes de sécurité.



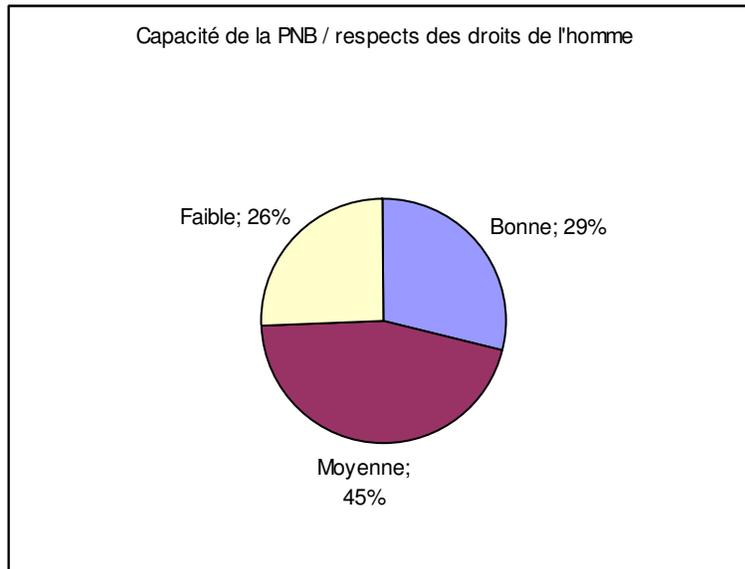
La majorité des gens ayant évalué positivement la PNB proviennent des communes rurales en particulier celles de Bubanza (66% de réponses « bonne ») et Kiremba (57%). Mais toutes les communes sondées ont, dans une proportion importante (49%), jugé ces prestations moyennes. Cela étant les perceptions sont sensiblement différentes selon que l'on passe du milieu rural à un milieu urbain ou semi-urbain. La police est décriée pour sa faiblesse à répondre aux problèmes de sécurité essentiellement dans les communes urbaines à commencer par celle de Musaga (46% de réponses « faible ») et Ngozi (42%).

Des justifications fournies par les enquêtées en rapport avec la capacité de la police à assurer la sécurité

Parmi les 30 % des commentaires qui étaient positives, les personnes sondées ont cité une réponse rapide de la part de la police et le fait que la corruption a diminué comme justification. En revanche, parmi les 70% qui ont répondu « faible » ou « moyenne », la plupart d'entre eux ont cité des faiblesses, y inclus un manque de volonté, des moyens insuffisants, des interventions tardives et un manque de formation. Cela suggère que les personnes enquêtées qui jugent la capacité de la police comme « moyenne » ont une tendance à les voir de manière plus négative que positive.

De la capacité de la police nationale à respecter les droits de l'homme

Les personnes interrogées semblent avoir un avis mitigé sur la question du respect des droits de l'homme puisque les avis défavorables et favorables sont plus ou moins équivalents car l'on obtient respectivement 26% d'opinions négatives et 29% d'opinions positives contre une majorité d'avis neutres



Les contrastes sont les mêmes entre communes urbaines et communes rurales lorsqu'il s'agit d'évaluer la capacité de la police à respecter les droits de l'homme. C'est encore une fois le monde rural qui a une perception positive de la police et principalement les communes de Kiremba (81% de mention bon) et Bubanza (52%). Et les communes urbaines sont essentiellement celles qui jugent mauvaises les prestations de la police nationale en matière de respect des droits de l'homme avec en premier lieu le centre urbain de Ngozi (55% de perceptions négatives), Musaga et Kinama (48% de jugements « faibles » dans les deux communes).

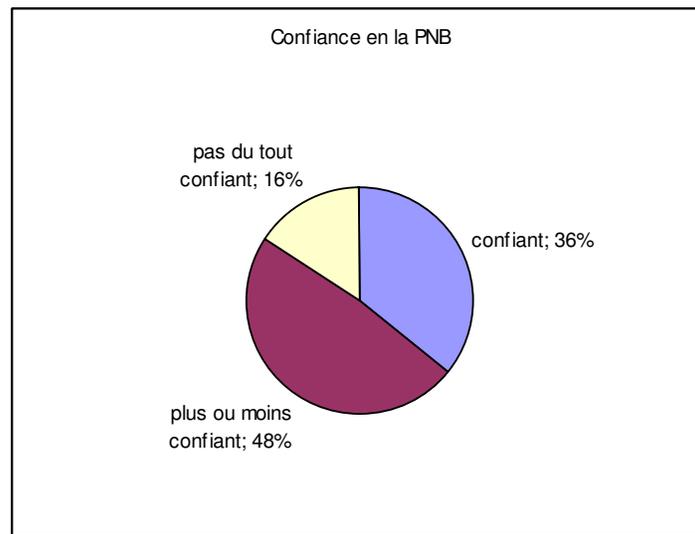
Des justifications fournies

Environ 28% des personnes émettant des perceptions positives parlent de traitement équitable. Cependant, cinquante-neuf pourcent des personnes sondées dans toutes les communes avancent des justifications à leur réponse émettant essentiellement des griefs. Au répertoire des reproches, les arrestations arbitraires viennent en premier lieu (34%), mais aussi le manque de formation (14%), le non respect des lois (7%) et la corruption (4%). Il y a encore un décalage entre les réponses et les justifications fournies car les explications pour argumenter les perceptions moyennes semblent attester plutôt une faible capacité de la PNB à respecter les droits de l'homme.

De la confiance en la police nationale

En ce qui concerne le degré de confiance en la police, celle-ci semble bénéficier de la confiance de la part d'une grande partie du monde rural (85% de taux de confiance à Kiremba et 71% dans la commune de Bubanza). Alors que, cette confiance s'amenuise dans les communes urbaines où par exemple 53% des habitants sondés dans la commune de Musaga n'ont pas du tout confiance en la police, un bon tiers dit avoir plus ou moins confiance en elle et seuls un septième des gens accordent confiance en ce corps.

En ce qui concerne la commune urbaine de Kinama, près de la moitié des personnes enquêtées ont plus ou moins confiance en ce corps mais dans l'autre moitié, les gens sont plus nombreux à ne pas avoir confiance en la police que ceux qui lui accordent confiance.



Des justifications fournies

Le principal argument avancé pour fonder la confiance de la population interviewée dans la police (32%) est son intégration. Au contraire, ce sont les arrestations arbitraires (12%) qui reviennent le plus souvent en guise de récriminations.

Eléments d'explications de certaines des réponses fournies par les enquêtées

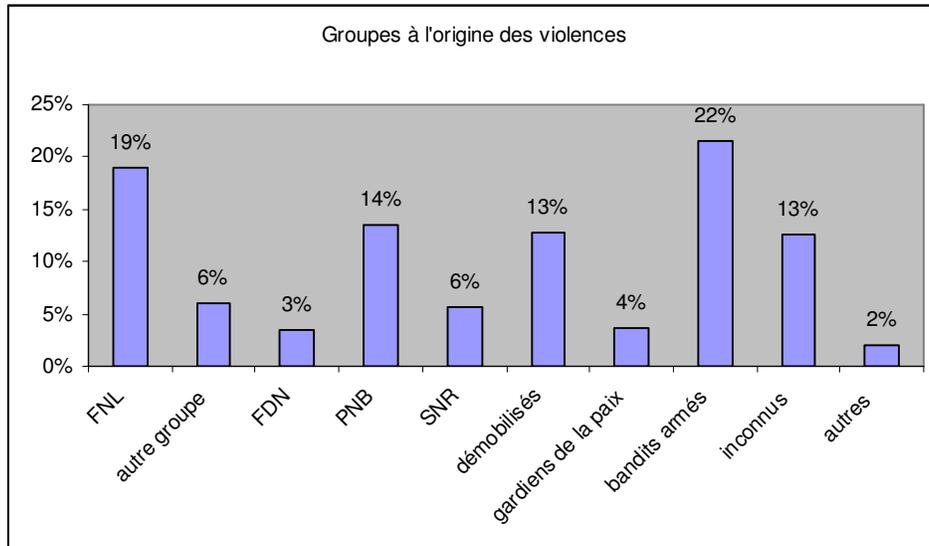
L'image de la police est relativement bonne dans les communes rurales principalement dans les communes de Kiremba et de Bubanza même si dans cette dernière la rébellion du PALIPEHUTU-FNL était récemment encore active. Un des éléments d'explication pourrait être le fait que la province de Bubanza a été l'un des principaux bastions de l'ancienne rébellion du CNDD-FDD et lui a fourni de nombreux combattants, qui sont aujourd'hui intégrés dans la police. Dans la province de Ngozi au nord du pays, cette image est très bonne en milieu rural (commune de Kiremba) probablement du fait que la population de cette circonscription est en très grande partie affiliée au parti au pouvoir, où celui-ci a réalisé d'excellents scores durant les dernières élections.

L'image de la police est plutôt négative dans les deux communes qui ont fait l'objet d'un sondage dans la capitale. Le cas de Musaga est singulier du fait de sa configuration sociopolitique et ethnique. C'est une commune à majorité Tutsi où le parti au pouvoir a fait un très faible score lors des élections. Sa population lui est d'ailleurs plutôt hostile. Elle est pauvre et comprend de nombreux chômeurs et délinquants. D'où en partie les raisons de rapports difficiles, voire tendus entre cette police et la population. Cette dernière semble développer de plus en plus des ressentiments très durs à l'égard de la police partiellement jugée comme un appareil de répression. Il est symptomatique que lors du focus group organisé par le CENAP/INS en début d'année 2007 avec un groupe de 25 personnes de la commune Musaga, toutes les personnes s'étant exprimées sur la PNB n'ont fait qu'exprimer des préoccupations.

La commune de Kinama est essentiellement habitée par la majorité Hutu. Elle pourrait à priori passer pour favorable au corps de la police dans la mesure où celui-ci comprend des ressortissants de cette commune depuis l'intégration. Mais Kinama est un cas à part. Elle a voté en majorité pour le FRODEBU lors des élections de 2005. Elle est aussi perçue par le pouvoir comme un fief des FNL. Ses habitants ont subi des rafles successives de la part des forces de l'ordre dans le cadre de la lutte contre la rébellion.²⁸ Un nombre important d'entre eux ont même été emprisonnés et certains torturés. Les habitants de la commune de Kinama sont l'objet régulier de vols à main armée commis par des gens portant parfois des uniformes de la police. Il y a eu plusieurs cas d'assassinats.²⁹ L'état de la sécurité y est vraiment précaire. Pour ces différentes raisons, un nombre assez important de la population de Kinama est plutôt enclin à développer des sentiments défavorables à la police.

Quelques uns des enseignements sur les perceptions de la police nationale³⁰

Alors que la police a aujourd'hui une grande présence dans toutes les communes du pays pour pouvoir intervenir le plus rapidement possible chaque fois que de besoin, de nombreuses personnes sondées et questionnées lors des focus group regrettent que la proximité de la police soit plutôt pour eux plus un facteur de risque qu'une garantie de sécurité. Une large partie de la population questionnée au cours de ces entretiens de groupe et du sondage estime que la police n'a aucun respect pour elle. Certains avancent même qu'elle n'est toujours là pour la rançonner et la maltraiter comme par le passé. Il est assez symptomatique que la police soit perçue, auprès de l'échantillon sondé, comme l'un des principaux groupes à l'origine de l'insécurité. Ainsi 20% des personnes enquêtées (14% pour la PNB et 6% pour le SNR) l'identifient comme le principal groupe à l'origine de l'insécurité. Cela étant, cette perception est essentiellement le fait du monde urbain.



De manière générale la population déplore son manque de professionnalisme, sa méconnaissance de la loi et des règlements qui la régissent et dans une moindre mesure sa propension à la violence. Elle estime qu'elle ne joue pas son rôle de protection de la population et qu'au contraire elle a tendance à harceler cette même population. A sa décharge elle reconnaît qu'elle travaille dans des conditions difficiles et qu'elle manque de moyens tant matériels que logistiques. Pour beaucoup ce sont les lacunes en formation qui expliquent ces bavures. Quarante-cinq pourcent des personnes enquêtées mettent ainsi en avant la formation en droits de l'homme pour la PNB pour améliorer l'état de la sécurité et des droits de l'homme dans leur localité.³¹

Le sondage met en exergue les divergences de perception entre le monde rural et les centres urbains très critiques à l'égard du comportement de la police nationale. Les attentes de la population à l'égard de ce corps sont particulièrement nombreuses dans le monde urbain et il convient à la PNB de mieux prendre en considération les desiderata des populations.

Un certain nombre d'autorités ont conscience de ces défaillances et lacunes mais les actions entreprises pour corriger celles-ci sont encore plutôt minimales. Il s'est avéré lors des discussions organisées entre le haut commandement de la police et le CENAP/INS que le corps lui-même a conscience du problème de déficit de confiance auprès de certaines populations Il s'est dit aussi préoccupé par ses lacunes au niveau opérationnel et a insisté sur les besoins en matière de formation et sur la nécessité d'une meilleure gestion opérationnelle et des ressources humaines.

V. La complexité de la transformation de la police nationale

Du rôle et des missions de la police

La police est en temps normal astreinte à assurer un rôle de protection de la population et de prévenir les actions de perturbation de l'ordre et de la sécurité dans le respect de la loi.

A cet effet elle doit inspirer confiance et faciliter le recours de la population à son endroit chaque fois que de besoin. C'est-à-dire aussi instaurer « des contacts personnels, étroits et permanents »³² avec la population. Dans cette optique, elle a un rôle central dans la protection des civils dans leur intégrité physique et dans leur jouissance de leurs droits les plus élémentaires. Dans un certain nombre de pays, les relations entre la population et la police sont courtoises. Mais celle-ci sont délicates, voire conflictuelles le plus souvent en raison du manque de professionnalisme de la police elle-même, d'un climat politique tendu et/ ou de conditions sociales et économiques précaires facilitant ainsi notamment l'expression parfois violente des frustrations des populations et les risques de confrontation musclée avec les forces de l'ordre. Si ces dernières sont elles-mêmes affectées par des problèmes d'organisation et plus grave de survie économique,, elles peuvent être à l'origine de nombreuses exactions contre les populations civiles.

Au Burundi, la police a été, à l'instar des autres corps de défense et de sécurité, instrumentalisée et mise longtemps au service d'un appareil répressif dirigé contre toute forme d'opposition. Elle a ainsi sévi contre les cercles intellectuels Tutsi jugés contestataires de l'ordre établi et les diverses rebellions ou projets de rébellion Hutu. A telle enseigne que, durant les années de guerre, des personnes soupçonnés de soutenir les mouvements rebelles ont parfois été jetées dans des cachots pour unique délit de faciès. La police est aujourd'hui dans un processus de transformation. Cela étant elle est encore loin d'offrir des services de qualité en grande partie parce que le contexte burundais combine les différents facteurs énoncés plus haut souvent à l'origine de rapports difficiles entre les corps de police et les populations.

La police nationale du Burundi a été créée par un décret loi du 31 décembre 2004. Celui-ci, principalement inspiré de l'accord d'Arusha, stipule qu'elle est placée sous l'autorité du ministre ayant la sécurité publique dans ses attributions tandis que sa gestion quotidienne est assurée par un directeur général. Elle est structurée en quatre commissariats généraux :

- Le commissariat général de la police de la sécurité intérieure
- Le commissariat général de la police judiciaire
- Le commissariat général de la police de l'air, des frontières et des étrangers
- Le commissariat général de la police pénitentiaire

La police nationale est principalement constituée des éléments en provenance des anciens corps de police à savoir la police de sécurité publique (PSP), la police judiciaire des parquets et la police de l'air, des frontières et des étrangers (PAFE), des policiers en provenance de la direction générale de l'administration pénitentiaire, des membres de l'ex-gendarmerie, des forces armées burundaise et des combattants des partis et mouvements politiques armés signataires de l'accord d'Arusha et des accords de cessez-le-feu.

Une pléthore de besoins

La provenance des membres de la PNB est très diversifiée. Ses membres ont en outre des expériences, compétences et formations très variées. Compte tenu de la nouvelle mission assignée à ce corps, du souci d'intégrer les différents éléments en provenance des corps susmentionnés, et ce parfois dans le non respect des principes arrêtés au cours des discussions et négociations ayant précédé le processus de démobilisation et d'intégration, la PNB a pris une dimension importante en effectifs. Ceux-ci sont estimés autour de 20,000.³³ Néanmoins compte tenu du fait qu'aucun recensement n'a été effectué jusqu'à ce jour et que le processus de leur intégration dans ce nouveau corps n'a pas été répertorié et/ou mal enregistré, il n'existe aucun indicatif fiable sur les effectifs réels et sur la composition et l'identité des membres de la PNB.

Ceci laisse déjà à priori la place à un certain désordre et à d'énormes difficultés de contrôle et d'encadrement de ses éléments. D'énormes difficultés découlent de cette pléthore d'effectifs, de la disparité de ses membres et du manque de moyens attribués au fonctionnement de la PNB.

Des problèmes matériels et logistiques

Le policier manque de tout. Il a des difficultés de logement, d'approvisionnement et des problèmes de survie tout simplement parce que son salaire est bien maigre quand il lui parvient à temps. Cela n'est pas sans avoir des conséquences néfastes sur la motivation du personnel de la police et son comportement vis-à-vis de la population.³⁴ Ainsi beaucoup de policiers sont surtout intéressés par la police de roulage où les pots de vin d'automobilistes pris à défaut de certaines pièces requises de leur véhicule ou des chauffeurs de bus et/ ou camions de transport sont quotidiens. Sur certains axes routiers très fréquentés desservant notamment la capitale, les policiers affectés au roulage peuvent obtenir en pots de vin leur salaire mensuel en une seule journée.³⁵

Sur le plan du matériel de travail, le policier dispose le plus souvent de la nouvelle tenue affectée à la PNB mais sans être outillé par rapport à sa nouvelle mission (menottes, armes légères, etc.). Il est donc le plus souvent porteur d'un fusil d'assaut avec tous les risques et conséquences fâcheuses potentiels. Cela se traduit entre autres par le réflexe de vouloir s'en servir dans des situations inappropriées et donc un recours abusif à l'intimidation, la force et la violence.³⁶

La PNB fait face à des problèmes de bureautique et d'informatique, de communication, de transports, d'équipements et infrastructures, de gestion de ses données en personnel et en moyens, etc. Il n'y a pas encore de gestion opérationnelle. La coopération bilatérale et multilatérale a bien fourni des véhicules et des camions de transport et du matériel de télécommunications mais ceux-ci restent insuffisants pour couvrir les besoins en la matière. Du reste une partie du charroi fourni est déjà endommagé ou même affecté à une utilisation autre que celle pour laquelle elle a été octroyée.³⁷

De la formation

L'ampleur des besoins est aussi énorme au niveau de la formation. Aucun des groupes ayant intégré la nouvelle police nationale n'avait reçu, avant son intégration, une formation appropriée pour la nouvelle mission qui incombe à la PNB. Certes il existe des policiers de métier et de formation (notamment les ex-policiers de la police de sécurité publique ou de la police judiciaire) mais ceux-ci répondent le plus souvent à une formation classique de police, quelque peu différente du rôle nouveau de la PNB qui est de devenir une police de proximité au service du citoyen. Ils ont cependant un bagage intellectuel, une expérience et des compétences qui devraient leur permettre de s'adapter assez rapidement à leur nouvelle tâche.³⁸ Mais ce n'est pas le cas pour la plupart des membres ayant été incorporés dans la police. Les gendarmes formés ont suivi une formation plutôt militaire d'autant que le rôle de la gendarmerie avait tendance à se confondre avec celui de l'armée. Les policiers venus des rangs de forces armées n'ont aucune notion de techniques policières mais ont quand même souvent un niveau de formation minimale en l'occurrence le niveau d'études primaires pour la troupe.³⁹ Selon une enquête réalisée au cours du premier semestre 2007 par la coopération technique belge auprès d'un échantillon de 2500 policiers, 23% des agents enquêtés n'étaient titulaires d'aucun diplôme ou certificat, ce qui donne une idée de la proportion importante des policiers non formés au sein des ex-PMPA. De fait en plus du fait que les anciens membres des mouvements rebelles n'ont pour la plupart aucune formation policière ni militaire, leur niveau d'instruction est souvent faible. Un pourcentage non négligeable d'entre eux est même analphabète. Les disparités de formation intellectuelle et policière sont énormes. Cela n'est pas sans créer des complexes de supériorité et d'infériorité chez les uns et les autres et parfois une cohabitation difficile, voire des sentiments de mépris liés entre autres à ce décalage de niveau mais aussi au fait que certains éléments formés peuvent se retrouver sous la tutelle d'éléments non instruits.⁴⁰

Tous ces problèmes de manque de formation, de moyens matériels et logistiques n'échappent pas à la population qui les a identifiés comme faisant partie des principales difficultés à l'origine des mauvaises prestations de la police nationale lors de l'enquête menée conjointement par le CENAP et l'institut nord-sud du Canada. Si d'importants efforts sont en cours aujourd'hui pour pallier ces insuffisances au niveau de la formation et harmoniser les niveaux de connaissance, un certain nombre d'éléments de la police nationale devraient normalement faire les frais de ces opérations de recensement, évaluation et formation. De nombreux policiers n'ont pas les aptitudes pour s'inscrire dans la nouvelle mission de la police nationale et des débouchés ou portes de sortie notamment à travers le programme de démobilisation toujours en cours devraient d'ores et déjà être pensés. Tout cela ne tient pas compte de la nouvelle donne du PALIPEHUTU-FNL dont l'intégration dans les corps de défense et de sécurité ne peut qu'amplifier les problèmes de formation au sein de ces corps, les membres du mouvement rebelle ayant pour la plupart un faible niveau d'instruction.

De l'identification des membres de la police et de l'évaluation de leur besoins en formation

A l'heure actuelle, plus des deux tiers des fiches d'identification individuelle des policiers fournissant des données générales sur leur besoin en formation auraient été distribuées. Le dépouillement de celles-ci devrait permettre une meilleure connaissance des compétences du corps de police. Cette initiative de l'assistance technique belge devrait être complétée par un recensement de ce corps exécuté prochainement par le centre international pour la justice transitionnelle (CIJT). Il s'agira d'identifier tous les membres de la police notamment à l'aide de photos et d'empreinte digitales afin notamment d'établir une base de données pour la gestion du personnel.

Pour un meilleur contrôle de la hiérarchie sur la troupe et surtout pour privilégier la qualité sur la quantité, la diminution du nombre des membres de la police, sur le moyen terme, s'avère indispensable. La police doit procéder à un dégraissage de ses effectifs en considérant notamment les compétences, l'expertise et les prestations au travail pour ceux qui voudraient y rester. A cet égard le travail de recensement de CIJT pourrait fournir les indications nécessaires pour mener un travail de suivi et de contrôle des prestations des membres de ce corps afin d'en évaluer régulièrement les capacités, le comportement et la discipline. Une réduction des effectifs tenant compte de ces différents éléments pourrait être envisagée. Celle-ci devrait en outre pouvoir permettre d'améliorer les conditions d'existence et de travail de ce corps. Un trop plein de policiers, sans encadrement approprié et vivant dans de très mauvaises conditions, est plutôt source de désordre, de problèmes, voire d'insécurité.

Du cadre légal et réglementaire

La police nationale du Burundi est essentiellement régie par deux textes : la loi du 31 décembre 2004 portant création, organisation, missions, composition et fonctionnement de la police nationale et la loi du 2 mars 2006 portant statut du personnel de la police nationale du Burundi. Le premier texte décrit surtout les missions des différents commissariats de police en l'occurrence de la police de sécurité, de la police judiciaire, de la police de l'air, des frontières et des étrangers et de la police pénitentiaire. La principale lacune concernant les textes existant en matière de réglementation de la police est qu'ils sont encore lacunaires en termes de dispositions concernant la déontologie du métier et le code de conduite à respecter dans toute circonstance. Il n'existe aucun texte relatif aux procédures. La loi sur le fonctionnement de la police renvoie au code de procédure pénale alors que les situations sont singulières dans de multiples cas pour certains corps de police. A titre d'exemple l'article 24 de la loi du 31 décembre 2004 relatif à la police de sécurité intérieure dispose que celle-ci « disperse d'initiative ou sur demande de l'autorité compétente tout attroupement armé ou non armé formé pour envahir, piller, dévaster les propriétés, porter atteinte à la vie des personnes, s'opposer à la loi, d'un jugement, d'un arrêt ou de tout autre mesure contraignante prise par l'autorité compétente. Elle disperse également tout attroupement non armé constitué à l'encontre d'une mesure de la police. » En l'absence de réglementation plus claire et précise sur la façon de disperser ce type d'attroupement surtout quand celui-ci peut être composé de

gens armés, des éléments de la police mal préparés et briefés pour de telles opérations peuvent se retrouver facilement à commettre des bavures d'autant qu'ils n'ont souvent eux-mêmes pas le minimum de culture policière requise.

A titre d'exemples les dispositions concernant les missions de la police de l'air, des frontières et des étrangers et celles de la police pénitentiaire sont laconiques et ne comportent pour l'une comme pour l'autre essentiellement deux articles.⁴¹ Cette dernière s'occupe uniquement de la sécurité des prisons et de l'escorte des prisonniers et à ce titre il subsiste des conflits de compétence entre elle et la direction générale de l'administration du travail pénitentiaire. Or la police pénitentiaire devrait répondre à des exigences et qualifications spécifiques compte tenu de l'univers carcéral particulier du Burundi. C'est un monde surpeuplé, difficile et aux caractéristiques singulières. La population carcérale est deux fois plus nombreuse que la capacité d'accueil des onze prisons. Certaines prisons allant jusqu'à accueillir plus du triple de ses capacités à l'instar de la prison centrale de Mpimba à Bujumbura. Cette surpopulation des effectifs pénitenciers génère davantage de problèmes d'espace, d'hygiène, de nourriture et contribue à la détérioration progressive des conditions carcérales.⁴² Il en découle des relations souvent tendues entre les détenus et les policiers qui ont parfois débouché sur des révoltes et l'un ou l'autre cas de violences, voire d'exécution de détenus.⁴³ D'autre part de plus en plus de femmes, jeunes filles et garçons et même parfois des enfants font partie de ce monde carcéral.⁴⁴ Or comme en atteste Human Rights Watch,⁴⁵ de nombreux enfants sont victimes de violences physiques de la part d'adultes et aussi de violences sexuelles parce qu'aucune disposition n'est prise pour les mettre à l'abri de ces violences. Une formation particulière devrait être exigée pour la police affectée à la surveillance de ces catégories particulières de détenus. Mais la loi et les différents textes en vigueur sont totalement muets à ce sujet. La législation carcérale devrait être améliorée en tenant mieux en compte les droits des détenus et notamment des groupes vulnérables.

En ce qui concerne le régime disciplinaire de la police, au chapitre des devoirs et interdictions, il est fait très peu mention des obligations des membres de ce corps à l'égard de la population. Il est toutefois mentionné qu'il est interdit « de soumettre des gens à la torture et aux traitements inhumains, cruels et dégradants. » Mais pourtant le régime des sanctions disciplinaires, plutôt assez exhaustif sur les fautes commises à l'encontre d'un supérieur ou d'un inférieur, omet totalement de mentionner ce qu'il en est en cas d'exactions à l'encontre de simples citoyens. Il n'est nulle part fait de nouvelle référence à la torture et aux traitements inhumains, cruels et dégradants pourtant monnaie courante dans les lieux de détention officiels ou secrets de certains corps de police. La loi se contente d'ajouter que les peines prévues par le code pénal ordinaire sont applicables aux membres de la police nationale du Burundi. Or la torture n'est pas reconnue comme infraction dans le code pénal burundais en vigueur. Cependant un nouveau code pénal, comblant cette lacune, a été adopté par le gouvernement et devrait être examiné au niveau du parlement en vue de sa promulgation.

Il convient dès lors de renforcer le dispositif légal répressif concernant les abus et exactions commis par les policiers à l'encontre des populations civiles aussi dans l'exercice de leurs fonctions qu'en dehors de celles-ci.

Des textes de loi plus adaptés à la nouvelle vision de la police nationale sont nécessaires. Ils doivent également s'adapter aux conventions et textes internationaux auxquels le Burundi est partie notamment en matière de droits de l'homme dont la convention internationale de lutte contre la torture. Il s'avère aussi indispensable d'élaborer un manuel de procédures qui serait largement diffusé au sein des corps de police mais aussi au niveau de la population. Un code de déontologie de même qu'un guide pratique sont en cours d'élaboration. Ce dernier devrait être produit en français et en kirundi mais on peut déplorer que ces initiatives soient bien tardives.

Du contrôle civil et des initiatives de dialogue et de concertation

Au niveau des mécanismes de contrôle parlementaire, il existe bien une commission défense et sécurité dont les prérogatives consistent entre autres à superviser et contrôler l'action de ces corps mais celle-ci a un rôle encore très effacé en la matière. Celle-ci a d'ailleurs fait l'objet de pressions, l'une ou l'autre fois, pour mener des actions sous forme d'enquêtes parlementaires notamment dans des cas avérés d'exactions imputables à certains des corps de défense et de sécurité mais elle s'est toujours abstenue de mener toute initiative probablement du fait que ladite commission était encore largement inféodée au parti au pouvoir. Cependant les membres de cette commission reconnaissent l'existence de ces bavures. Ils avouent cependant que leur commission a des limites et qu'elle a besoin d'être appuyée techniquement.⁴⁶ Il n'est pas exclu que la nouvelle configuration politique de l'assemblée nationale, moins monocolore, soit plus propice à l'exercice d'un contrôle civil de cette dernière sur les corps de défense et de sécurité.

Si la promotion d'un meilleur contrôle civil sur ce corps requiert une plus grande implication de l'assemblée nationale dans son rôle de surveillance de l'action des corps de défense et de sécurité, il en est de même pour ce qu'il en est de la société civile et des médias. Diverses associations de droits de l'homme jouent un rôle important de monitoring de l'action des corps de défense et de sécurité et n'hésitent pas à les dénoncer en cas de bavures et d'exactions. Leur action est même jugée appréciable par certains des responsables de ces corps. Ils estiment que ces organisations aident ainsi parfois à rompre avec l'immobilisme ambiant et les pratiques d'autoprotection et de solidarité négative. A cet égard, la future commission indépendante des droits de l'homme, dont la nomination est prochainement attendue, pourrait épauler les efforts déjà mis en œuvre car la surveillance de l'action des corps de défense et de sécurité entre dans ses prérogatives.⁴⁷

Les médias jouent un rôle important, dans la dénonciation régulière des bavures et exactions des corps de police. Ils ont incité cette dernière à une plus grande prudence et retenue surtout quand elle agit au vu et au su de tous. Il n'est pas rare de voir des policiers, abusant de leur autorité sur de simples passants dans leur travail de routine, s'éclipser rapidement à la vue de journalistes ou renoncer à leur besogne quand ils se voient menacés d'être dénoncés dans les radios. Des initiatives concertées et bien pensées notamment en matière de monitoring de l'action de la police et son impact sur la vie et la sécurité du citoyen et des groupes les plus vulnérables devraient être mises en œuvre. Pour ne pas forger dans l'opinion publique une image négative de ce corps en médiatisant essentiellement les travers de celui-ci, des programmes pourraient également mettre en

exergue les situations positives où la police s'est rapprochée du citoyen, a donné l'exemple, facilité un retour à un meilleur état de sécurité, etc. Dans le même ordre d'idées, il pourrait être conçu une série de sketches relatant une panoplie de situations mettant aux prises la police et le citoyen et les comportements adéquats à adopter par l'une comme l'autre.

Dans un certain nombre de communes, notamment urbaines, où la police entretient une collaboration avec l'administration locale et des relations difficiles avec les populations, il y aurait lieu de concevoir des cadres de concertation régulier entre les représentants des corps de police, des représentants de la population et des responsables administratifs.⁴⁸ Ce cadre pourrait pallier un déficit de communication propice à toute sorte de rumeurs malveillantes mais il permettrait aussi aux uns et aux autres de fournir des informations utiles, de soumettre leurs desiderata et d'anticiper éventuellement sur des situations de conflit. Ce type de cadre de concertation est relativement facile à établir dans les centres urbains où les problèmes se posent souvent d'ailleurs avec plus d'acuité. Il serait intéressant d'en faire déjà quelques expériences notamment dans des communes urbaines où les difficultés de cohabitation entre les corps de police et la population sont avérées.

De la dépolitisation de la Police nationale

De par le rôle de première importance que les corps de défense et de sécurité ont joué dans les renversements et le maintien au pouvoir des régimes de ces derniers quarante ans, le contrôle de ces corps est perçu comme un enjeu majeur pour tous les acteurs politiques burundais. Déjà lors des négociations d'Arusha, cette question fit l'objet d'intenses pourparlers non seulement entre les parties en conflit mais au sein même des opinions puisque les Tutsi n'entendaient pas céder sur ce qu'ils considéraient être leur dernière garantie de survie tandis que les Hutu en faisaient la condition sine qua non pour ne pas se faire de nouveau usurper le pouvoir. Au gré des avancées politiques et des changements de mentalités et d'opinion, un consensus s'est dégagé sur la question notamment au travers l'instauration de quotas ethniques au sein de ces forces et de leur direction. Il a également été longuement discuté le rôle à assigner à ces nouvelles forces. Un transfert de certaines des compétences et prérogatives de la nouvelle force de défense nationale fut donc opéré au profit de celle-ci. La FDN est aujourd'hui astreinte à des tâches classiques tandis que la police a la haute main sur les questions d'ordre et de sécurité intérieure.

C'est elle qui est devenue la principale force en charge de maintenir et rétablir l'ordre public. D'autre part elle est aujourd'hui dotée de diverses missions qui en font le corps le plus important au niveau de la sécurité intérieure. Dans un contexte post-conflit, elle prend davantage d'importance que la nouvelle force de défense nationale. C'est en outre la police nationale qui devrait jouer le rôle de maintien de l'ordre et de la sécurité lors des prochaines élections de 2010.

Depuis l'arrivée au pouvoir du CNDD-FDD, la police nationale s'est entre autres illustrée par la répression des partis politiques d'opposition et de certains acteurs de la société civile. Alors que les principales libertés sont autorisées par la constitution, il est arrivé

des cas où des éléments de la police ont interdit des réunions de partis politiques qui en avaient l'autorisation, perquisitionné les locaux des bureaux de parti d'opposition sans les mandats les y autorisant, procédé à la filature de journalistes sans que la hiérarchie officielle ne reconnaisse ces différents actes.⁴⁹

Les derniers développements au sein du parti CNDD-FDD qui ont vu l'éviction du président de ce parti grâce au soutien tacite de membres des forces de défense et de sécurité originaires de l'ancienne rébellion ont démontré que ces forces entretenaient toujours des liens étroits avec leur ancien parti et pouvaient insuffler, dans un sens ou dans un autre, la dynamique au sein du CNDD-FDD.

L'une des difficultés principales de la dépolitisation effective des corps de défense et de sécurité réside dans les contradictions dans divers accords et lois sur la question des quotas au niveau ethnique et surtout politique. L'accord d'Arusha, la constitution post-transition et la loi sur les partis politiques interdisent aux membres de ces corps toute affiliation politique et exigent d'eux leur neutralité. Dans le même temps, l'accord technique des forces signé entre le gouvernement de transition et le CNDD-FDD détermine le partage des postes au niveau du commandement des corps de défense et de sécurité selon des critères politiques. Ce sont les prescrits de ce même accord auxquels l'exécutif se réfère toujours aujourd'hui pour nommer les officiers à des postes de responsabilités dans ces corps. En clair les membres de ces corps appartenant aux ex-FDD de même que les ex-FAB bénéficient d'un avantage considérable au niveau des nominations car ils sont assurés d'en disposer en nombre suffisant de par les quotas. Et l'on peut se demander si le critère de l'allégeance politique ne pourrait pas primer par exemple sur les critères de compétence et de mérite dans l'attribution des postes et dans la montée des grades dans un contexte où le contrôle de ces corps est toujours perçu comme un enjeu majeur.

En tout état de cause ces contradictions méritent d'être soulevées. La question de la neutralité de ces corps devrait être analysée à la lumière de leur comportement vis à vis des autres organisations politiques et de la société civile, questionnée par un débat sur la pertinence actuelle des quotas politiques au sein de ceux-ci quand on préconise dans le même temps leur dépolitisation et leur professionnalisation qui suppose mettre en avant les compétences. Et la question de l'intégration du PALIPEHUTU-FNL dans les corps de défense et de sécurité ne risque pas d'arranger les choses au niveau de cette problématique.

VI. De l'image de la force de défense nationale⁵⁰

Dans un pays en conflit armé, l'armée est appelée jouer un rôle crucial puisqu'elle est sur le front à combattre la menace extérieure, voire intérieure. En temps de paix elle est le plus souvent confinée dans les casernes et participe éventuellement à des opérations de développement. En raison des nombreuses violations des droits de l'homme et plus particulièrement du droit à la vie dont ont souffert les populations civiles dans les multiples conflits armés de par le monde, la communauté internationale a édicté des lois devant régir les guerres en vue notamment de protéger les populations. Mais celles-ci

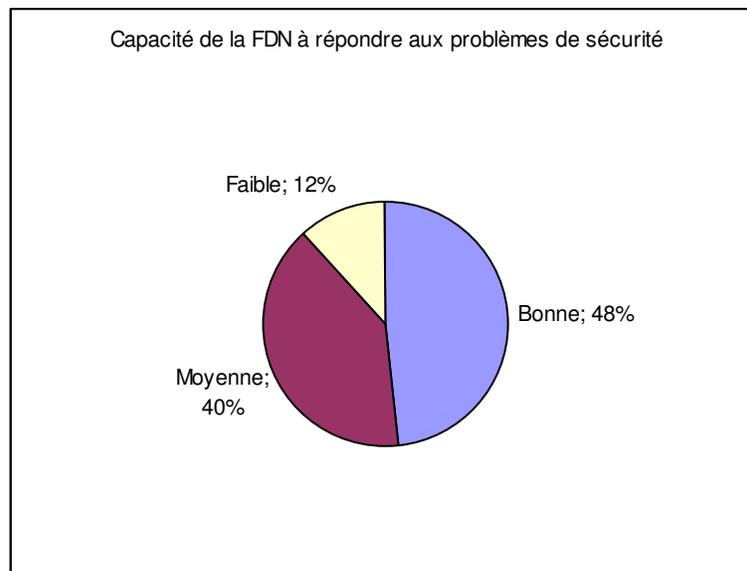
sont bien souvent violées au détriment de ces mêmes populations. Au Burundi, ces dernières ont souvent payé le prix fort des diverses crises et de la récente guerre civile.

L'armée burundaise a ainsi longtemps renvoyé une très mauvaise image sur le plan interne et international. Aucun sondage d'opinion n'a jamais été mené au cours de la guerre ou de la période précédant celle-ci pour nous renseigner sur l'opinion qu'avait la population de l'armée. Il est pourtant aisé de deviner que celle-ci devait avoir une image probablement négative auprès de la majorité Hutu, pour son rôle négatif dans les différentes crises violentes qu'a connues le Burundi.

De la capacité de la FDN à assurer la sécurité

L'enquête menée auprès de 400 personnes dans huit communes du pays donne des résultats positifs sur l'aptitude de la nouvelle FDN à assurer la sécurité de la population puisque 48% des personnes sondées la jugent bonne tandis que seules 12% l'estiment faible. En revanche 40% des personnes enquêtées évaluent moyennement la capacité de la FDN à répondre aux problèmes de sécurité. A l'instar de la PNB, la force de défense nationale fait ses meilleurs résultats dans le monde rural comme dans la commune de Bubanza où 72% des personnes enquêtées répondent que la FDN a une bonne capacité à répondre aux problèmes de sécurité. Dans la commune de Kiremba où quasi tous les enquêtés expriment cette même perception, ils sont surtout plus de 80% à ne pas savoir l'évaluer parce qu'ils ne la voient plus !

Dans les communes urbaines, ces chiffres baissent considérablement sans pour autant donner lieu à des chiffres trop inquiétants. Les mentions « bonne » dépassent partout les mentions « faible » dans les deux communes urbaines les plus critiques à son égard. Dans le centre urbain de Ngozi, 33% des enquêtés attribuent la mention bonne à la FDN contre 28% la mention faible. A Musaga ces chiffres sont respectivement de 40% et 21%.

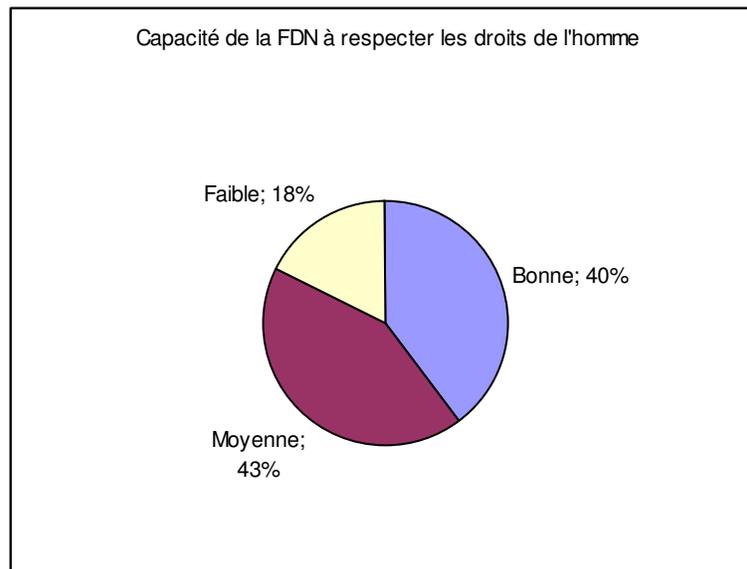


Des justifications fournies

Le fait que la FDN soit absente sur le terrain (23% des réponses) semble avoir joué en faveur de la perception globalement positive du rôle de ce corps à assurer la sécurité. 18% des personnes enquêtées répondent qu'elle est plus efficace que la police nationale. 12% mettent l'accent sur l'intégration traduite dans les réponses par le sentiment nouveau de « sécurité pour toutes les ethnies » (de nouveau avancé en premier lieu dans la commune de Bubanza). En revanche le manque d'efficacité dans la lutte contre la rébellion du PALIPEHUTU-FNL (10%) et des éléments indisciplinés en son sein (9%) sont les deux arguments le plus souvent avancés pour critiquer sa capacité à assurer la sécurité.

De la capacité de la FDN à respecter les droits de l'homme

S'agissant de sa capacité de la FDN à respecter les droits de l'homme, la population enquêtée a répondu, à peu de choses près, de la même façon qu'à la question sur son aptitude à assurer la sécurité même si les chiffres sont quand même moins satisfaisants. Une partie importante des personnes sondées lui donnent une appréciation positive (40%) tandis que 16% émettent des avis négatifs. 43% des gens interrogées parlent de prestations moyennes. Le contraste est de nouveau important entre le monde rural et les centres urbains. Par exemple 59% des populations enquêtées de la commune de Bubanza sont d'avis que la FDN a une bonne capacité à respecter les droits de l'homme tandis que personne ne juge le contraire alors qu'elles sont 46% à émettre un jugement négatif et 28% à avoir une perception positive dans le centre urbain de Ngozi. Mais certaines communes rurales (Mutimbuzi et Burambi) ont des griefs importants contre la FDN.



Des justifications fournies

25% des populations sondées n'ont aucun avis sur la question pour ne plus être en contact avec la FDN. 28% des personnes estime que la FDN s'est nettement améliorée sur ce point. En revanche elle enregistre certaines critiques sur son comportement notamment en matière de violences et d'abus divers (24%). Et un certain nombre des enquêtées y voient là un manque de formation en droits de l'homme (10%).

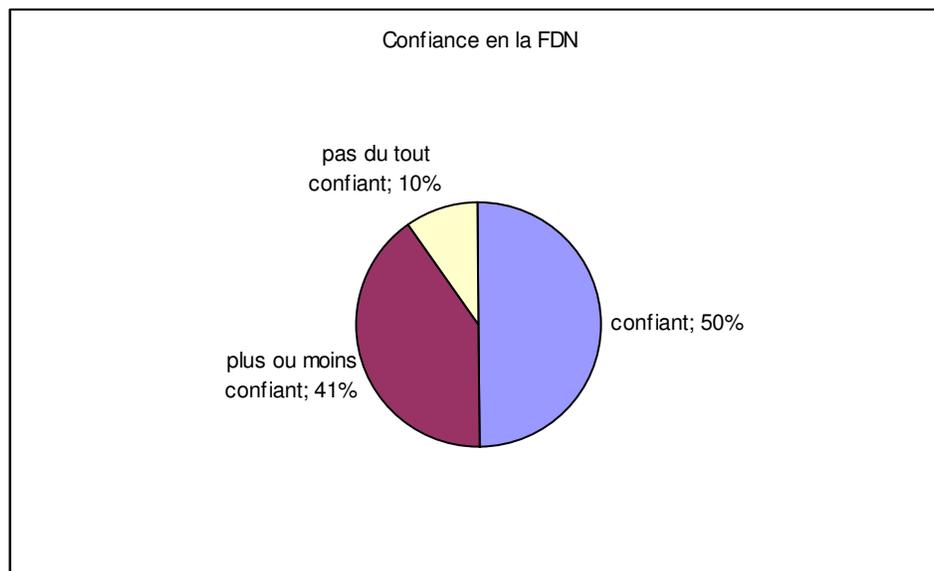
Dans le centre urbain de Ngozi, 37% des habitants sondées parlent d'exactions et de bavures.

En commune de Burambi, 22% des personnes sondées avancent en premier lieu les travaux forcés. Ce dernier phénomène, fréquent dans de nombreuses communes du pays au plus fort de la guerre, est toujours courant dans certaines communes où les militaires obligent la population à faire des corvées comme le transport du bois.

Dans la commune de Mutimbuzi, dont une majorité de personnes enquêtées sont tout autant critiques, ce sont les violences gratuites infligées à la population qui sont le plus souvent mentionnées. La commune de Mutimbuzi étant située dans une zone fréquentée par la rébellion, des civils ont parfois fait les frais de la lutte anti-insurrectionnelle contre les FNL.

De la confiance en la FDN

50% des personnes sondées font confiance à la FDN, à peine 10% pas du tout et 41% plus ou moins confiance. Les taux de confiance les plus importants sont enregistrés en milieu rural comme dans la commune de Bubanza où 76% des habitants enquêtés disent avoir confiance en la force de défense nationale. Il reste aussi à des niveaux respectables (41% à Musaga), voire appréciables (61% dans Kinama) dans les communes urbaines.



Des justifications fournies

La diversité des justifications exprimées et leur caractère très contrasté renvoient quand même à une confiance modérée. Au niveau des aspects positifs c'est le fait de travailler avec sacrifice (20%) et l'intégration des combattants des partis et mouvements politique armés (17%) qui sont les premiers éléments mis en avant. Mais c'est aussi le changement positif de comportement (16%).

Le facteur de l'intégration est avant tout mentionné dans des communes à majorité Hutu. Il n'est pratiquement pas cité dans la commune urbaine de Musaga à majorité Tutsi et celle de Burambi en proie à de nombreux problèmes d'insécurité dus en partie aux démobilisés et à des membres des corps de défense et de sécurité.

Quelques uns des enseignements du sondage sur la FDN

La FDN semble avoir une image positive au niveau de la population. Il est d'ailleurs révélateur qu'au niveau des groupes identifiés comme étant à l'origine de l'insécurité et des violations des droits de l'homme que la FDN a été citée en dernier lieu parmi tous les groupes, forces et mouvements identifiés (Cfr. tableau sur les principaux groupes à l'origine de l'insécurité, page 19). Il n'est pas du tout évident que cette nouvelle image est le fait de ses nouvelles prestations apparemment jugées très diversement ou de critères plus subjectifs tels que sa nouvelle configuration ethnique. Il est symptomatique que dans plusieurs communes essentiellement à majorité Hutu, les populations aient avancé le facteur intégration pour justifier leur confiance en la FDN, sa capacité à assurer la sécurité pour tous et son changement qualitatif. Le critère de l'intégration est un facteur important de cette nouvelle confiance de la population en la FDN.

L'autre élément jouant très certainement en la faveur de la FDN est qu'elle est peu présente dans plusieurs communes pour avoir laissé le terrain à la nouvelle police nationale et réintégré les camps militaires. Trente pourcent des personnes enquêtées par exemple ne savent plus ce qu'elle fait ou ne lui attribuent plus aucun rôle. Il faut dire que la majeure partie du territoire burundais ne connaît plus d'affrontements armés depuis l'année 2003 alors que l'armée était surtout active dans les zones de combat.

Ce n'est pas donc peut-être pas encore vraiment un changement qualitatif qu'ont donc plébiscité les populations mais plutôt le nouveau visage et le nouveau rôle de la FDN.

VII. Défis, contraintes et opportunités de la force de défense nationale

Les survivances d'un passé de guerre

En dépit d'une tradition et d'une histoire très différente, les deux principales forces armées (les FAB et les FDD) composant aujourd'hui les corps de défense et de sécurité, partagent en commun un passé de pratiques violentes. Si elles ont un niveau de formation élevé,⁵¹ une bonne connaissance théorique de la déontologie professionnelle et du droit internationale humanitaire, les anciennes forces armées burundaises sont devenues, au fil

du temps, l'instrument de la domination de l'élite Tutsi. Elles ont intériorisé que leur mission première consistait à défendre les Tutsi contre les Hutu. Une option confortée par la perception chez la majeure partie des Tutsi que leur survie reposait sur le contrôle de cette armée.

De leur côté les groupes rebelles sont nés pour combattre la domination Tutsi et conquérir le pouvoir. Dans les faits ils ont ciblé les populations civiles Tutsi traduisant ainsi leur faiblesse idéologique et l'ambiguïté de leur discours politique. Ces mouvements accusaient aussi d'importantes lacunes en formation académique (notamment militaire) et en notions de droit humanitaire.

D'autre part le processus de la réforme des forces de défense et de sécurité a été entamé alors que le PALIPEHUTU-FNL était toujours en activité. Les ex-FAB et FDD ont donc directement été mobilisées pour combattre la rébellion sans que la question des insuffisances de leur formation et/ou pratiques en matière de déontologie professionnelle et de droit humanitaire n'ait eu le temps de faire l'objet de l'attention requise. Comme le gouvernement avait dans un premier temps privilégié une solution militaire, les deux forces ont exercé une pression et une répression militaire et policière accrue sur ce dernier mouvement rebelle qui s'est entre autres caractérisé par de multiples abus sur les populations civiles dans les zones d'opérations de la rébellion.⁵² Dans un contexte où la tentation de vouloir s'affranchir de la loi ou tout au moins de couvrir les bavures est toujours là, les violences commises sur les populations ont certes diminué mais n'ont pas tout à fait cessé. Et les uns comme les autres ont du mal à se départir des réflexes acquis durant les années de guerre où tous les deux se comportaient en campagne militaire et se livraient, sans trop de scrupules, à toute sorte d'exactions contre les civils.

De la justice militaire

Le ministère de la défense dispose de certains mécanismes propres pour réprimer les auteurs de bavures et exactions. Il s'agit de la cour militaire et du conseil de guerre. En dépit du fait qu'elles sont encore régies par des textes de lois quelque peu désuets,⁵³ ces deux cours sont fonctionnelles.⁵⁴ Celles-ci dépendent judiciairement du procureur général de la république et administrativement du ministère de la défense nationale. Ces deux institutions ont cependant d'énormes difficultés en termes de personnel qualifié. La majorité des juges qui y prestent n'ont pas les qualifications et diplôme requis rendant ainsi souvent l'interprétation des textes de lois difficile et les jugements aléatoires. De plus ces juridictions sont soumises à diverses pesanteurs dont l'ingérence et les pressions du pouvoir. Ainsi si dans les faits elles ont surtout exercé leurs prérogatives dans des infractions classiques telles que les vols, désertions et divers délits mineurs, elles se sont parfois abstenues de juger des dossiers graves de violations de droits de l'homme. Cela semble être toujours le cas aujourd'hui dans un contexte où les doutes planent sur l'existence d'une volonté politique de combattre l'impunité. Dans l'affaire de la disparition d'une trentaine de civils en juillet 2006 dans la province de Muyinga, les enquêtes n'ont pas encore beaucoup avancé alors qu'elles mettent en cause d'importants responsables militaires. L'auditorat militaire avait été à l'origine des premières arrestations dans ce dossier avant de s'en dessaisir suite à la prise en charge de l'affaire

par le procureur de Muyinga. Aujourd'hui, le dossier lui a été transmis. En dépit de la délicatesse de cette affaire, l'auditeur militaire semble pourtant vouloir faire avancer ce dossier et a finalement convoqué et entendu l'ancien commandant de la quatrième région militaire le colonel Vital Bangirinama.⁵⁵ Mais il y a lieu de se demander si les pressions politiques diverses⁵⁶ vont permettre le traitement serein et transparent d'autant que ce dossier a connu un parcours sinueux.⁵⁷

Les mécanismes propres au ministère de la défense pour réprimer les auteurs de forfaits et de crimes existants doivent être revitalisés. Il s'agit entre autres d'actualiser et d'adapter ses différents codes de lois aux normes internationales, renforcer les capacités et la formation du personnel des juridictions militaires et d'appuyer ses besoins matériels. En l'absence d'initiatives concrètes dans ce sens, la FDN risque de continuer à enregistrer des exactions de la part de ses membres même si, en principe, le contexte sécuritaire s'y prête moins. D'autre part à défaut d'avoir purgé de son corps les éléments coupables d'actes de génocide, de coups d'état, de violations de la constitution et des droits de l'homme ainsi que de crimes de guerre conformément à l'accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation, la direction de la FDN pourrait profiter du processus de démobilisation toujours en cours pour remettre à la vie civile tous les éléments sur lesquels pèsent de graves soupçons de tels actes. Les critères de la discipline, des fautes graves commises et du nombre de jours passés en cachot font partie des facteurs pris en considération pour choisir les éléments à démobiliser. A défaut de pouvoir se débarrasser de ces éléments via ce processus, la mise en œuvre des mécanismes de justice transitionnelle prévue dans un avenir proche, notamment du tribunal spécial chargé de réprimer les auteurs de crimes imprescriptibles, pourraient être une nouvelle opportunité de renvoyer de ce corps les auteurs des crimes les plus graves.

De la problématique de l'harmonisation de la FDN

Depuis le démarrage du processus de réforme des corps de défense et de sécurité et l'intégration des partis et mouvements politiques armés dans ces corps, pas un seul incident violent n'a opposé les ex-FAB et les ex-FDD.

A l'heure actuelle le processus d'intégration est avancé même si il devrait connaître une nouvelle étape importante avec l'intégration attendue du PALIPEHUTU-FNL. Plusieurs acteurs politiques y voient là un des meilleurs succès du processus de paix burundais puisque les deux principaux belligérants cohabitent ensemble sans trop de problèmes. La FDN a immédiatement créé plusieurs unités mixtes d'ex-FAB et d'ex-PMPA et leur a donné diverses formations communes dans des mêmes camps pour notamment assurer la protection des institutions ou la conduite des opérations. En dépit de problèmes d'ordre matériel intervenus lors de ces formations et des inévitables suspicions, ces unités mixtes se sont créées sans trop de difficultés.

Pourtant les écueils ne manquent pas. Et chaque avancée dans ce processus est porteuse parfois de risques. L'un des autres problèmes majeurs réside dans le renforcement de la cohésion d'un corps dont tous les éléments partageraient les mêmes valeurs et donc entre autres la question de l'harmonisation des formations. Les membres de l'ancienne

rébellion ont un niveau de formation beaucoup plus faible que les ex-FAB. Ils se sont cependant longtemps prévalus de n'avoir rien à apprendre d'eux en raison du fait qu'ils avaient su leur donner la réplique valablement sur le terrain. D'autres, ayant conscience de leurs lacunes, se sont tout de suite dits prêts à apprendre ou faire un travail d'écoute.⁵⁸ Avant de procéder à toute formation, il a fallu un long travail de sensibilisation pour convaincre les éléments les plus réfractaires à celle-ci que cette formation était indispensable et même bénéfique. Ce travail semble avoir aujourd'hui porté ses fruits. Alors qu'il y avait des réticences à la première formation organisée à l'intention de 60 officiers des ex-PMPA par la coopération militaire belge d'avril à juillet 2006, la deuxième session de formation a enregistré de nombreuses demandes.⁵⁹

Depuis la priorité a été mise sur la formation. C'est même l'objectif prioritaire du ministère de la défense nationale et des anciens combattants qui a fixé comme priorité la formation militaire dans l'objectif de redonner à la FDN son niveau de formation d'avant la crise de 1993. Sur ce plan, un nombre important d'officiers et de sous-officiers ont déjà commencé à suivre des cours dispensés par la coopération militaire belge notamment. De nombreuses formations sont en cours de réalisation. Elles visent à donner à la FDN un niveau opérationnel conforme aux normes internationales. Du fait de la guerre et des déperditions en officiers consécutives, certaines règles standards n'ont plus été respectées. Non seulement certaines unités militaires se voyaient commandées parfois par des officiers n'ayant pas le grade militaire correspondant mais de plus les recrutements massifs n'ont pas permis d'assurer la formation militaire classique requise. Ce facteur n'est pas sans avoir eu des conséquences néfastes sur le comportement des troupes sur le terrain.

La formation académique devrait compléter cette formation militaire mais celle-ci ne s'adresse en définitive qu'à un nombre restreint d'officiers. Plusieurs dizaines d'officiers membres des ex-PMPA suivent à l'heure actuelle une formation universitaire à l'institut supérieur des cadres militaires.⁶⁰

Précarité du contexte socio-économique

L'autre grand obstacle à la protection des populations civiles dans le processus de réforme des corps de défense et de sécurité est le contexte socio-économique. Les conditions de travail de ces corps sont désastreuses et se sont détériorées tout au long des dix années de crise au Burundi. Leurs avantages matériels ont pour la plupart été retirés. En l'absence d'amélioration substantielle des conditions de vie extrêmement précaires des membres des corps de défense et de sécurité, il est prévisible que des membres de ces corps continueront à entretenir une certaine insécurité. Les combattants trop longtemps habitués à vivre sur le dos des populations civiles auront probablement du mal à intégrer les meilleurs enseignements s'ils ne sont pas à même d'assurer leurs besoins de base fondamentaux. Certes les salaires des membres des corps de défense et de sécurité ont été considérablement revus à la hausse au cours des années 2006 et 2007. Ainsi ceux-ci sont passés du simple au double pour la plupart des militaires et dans certains cas du simple au triple. Mais dans le même temps, plusieurs avantages tels que le logement et l'appui alimentaire ont été réduits, voire supprimés parce que les casernes n'ont plus la capacité

d'accueillir les effectifs. Ces derniers durant la guerre étaient le plus souvent sur le terrain et ne rejoignaient leur camp et leur famille que lors des rares congés. Aujourd'hui les militaires ont regagné les camps et ceux-ci sont non seulement débordés mais souvent dans un état de délabrement qui nécessite leur réfection. Les familles de militaires qui vivaient dans ces camps sont aujourd'hui invitées à les quitter⁶¹ et beaucoup sont celles qui ne savent pas où aller dans un contexte où le coût de la vie a sérieusement augmenté et les lopins de terre se sont amenuisés. Il faut rappeler ici que de nombreux militaires ont vu leurs biens et maisons détruites durant la guerre du fait de la rébellion et certains d'entre eux rechignent à s'installer de nouveau sur leur colline. Les uns ne voulant ou ne pouvant plus vivre de la terre et s'essayant à d'autres métiers. Les autres préférant mettre leur famille à l'abri de voisinages ayant parfois directement participé à la destruction de leurs biens. Cependant de nouvelles casernes devraient être construites dans le cadre du fonds fiduciaire de la commission de consolidation de la paix.⁶²

De la dépolitisation de la FDN

Entre 1966 et 1996, les forces armées burundaises ont procédé à quatre coups d'état militaires ayant tous porté au pouvoir des officiers de leur rang. Depuis le dernier coup d'état du major Buyoya en 1996 et l'initiative de pourparlers avec les mouvements rebelles, l'armée agissait en sourdine pour bénir ou empêcher telle initiative ou action. Sa dernière incursion remarquée sur le champ politique et plus particulièrement sur le processus de désignation du leadership du Burundi sera son soutien ouvert à la candidature du président Buyoya à sa reconduction à la tête de l'état au début du gouvernement de transition en 2001.

En avril 2003 Buyoya est contraint de céder le témoin à Domitien Ndayizeye. C'est donc avec une armée qui a toujours tenu les rênes du pouvoir depuis près de quarante ans que le nouveau président doit composer. Et l'une des principales questions qui se pose est celle de savoir si un président civil Hutu pourra avoir autorité sur cette armée. Et s'il saura surtout lui faire accepter de nouvelles concessions dans le cadre d'un processus de paix inachevé puisque la négociation avec le CNDD-FDD n'a pas encore abouti et le PALIPEHUTU-FNL, à peine deux mois après l'entrée en fonction du président Ndayizeye, opère une nouvelle opération militaire d'envergure sur la capitale. Cependant contrairement à ce que certains craignaient, l'alternance ethnique au sommet de l'état se passera sans difficultés pour l'autorité du nouveau président sur le corps de l'armée et le processus de négociations. Cela lui permet de négocier avec le CNDD-FDD avec les coudées franches et de conclure assez rapidement un accord de cessez-le-feu qui ne remet pas en question les quotas ethniques au sein des corps de défense et de sécurité des accords d'Arusha. L'accord signé avec le principal mouvement rebelle est tout de suite suivi d'effet sur le terrain. Les armes se taisent sur la majeure partie du territoire et seules les trois provinces où le PALIPEHUTU-FNL était encore opérationnel sont encore perturbées par des affrontements. En dépit des retards et des diverses difficultés que va poser l'entrée des combattants du mouvement rebelle dans les corps de défense et de sécurité tels que le statut du combattant, l'harmonisation des grades, leur intégration se passe sans incident majeur et même plutôt bien. Plusieurs facteurs expliquent ce relatif succès :

- Les combattants des deux camps étaient fatigués de la guerre. Ils avaient même anticipé sur l'accord de cessez-le-feu en procédant à un cessez-le-feu de fait en renonçant dans plusieurs localités à poursuivre les combats. Ils ont donc fait preuve de patience et d'abnégation pour ne pas hypothéquer une paix durement arrachée.
- La pression de l'opinion publique, de la société civile et des partis politiques pour sauvegarder les acquis de la paix
- La volonté politique des principaux acteurs concernés par la mise en application de l'accord et de la réforme des corps de défense et de sécurité à commencer par celle du chef d'état major général de la FDN et de son adjoint.⁶³

Comment expliquer le fait que l'armée soit devenue loyaliste, accepte de se mettre sous contrôle civil d'un pouvoir qui a priori ne correspond pas à ses intérêts puisqu'il est majoritairement Hutu ? Tout d'abord le haut commandement de l'armée réalise qu'il est l'un des principaux bénéficiaires de l'accord d'Arusha et des accords ayant suivi. En obtenant 50% des places dans les nouveaux corps de défense et de sécurité pour la minorité Tutsi, c'était décrocher une garantie pour le maintien dans ces forces d'un nombre important de ses officiers supérieurs et de la grande partie de la troupe. Conscient de l'importance des intérêts ainsi acquis, la majorité du corps s'est inscrit dans la logique d'Arusha. Ensuite il y a la conviction que le processus de paix a permis une dynamique irréversible : celle de l'intégration des ex-mouvements armés Hutu dans les corps de défense et de sécurité et celle de la démocratisation, ou tout au moins de l'organisation périodique d'élections sur base du suffrage universel. Dans un cas comme dans l'autre, cela bouleverse le rapport de forces que la minorité Tutsi avait su imposer en sa faveur pendant près de quarante ans. Parce qu'elle ne peut plus monopoliser les corps de défense et de sécurité et que les élections sur le principe d'« une personne, une voix », pour autant qu'on s'inscrive toujours dans le schéma de partis politiques composés sur base ethnique, ne peuvent que porter au pouvoir des formations politiques à majorité hutu. En plus de 10 ans de guerre civile, l'armée n'a pu s'imposer militairement. Elle a pertinemment conscience qu'une nouvelle guerre serait tout aussi difficile sur ce terrain. En clair l'armée a compris qu'une page de l'histoire était définitivement tournée. Interrompre cette dynamique ou même la contester violemment reviendrait à replonger le Burundi dans la guerre civile et aussi mettre en danger des dizaines de milliers de vies humaines. Or la majeure partie de l'armée vit toujours le syndrome de 1993 où des milliers de civils Tutsi furent tués en réponse à l'assassinat du président Ndadaye par cette même armée. De plus l'interruption d'un processus démocratique ne saurait être acceptée par la communauté internationale. Et encore moins la région dont les sanctions imposées contre le pouvoir de Bujumbura à la suite du coup d'état de 1996, un embargo aux répercussions sévères sur les conditions de vie des gens, sont encore toutes fraîches dans les mémoires de plupart des membres du haut commandement de l'armée.

Enfin en dix années de guerre, la configuration de l'armée avait changé. Elle n'était plus aussi homogène et monolithique. Pour pallier aux insuffisances d'effectifs de combattants Tutsi, l'armée avait intégré de nombreux Hutu à tel point que ceux-ci représentaient un pourcentage important des hommes de troupe⁶⁴ et la provenance régionale du corps des officiers supérieurs s'est fortement diversifiée.

D'autre part l'émergence du pluralisme politique, le développement de médias libres, la floraison d'associations de la société civile, le débat permanent sur les problèmes de société consécutif à l'épanouissement de la liberté d'expression ont favorisé une évolution de la société et des mentalités. On constate notamment une plus grande propension vers la recherche de solutions non violentes aux problèmes et conflits potentiels. La direction actuelle de la FDN a plusieurs fois démontré qu'elle s'inscrit dans cette dynamique. Il en est de même d'une partie importante de l'ensemble de ce corps.⁶⁵

VIII. La nouvelle donne du PALIPEHUTU-FNL

Le gouvernement burundais et la rébellion du PALIPEHUTU-FNL ont signé un accord global de cessez-le-feu le 7 septembre 2006. Si celui-ci a entraîné le silence des armes sur le terrain, il a été confronté à des difficultés de mise en application en raison notamment du fonctionnement difficile du mécanisme conjoint de vérification et de suivi (MCVS), l'organe en charge de la mise en œuvre de l'accord, composé entre autres de membres du gouvernement et du mouvement rebelle. Depuis le lundi 19 février 2007, le MCVS planche sur les différentes questions devant faire l'objet de discussions entre les deux parties dont l'intégration des combattants FNL dans les corps de défense et de sécurité. Cette dernière est, en tout état de cause, d'ores et déjà acquise. La grande inconnue est de savoir le nombre de combattants que va présenter le mouvement rebelle. Une question qui sera déterminante sur la place que ce dernier peut escompter au sein de l'état major de la FDN et de la PNB. Raison pour laquelle de nombreux recrutements ont été opérés depuis la signature de l'accord dans la rébellion en violation dudit accord.

S'il est encore trop tôt pour évaluer l'impact éventuel de cette intégration sur le processus de la réforme des corps de défense et de sécurité, on peut d'ores et déjà appréhender les risques et opportunités de celle-ci.

Alors que l'une des principales difficultés du processus en cours est liée à la compétence, la formation, l'expérience et les capacités très diversifiées des combattants dans les corps de défense et de sécurité, l'intégration du mouvement rebelle pourrait ralentir, voire altérer non seulement le processus d'harmonisation des formations et des connaissances sur lequel la FDN notamment travaille à une cadence accélérée. En clair cela devrait nécessiter de procéder à une nouvelle évaluation des besoins en formation au niveau de ces différents corps. La police nationale devrait prochainement procéder à un recensement exhaustif de ses membres de même qu'à l'évaluation de leur besoins en formation. On peut se demander si ces deux opérations ne risquent pas d'être perturbées par l'arrivée progressive de nouveaux combattants. Quand on sait que le mouvement rebelle dispose de très peu de membres instruits même au niveau de sa direction, on peut évaluer toute la difficulté de ce processus.

L'autre difficulté, liée à celle qui vient d'être évoquée plus haut, porte sur la cohésion des corps de défense et de sécurité. Plusieurs initiatives sont à l'heure actuelle menées pour renforcer cette cohésion notamment au travers de formations communes, de séances de sensibilisation, de brassage d'éléments en provenance de formations différentes dans des

mêmes unités. Il y a incontestablement des succès notamment au niveau de la FDN dans cette dynamique même si beaucoup reste à faire. L'arrivée de combattants du PALIPEHUTU-FNL, surtout si ceux-ci se retrouvent en nombre important, ne peut que dans un premier temps ralentir les choses et pourquoi pas compromettre la cohésion de ces corps si des démarches appropriées ne sont pas effectuées. Cela est sans doute plus délicat au niveau de la police, un corps déjà disparate, confrontée à des problèmes de cohésion. Or c'est cette dernière qui est appelée à jouer le rôle de la force de sécurité intérieure. On peut s'interroger aussi sur la cohabitation entre de nouveaux combattants ayant une toute autre expérience que les ex-FAB ou ex-FDD.

Le PALIPEHUTU-FNL s'est toujours singularisé par un discours mobilisateur et radical sur le thème de l'ethnie portant notamment sur l'exclusion et l'extermination des Hutu et sur la diabolisation des institutions telle que l'armée. Il préconise une refonte de l'état et des institutions sur base de quotas ethniques correspondant à la représentation démographique des différentes ethnies. Son discours s'appuie sur une vision manichéenne de l'histoire du Burundi dans laquelle l'ethnie Tutsi est prise collectivement responsable des « génocides » subies par la majorité Hutu. Le PALIPEHUTU-FNL réduit la dynamique du conflit burundais à un différend entre les ethnies d'où sa rhétorique visant à établir un nouveau contrat social entre les ethnies.⁶⁶ Les combattants FNL sont réputés assez figés dans leurs convictions et leurs pratiques idéologiques et religieuses hérités d'un lourd endoctrinement. Un travail important de rapprochement des communautés et de lutte contre les stéréotypes et préjugés s'avère indispensable.⁶⁷

IX. La problématique de la prolifération des armes : désarmer ou intéresser les esprits?

Sécuriser les uns contre les autres

La problématique du désarmement des populations civiles est un phénomène propre à la majorité des sociétés sortant de conflits armés. Au Burundi, la question se pose avec beaucoup d'acuité parce que ces armes sont estimées en très grand nombre au sein de la population civile. Ensuite elles sont toujours la cause, en dépit de la fin de la guerre, d'une proportion importante de décès et de blessés.

Le port d'armes est régi par une législation datant de 1971 (décret-loi N01/91 portant régime des armes à feu et leurs munitions et décret présidentiel N02/92) très limitative parce seuls les membres des corps de défense et de sécurité et les gens qui ont un permis de port d'arme sont habilités à détenir une arme. Mais déjà en 1972, le gouvernement procède à l'armement sélectif d'une partie de la population, essentiellement Tutsi, pour sa « protection » contre les groupes rebelles. En clair un certain nombre de Tutsi vont se voir octroyer des armes à feu individuelle, le plus souvent des pistolets dans la perspective de la résurgence de nouvelles attaques rebelles Hutu. Ces armes ont été cependant distribuées en nombre limitée et ne constituent probablement plus qu'un infime lot des armes en circulation aujourd'hui. Du reste la plupart d'entre elles sont aujourd'hui hors d'usage faute d'entretien.

Les événements de 1993 sont à l'origine de la prolifération des armes que l'on connaît à l'heure actuelle. Il y a d'abord eu l'éclosion de nouveaux mouvements rebelles qui vont non seulement s'armer pour combattre les forces armées mais aussi inciter leurs partisans à acquérir des armes pour ce qu'ils appellent la « résistance populaire ». ⁶⁸ Au lendemain de l'assassinat de Melchior Ndadaye, les premières populations à s'armer dans cette perspective, grâce notamment à la complicité des services de renseignements présidentiels, sont les communes actuelles de Kinama et Kamenge, premiers fiefs de groupes armés, qui s'opposent militairement aux forces armées burundaises. Dans ces quartiers populaires et densément peuplés, les tentatives musclées de la part des forces de l'ordre de désarmement de ces bandes armées vont connaître plusieurs échecs. L'armée procède le plus souvent à des opérations militaires disproportionnées. Ces dernières vont entraîner la fuite des habitants de ces quartiers sans pour autant que les nombreuses armes soient récupérées. C'est au début de ces combats au cours de l'année 1994 que naît le concept de « désarmement des esprits. » Il est principalement exploité par le ministre Leonard Nyangoma, ⁶⁹ à qui l'on prête déjà le commandement secret de ces groupes rebelles. Il explique que le désarmement de la population ne peut se faire tant que la population ne se sent pas sécurisée au niveau de l'esprit. Il suggère que les forces armées doivent la rassurer. Pour ce faire, elles doivent être reformées dans le sens de l'intégration, dans des proportions importantes, de combattants Hutu. Non seulement le gouvernement refuse cette éventualité mais les forces armées et la gendarmerie encouragent l'armement de certaines milices urbaines d'obédience Tutsi. Les quartiers de Bujumbura sont confrontés à une purification ethnique, les quartiers majoritairement Hutu chassant les Tutsi et inversement. Dans des quartiers où les proportions entre les deux ethnies sont relativement équilibrées, les milices armées par les deux camps s'affrontent dans de véritables combats de rue. Ces combats tournent le plus souvent à l'avantage des milices Tutsi appuyées dans leurs opérations par l'armée.

Dans plusieurs quartiers, les armes ont servi non pas de moyens de défense mais d'instruments d'épuration de l'autre groupe ethnique. Si en 1995, les bandes armées Hutu sont délogées de Bujumbura, elles s'installent aux alentours de Bujumbura et s'organisent en rébellions. Elles deviennent petit à petit aguerries et rompus aux techniques de guérilla. Elles opèrent ainsi régulièrement des incursions dans les quartiers de Bujumbura où elles prennent pour cibles des positions militaires mais aussi des civils. Au cours de ces attaques, plusieurs familles essentiellement Tutsi sont tuées. Les quartiers de Bujumbura, particulièrement ceux situés à proximité des collines avoisinantes de la capitale, vivent la peur de nouvelles incursions rebelles. En conséquence de nombreux civils bénéficiant de connaissances au niveau de l'état major des forces armées vont demander l'autorisation de port d'armes. Mais la plupart des habitants de la capitale acquièrent ces armes de manière illégale notamment par le biais d'un trafic illicite qui passe entre autres par l'est de l'ex-Zaïre. Certains acquièrent aussi ces armes par le biais de membres des forces armées et de corps de police qui vivent de ce commerce et vendent des armes des stocks de l'armée et de la police. Achetées le plus souvent aux alentours de 300 US \$ de l'époque, ces armes sont acquises en grand nombre à Bujumbura mais aussi dans d'autres centres urbains se sentant menacés par la rébellion. Dans plusieurs quartiers Tutsi, il est même organisé des rondes nocturnes par la

population où les gens circulent en armes au vu et au su des forces de l'ordre. Parfois ces armes sont aux mains d'enfants avec la complicité bienveillante de leurs parents.

En 1997, le gouvernement, ayant constaté son incapacité à assurer la sécurité des civils, procède à la distribution des armes à de jeunes gens par le biais de l'administration dans de nombreuses localités. Les bénéficiaires de ces armes sont appelés à organiser l'auto défense de leur localités. Ces armes distribuées à ce que l'on baptisera par la suite les « gardiens de la paix » sont estimées à plusieurs dizaines de milliers. Contrairement au cas de l'armement dans la capitale et les centres urbains, les principaux bénéficiaires de ces armes sont Hutu. Ils vont épauler les forces armées dans plusieurs communes dans leur lutte contre les mouvements rebelles quand il ne leur est pas tout simplement confié la responsabilité de défendre eux –mêmes certaines localités. Et la question du désarmement des populations civiles reste occultée⁷⁰ ou tout au moins en dehors de l'agenda des gouvernements jusqu'à l'entrée du CNDD-FDD dans les institutions et l'approche des élections.

Enjeux, défis et opportunités autour du désarmement

En situation de post-conflit et d'une réduction sensible des effets de celui-ci sur les populations, il devient impérieux de mener une politique de désarmement pour consolider la paix et créer les conditions propices au développement. A fortiori quand le pays est engagé dans un processus de réforme des corps de défense et de sécurité qui implique un processus de démobilisation des combattants.

D'abord les armes sont un facteur de criminalité importante au Burundi plus qu'ailleurs sans doute. Les populations, déjà pauvres, ont été frappées de plein fouet par la crise économique et sociale consécutive à plus de dix ans de guerre. Ces armes servent donc entre autres de moyen de survie. En plus du fait qu'elles sont souvent utilisées à mauvais escient, elles sont une source de nombreux accidents mortels.

Ensuite la prolifération des armes n'offre pas les conditions propices à un bon travail des forces de l'ordre dans leur tâche de protection des populations civiles.

En second lieu, l'un des risques majeurs de replonger dans le conflit ou une nouvelle forme de conflit est de voir toute sorte de mécontents essayer d'instrumentaliser ou d'exploiter d'anciens combattants ou membres d'anciennes milices armées affamés ou mal réinsérés.⁷¹ Leur désarmement effectif doit ici s'accompagner de perspectives de réintégration sociale et économique viables au risque de les voir se réarmer de nouveau et s'organiser pour assouvir leurs besoins de base.

Mais une politique de désarmement efficace ne peut être menée que dans un climat sécuritaire assaini où les forces de l'ordre et de sécurité, les institutions en place ne sont pas source d'inquiétude, pour l'intégrité physique de la population ou d'une partie de la population. A cet égard la réforme des corps de défense et de sécurité doit être conduite dans la perspective de rassurer tout le monde. C'est tout au moins ce qui s'est dégagé lors de deux focus group organisé en janvier et février 2007 dans les communes de Musaga et

Ngagara. L'une des participantes affirma ainsi ce qui suit : « On les remettra (les armes) quand on aura confiance aux corps de défense et de sécurité. Il y a toujours la peur. L'arme te donne un peu de sécurité. Ce n'est pas encore le moment de les donner »

Or il n'est pas sur que cette problématique soit intégrée dans toutes ses dimensions. Le Burundi a néanmoins pris part, depuis l'année 2000, à un processus visant à harmoniser sa législation avec les pays de la région pour un meilleur contrôle sur la prolifération des armes légères et de petit calibre. Celui-ci a notamment conduit à l'adoption en avril 2004 d'un « protocole de Nairobi pour la prévention, le contrôle et la réduction des armes légères et de petit calibre dans la région des grands lacs et la corne de l'Afrique. »

Quelques mois après son arrivée au pouvoir, le CNDD-FDD préconise une politique de désarmement alors qu'il avait été auparavant un obstacle à celle-ci.⁷² Pierre Nkurunziza, devenu entretemps chef de l'état, lance le 13 avril 2006 une campagne de désarmement de la population civile. Toutes les armes détenues par des civils doivent être déclarées au plus tard le 5 mai de la même année pour être ensuite collectées par les pouvoirs publics. La date limite de la campagne d'enregistrement des armes est par la suite reportée au mois de juillet devant le peu d'entrain de la population à répondre à cet appel. Le 29 avril 2006, le gouvernement met en place une commission technique de désarmement de la population civile et lutte contre la prolifération des armes légères et de petit calibre (CTDC) qui dépend du ministère de l'intérieur et de la sécurité publique. Celle-ci est supposée jouer un rôle central dans tous les différents aspects du désarmement. Elle est notamment chargée de concevoir et mettre en œuvre cette politique, assurer la coopération technique entre les différents acteurs et faire le suivi des engagements internationaux pris par le Burundi dans le domaine du désarmement.⁷³ Les premières initiatives menées par le gouvernement sont un échec.⁷⁴ Il ne parvient à récolter que 4766 armes sur les 100,000 à 300,000 armes légères estimées dans le pays.⁷⁵ Il est même supplanté dans ses efforts par des associations d'anciens combattants tel que le centre d'encadrement et de développement des anciens combattants qui rencontre plus de succès dans ses initiatives même si les armes récoltées restent largement en deçà de celles que l'on pouvait espérer.

Après plusieurs hésitations et une campagne de sensibilisation et d'échange menée avec les populations, le gouvernement, au travers la CTDC, a opté pour le désarmement contre les projets de développement.⁷⁶

La principale cause de l'armement de la population est le souci des gens de se protéger eux-mêmes et en second lieu de protéger les leurs, les uns contre les forces de l'ordre et les autres contre la rébellion.⁷⁷ C'est donc climat d'insécurité ou même tout simplement le sentiment d'insécurité individuelle mais aussi collective qui fait que les armes pullulent dans tout le pays mais principalement dans la capitale.

Or en dépit de la fin de la guerre, ce sentiment persiste aujourd'hui. Tout d'abord en raison de la criminalité à la hausse parce que les ménages de la ville de Bujumbura notamment et surtout ceux des quartiers populaires sont toujours inquiétés par des vols à

main armé commis le plus souvent de nuit. Mais aussi du fait que le contexte politique et sécuritaire semble ne pas rassurer tout le monde.

Tout d'abord il y a la problématique du PALIPEHUTU-FNL. Malgré l'accord de cessez-le-feu signé en septembre 2006 et le début de sa mise en application, il y a encore certaines inquiétudes quant à la fin définitive de la guerre avec le mouvement rebelle. En clair, de nombreuses personnes, principalement celles habitant les quartiers périphériques de la capitale et certaines localités rurales, préfèrent attendre de voir l'entrée des combattants dans les institutions politiques et militaires pour s'assurer que la question de la dernière rébellion est enfin résolue.

Enfin autant l'intégration des ex-mouvements rebelles a rassuré la grande partie de la population qui se sent aujourd'hui plus sécurisée, autant elle inquiète quelque peu une partie de la minorité Tutsi surtout au vu du comportement de certains membres de ces forces. Les attaques à la grenade dans plusieurs bistrot de la capitale en juillet et août 2006, notamment dans des quartiers Tutsi, ont conforté certaines gens de la capitale dans leur conviction que le pouvoir en place aurait toujours des visées d'élimination physique ou d'intimidation de la minorité Tutsi. En effet la rumeur selon laquelle des véhicules de la police auraient été vus dans ces différents lieux juste avant ces attaques a amené une partie de l'opinion Tutsi à penser que cela était un projet délibéré du nouveau pouvoir car la police, dans plusieurs communes urbaines, est encore fortement assimilée au CNDD-FDD. Une opinion souvent entendue lors des focus group organisés dans les communes de Musaga et Ngagara et pouvant être traduite par l'opinion exprimée suivante:

« Quand on voit la PNB on pense directement au CNDD-FDD. On les assimile au parti au pouvoir. Cela fait peur. Ce qu'elle fait dans les quartiers n'est pas différent de ce qu'elle faisait dans le maquis. Il faudrait qu'on la dépolitise. On a l'impression qu'elle est instrumentalisée. »

L'une des réticences qu'a une partie de la population à remettre ses armes est qu'elle les a parfois acquises au prix de lourds sacrifices financiers. Pour donner un exemple, un fusil AK47, l'une des armes les plus répandues dans la population de Bujumbura, coûtait environ 150,000 FB quand la plupart des habitants de la capitale les ont achetés. C'est à dire approximativement cinq à six mois de salaire d'un cadre universitaire de la fonction publique de l'époque. Cela veut dire que la plupart des gens ont consenti de lourds efforts pour s'approprier ces armes. Il est peu dire qu'ils attendent de l'état une compensation équivalente au moins au prix d'achat de ces armes pour les remettre. Certains exigent même que le gouvernement tienne compte de la dépréciation de la monnaie. Pour autant celle-ci ne doit pas être financière compte tenu des risques de la commercialisation de ces armes et donc de l'amplification de leur prolifération. Les exemples abondent de situations où le rachat des armes a provoqué, au contraire, leur plus grande circulation dans la population civile.⁷⁸

C'est dire que les conditions de la participation de la population à une campagne de désarmement sont parfois délicates parce qu'elles concernent des préoccupations politiques.

En tout état de cause, pour ce faire l'état doit consentir une importante campagne de sensibilisation. Il lui faut faire comprendre à la population les risques de la possession d'une arme pour la famille, le fait que cela ne protège sans doute pas comme les gens peuvent le croire et les risques que cela comporte pour la société. Les exemples d'accidents domestiques lors de la manipulation d'une arme qui ont provoqué la mort de gens sont fréquents. [De manière générale les gens ont conscience du danger que comporte le trop plein d'armes dans une population surtout dans le contexte burundais où celles-ci sont l'un des principaux facteurs de l'insécurité. Mais les gens sont aussi pris dans leurs propres contradictions et n'en font pas les enseignements conséquents. Le CTDC, s'est inspiré des conclusions et recommandations de l'étude de la ligue ITEKA et de Small Arms Survey pour élaborer une campagne de sensibilisation dans ce sens. Celle-ci est sur le point de passer à la phase d'exécution avec l'appui financier du fonds fiduciaire de la commission de consolidation de la paix.

Cela étant il ne suffit pas de faire une campagne sur les risques que comporte le port d'armes. Il faudra aussi donner des réponses aux nombreuses interrogations que certaines gens se posent sur le contexte politique et sécuritaire. A défaut de cela cette campagne risque de ne pas convaincre et les gens ne remettront que s'ils sont forcés pour sans doute se réarmer par la suite.

En second lieu il faut trouver une façon de compenser la remise de l'arme. Le gouvernement en est conscient et il a défini une stratégie visant à remettre des armes contre des projets de développement. Mais il persiste beaucoup d'interrogations sur la viabilité de projets que le gouvernement entend faire pour récupérer toutes les armes disponibles dans la population.

Le plus grand défi est en définitive celui de la paix et de la sécurité pour tous et d'une réforme des corps de défense et de sécurité réussie. Des questions éminemment politiques et non simplement techniques auxquelles seul le gouvernement peut apporter des réponses adéquates. Et non la commission technique de désarmement de la population civile et lutte contre la prolifération des armes légères et de petit calibre chargée de questions purement techniques. Treize ans auparavant cette campagne de désarmement avait totalement échoué parce que le gouvernement avait voulu la traiter par la force. Il convient aujourd'hui d'en tirer les enseignements et surtout de mettre en œuvre une politique visant à désarmer les cœurs et les esprits tout en motivant les gens pour remettre ce qu'ils ont acquis parfois au prix de lourds sacrifices financiers. Ainsi c'est en premier lieu la volonté politique du gouvernement qui déterminera le succès du désarmement civil. Et cette détermination devrait entre autres pouvoir se traduire par une mobilisation des fonds conséquente.

X. Conclusion

A la veille de l'entrée probable des combattants du PALIPEHUTU-FNL dans les corps de défense et de sécurité, la réforme de ces forces a donné lieu à l'intégration réussie des combattants en provenance des différents ex-PMPA et des ex-FAB mais aussi permis de renverser les déséquilibres ethniques au sein de ces forces sans donner lieu à des

incidents et heurts. Ce succès doit cependant être relativisé du fait que le processus en cours n'est pas encore terminé et toujours susceptible de perturbations. Des centaines d'autres combattants seront sans doute de nouveau intégrés augmentant ainsi les effectifs déjà nombreux qui doivent être démobilisés aussi bien au niveau de la FDN que de la PNB. En dépit de ces progrès importants, de nombreux défis subsistent au sein de ces deux corps au regard de leurs faiblesses opérationnelles, de leur manque de formation et de moyens logistiques et matériels. Leur crédibilité est toujours entachée par les nombreuses violations des droits de l'homme et exactions dont elles se rendent coupables à l'égard des populations civiles. Aujourd'hui responsable de l'ordre et de la sécurité intérieure, la PNB est la plus décriée par la population en partie parce que sa nouvelle configuration génère des attentes nouvelles de la part d'une population soucieuse de la voir se mettre au service et à la protection du citoyen. Mais son manque crucial de moyens, ses besoins énormes notamment en formation en droits de l'homme et en techniques policières dans un contexte où les capacités sont diversifiées du fait de son hétérogénéité, les lacunes de son dispositif légal et réglementaire, les enjeux parfois politiques autour de son contrôle sont autant de défis qui hypothèquent la délivrance de services de qualité. Diverses initiatives pour pallier certaines de ces insuffisances sont aujourd'hui en cours de conception mais les retards mis dans leur exécution continuent à pénaliser les populations.

La nouvelle FDN n'est pas en reste. Elle semble aujourd'hui bénéficier d'un nouveau crédit entre autres du fait qu'elle est intégrée. A la faveur du retour de la paix et de la sécurité sur l'ensemble du territoire, la nouvelle armée nationale n'est plus confrontée à des opérations de guérilla où elle se retrouvait parfois à faire le feu indistinctement sur les rebelles et certaines populations dans les zones de combat. Elle est donc beaucoup moins en contact avec la population. Mais elle ne s'est pas encore totalement départie des réflexes parfois brutaux d'un long passé de guerre. Pourtant les initiatives vont bon train pour lui redonner les normes de base d'une armée professionnelle. Malgré certaines sollicitations politiciennes, la FDN semble aujourd'hui vouloir s'écarter du jeu politique et demeurer loyale aux institutions.

Si le processus d'intégration du PALIPEHUTU-FNL dans ces différents corps devait se conclure, il concrétiserait certes une nouvelle avancée au niveau du processus de paix mais pourrait compliquer davantage un processus de transformation de ces corps déjà assez difficile. C'est pourtant une entreprise dont les populations attendent un franc succès pour faciliter le désarmement des civils toujours problématique en raison des circonstances particulières qui ont conduit à l'armement des populations.

Or toutes ces réformes se passent dans un contexte socio-économique désastreux où la population s'est considérablement paupérisée et la plupart des membres des corps de défense et de sécurité et leurs familles confrontés eux-mêmes à des difficultés de survie au quotidien. C'est probablement là l'une des contraintes majeures en vue d'une meilleure protection des populations civiles dans le processus de réforme des corps de défense et de sécurité car tous les efforts consentis ne donneront pas de résultats tangibles en l'absence d'une amélioration substantielle des conditions d'existence de ces corps.

Pour autant les perspectives d'une meilleure prise en compte des besoins de la population dans le processus de reforme des corps de défense et de sécurité sont aujourd'hui réelles. D'une part la plupart des acteurs concernés par ce processus ont conscience de cette problématique et mettent dorénavant l'accent sur diverses formations pour répondre à ces préoccupations. Ensuite le manque de moyens matériels, logistiques et en infrastructures voit de plus en plus d'initiatives mises en œuvre en particulier par les bailleurs de fonds pour remédier à certains de ces besoins. Le plus grand défi reste cependant l'élaboration et la mise en œuvre de textes légaux et réglementaires et de nouveaux mécanismes et stratégies en vue d'une plus grande régulation de sanctions à l'égard des membres de ces corps coupables d'exactions et de bavures à l'endroit des populations et le choix approprié de personnes, sans considération d'appartenance politique, à même d'exécuter ces politiques dans le respect de la loi.

Enfin la campagne de désarmement civil pour lutter contre la prolifération des armes légères et de petit calibre passe par une meilleure prise en compte des préoccupations des populations à ce sujet. Elle nécessite entre autres la mise en œuvre de politiques visant à instaurer une plus grande confiance de celles-ci à l'égard des corps de défense et de sécurité, de meilleures réponses au problème de l'insécurité endémique actuelle et au sentiment d'insécurité collective propre à certaines couches de la minorité Tutsi.

Recommandations

A l'intention du gouvernement et du parlement

- Mettre en place et/ ou renforcer les mécanismes de concertation entre les institutions en charge de la défense et de la sécurité en vue d'une meilleure synchronisation des politiques et stratégies d'ensemble de la sécurité
- Conclure le plus rapidement possible un accord de paix avec le PALIPEHUTU-FNL
 - Privilégier les compétences et mérites dans le choix des chefs des corps de défense et de sécurité au détriment des allégeances politiques
 - Conditionner les nominations des nouveaux chefs des corps de défense et de sécurité à leur probité et un passé exempt de tout reproche en matière de violations des droits de l'homme et sur le plan disciplinaire
- Sur le plan légal et réglementaire
 - Améliorer l'arsenal juridique et législatif des textes règlementant les corps de défense et de sécurité notamment concernant le régime de sanctions à l'égard des auteurs de violations de droits de l'homme et en particulier de la torture et s'assurer de l'application rigoureuse des lois en la matière
 - Améliorer la législation carcérale en vue de la mettre au diapason des normes internationale
 - Harmoniser les textes règlementant les corps de défense et de sécurité avec les instruments internationaux en rapport avec la protection des droits de l'homme dont le Burundi est partie
- Du contrôle civil
 - Renforcer le contrôle civil sur les corps de défense et de sécurité au travers des mécanismes déjà existants tels que la commission parlementaire en charge des

- questions de défense et de sécurité et la future commission indépendante des droits de l'homme]
- Mettre en place des commissions d'enquête parlementaire en cas d'abus grave des droits de l'homme imputables aux forces de l'ordre et/ou des responsables des corps de défense et de sécurité
 - Initier un cadre de concertation régulier au niveau des communes notamment urbaines entre représentants de la PNB, de l'administration et de la population en vue de débattre des questions d'intérêt commun
 - Procéder à un dégraissage progressif des effectifs des corps de défense et de sécurité en prenant notamment comme critères, pour ceux qui voudraient y rester, les compétences, l'expertise et les prestations au travail et débarrasser de ces corps les auteurs de violations de droits de l'homme
 - Du désarmement civil
 - Promouvoir un climat politique et sécuritaire propice à une campagne de désarmement
 - Promouvoir des campagnes de communication visant à changer les comportements des corps de défense et de sécurité
 - Mobiliser les fonds nécessaires à une campagne de désarmement civil

A la police nationale du Burundi

- Poursuivre en justice et punir les auteurs de graves violations de droits de l'homme
- Promouvoir et faciliter les formations visant à renforcer les capacités institutionnelles des corps de défense et de sécurité, leur déontologie professionnelle et leurs connaissances des instruments internationaux de protection des droits de l'homme et de droit humanitaire
- Mettre en œuvre des programmes de formation accéléré à l'intention des combattants en provenance de la rébellion du PALIPEHUTU-FNL en vue d'harmoniser leur niveau de formation et de connaissance avec les autres membres des corps de défense et de sécurité

A la force de défense nationale

- Poursuivre en justice et punir les auteurs de graves violations de droits de l'homme
- Soumettre les cas des crimes les plus graves commis aux mécanismes de justice transitionnelle
- Affecter des ressources humaines, moyens matériels et logistiques appropriées à l'auditorat militaire
- Appuyer la formation du personnel exerçant dans les différentes cours militaires
- Améliorer et actualiser les textes de lois en vigueur dans les juridictions militaires en les conformant notamment aux normes internationales
- Promouvoir sur le long terme les formations visant à renforcer les capacités institutionnelles, la déontologie professionnelle et les connaissances des instruments internationaux de protection des droits de l'homme et de droit humanitaire de tous les membres des corps de défense et de sécurité

- Mettre en œuvre des programmes de formation accéléré à l'intention des combattants en provenance de la rébellion du PALIPEHUTU-FNL en vue d'harmoniser leur niveau de formation et de connaissance avec les autres membres des corps de défense et de sécurité

A l'intention de la société civile et des médias

- Renforcer le contrôle civil sur les corps de défense et de sécurité à travers notamment la future commission indépendante des droits de l'homme et l'action de monitoring des violations des droits de l'homme commises par ces corps par le biais des organisations de droits de la personne déjà existantes
- Evaluer et documenter l'action du gouvernement en matière de réforme de ces corps notamment dans une perspective de protection des populations civiles
- Evaluer périodiquement les besoins et attentes de la population en matière de sécurité à travers l'organisation d'enquêtes d'opinion
- Contribuer aux programmes de formation et de sensibilisation des membres des corps de défense et de sécurité
- Mener un plaidoyer pour que le contenu de cette réforme prenne en compte davantage les desiderata de la population
- Promouvoir des microprogrammes, spots et/ sketches au niveau des médias mettant en exergue des situations positives où la police s'est rapprochée du citoyen, a donné l'exemple, facilité un retour à un meilleur état de sécurité, etc.
- Concevoir une série de sketches radiodiffusés relatant une panoplie de situations mettant aux prises la police et le citoyen et les comportements adéquats à adopter par l'une comme l'autre

Quelques unes des références

L'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation, Arusha 28 août 2000.

Association burundaise pour la protection des droits humains et des personnes détenues (APRODH). Rapport d'activités : exercice 2006.

La Constitution post-transition de la République du Burundi

Harimenshi Hermenegilde. « Le rôle et les défis de la nouvelle police nationale burundaise en matière de protection des droits de l'homme. » Diplôme d'études supérieures spécialisées ;Chaire UNESCO, Bujumbura novembre 2005.

Human Rights Watch. "On s'enfuit quand on les voit" Exactions en toute impunité du service national de renseignement. Octobre 2006.

Human Rights Watch. « Un lourd fardeau à porter : les violations des droits des enfants en détention au Burundi.» Mars 2007.

International Crisis Group. « Burundi : la paix et la démocratie en danger »30 novembre 2006

Ligue burundaise des droits de l'homme ITEKA. Rapport annuel sur la situation des droits de l'homme 2006

Pézarid Stéphanie and Nicholas Florquin. "Small Arms in Burundi: Disarming the Civilian Population in Peacetime. Special Report." Small Arms Survey and Ligue Iteka. May 2007.

PNUD. "Security transformation and transitional justice : a crisis post-conflict programmatic approach." New York 2003.

La République du Burundi et le Royaume de Belgique. "Dossier Technique et Financier : 'Appui à la formation de la Police du Burundi.'" Final Draft, 2005

Notes

¹ Parti de libération du peuple hutu

² Le front pour la démocratie au Burundi.

³ Le conseil national pour la défense de la démocratie et forces de défense de la démocratie.

⁴ 19 parties y prennent part dont 17 partis politiques, le gouvernement et l'assemblée nationale. Les 17 partis politiques sont l'UPRONA, le FRODEBU, le PARENA, le CNDD, le PALIPEHUTU, le Parti libéral, le Rassemblement du peuple burundais, le FROLINA, le Parti du peuple, le Parti pour la réconciliation nationale, le Ralliement pour la démocratie et le développement économique et social, l'Alliance Burundo-Africaine pour le salut, le mouvement socialiste panafricain INKINZO (bouclier en français), l'Alliance Nationale pour le droit et le développement, le Parti social démocrate, le PIT, l'Alliance des vaillants (AV-INTWARI).

⁵ Cfr. Protocole III de L'accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation: paix et sécurité pour tous.

⁶ Cette disposition sera contredite par la promulgation d'une loi d'immunité provisoire en faveur des dirigeants des mouvements rebelles et une disposition de l'accord de cessez-le-feu entre le Conseil national pour la défense de la démocratie et forces de la défense de la démocratie (CNDD-FDD) et le gouvernement qui accorde cette même immunité provisoire aux combattants des FDD et des forces armées burundaises.

⁷ C'est la nouvelle appellation de l'armée régulière décidée par les signataires de l'accord d'Arusha.

⁸ Ces communes ont été choisies en fonction des critères suivants :

- la présence et/ ou la proximité ou non de la rébellion du PALIPEHUTU-FNL
- le rôle actif ou non de la mission onusienne dans des programmes de formation à l'intention des corps de défense et de sécurité
- leur composition ethnique
- leur caractère rural ou urbain
- la présence importante (ou pas) de démobilisés

⁹ Il était apparu délicat d'aborder une réflexion sur ce service au cours de la période durant laquelle la recherche a été menée

¹⁰ L'article 34 de la loi sur les partis politiques dispose qu'aucun parti politique ne peut mettre sur pied une organisation militaire ou para militaire quelconque.

¹¹ L'accord d'Arusha prévoit une représentation de 40% des Tutsi au sein du gouvernement et de l'assemblée nationale et de 50% au sein du sénat. Les partis politiques à majorité Tutsi exigeaient d'avoir l'exclusivité des postes réservés aux Tutsi tandis que les partis à majorité Hutu estimaient que le niveau de représentation des partis politiques au sein des institutions devait dépendre du résultat des élections. C'est cette dernière option qui sera retenue. Elle aura pour conséquence une grande présence de Tutsi appartenant à des partis politiques à majorité Hutu au sein des institutions.

¹² Deux d'entre elles sont tout de même maintenues en prison pour des motifs peu convaincants.

¹³ Programme des Nations Unies pour le développement, "Security Sector Transformation and Transitional Justice: A Crisis Post-Conflict Programmatic Approach" (New York, UNDP: 2003).

¹⁴ Les massacres de population civiles Tutsi à la suite de l'assassinat du président Melchior Ndadaye ont été qualifiés d'actes de génocide dans le rapport S/1996/682 d'une commission d'enquête des Nations Unies. Les attaques répétées des mouvements rebelles contre des cibles civiles Tutsi vont entretenir chez la minorité Tutsi la hantise de son extermination.

¹⁵ Officiellement les quotas politiques ne sont plus de rigueur car la constitution n'y fait pas mention mais dans les faits, ces équilibres politiques sont toujours en vigueur.

¹⁶ Entretien avec le chef d'état major général adjoint de la FDN, le général major Godefroid Niyombare, février 2007.

¹⁷ C'est l'appellation des anciennes rébellions dont le CNDD-FDD.

¹⁸ Chiffres rapportés par le ministre de la défense nationale et des anciens combattants le 22 juin 2007 lors de son discours d'ouverture d'une séance d'information sur la politique sectorielle de son ministère.

¹⁹ Entretiens avec le ministre de la défense nationale et des anciens combattants, Germain Niyoyankana et le chef d'état major de la formation au sein de la FDN, Salvator Hatungimana, décembre 2006.

²⁰ L'étude de Kristiana Powell fournit des informations détaillées sur ces diverses formations, leur contenu et les organisations non gouvernementales et internationales et les pays qui les offrent.

²¹ Source policière anonyme.

²² Voir l'étude de Kristiana Powell.

²³ Entretiens avec différents acteurs politiques et des membres de la société civile, 2006 et 2007.

²⁴ Septième rapport du secrétaire général sur l'opération des Nations Unies au Burundi. Page 6.

²⁵ Cette questions est développée plus en détails dans l'étude faite par Kristiana Powell sur la dimension internationale du processus de reforme des corps de défense et de sécurité

²⁶ Entretien avec un diplomate impliqué dans le processus de SSR, décembre 2006.

²⁷ Le bureau intégré des Nations Unies au Burundi a depuis lors remplacé l'ONUB.

²⁸ Ligue burundaise des droits de l'homme ITEKA. Rapport annuel sur la situation des droits de l'homme 2006. International Crisis Group : « Burundi : la paix et la démocratie en danger ». 30 novembre 2006.

²⁹ Association burundaise pour la protection des droits humains et des personnes détenues (APRODH), rapport d'activités : exercice 2006. Human Rights Watch. « On s'enfuit quand on les voit » Exactions en toute impunité du service national de renseignement. Octobre 2006.

³⁰ Il faut remarquer que l'enquête a été effectuée sur un échantillon de la population où le monde urbain était surreprésenté. Il est certain qu'une enquête sur un échantillon plus représentatif du monde rural sur l'ensemble de la population aurait donné d'autres résultats.

³¹ L'étude de Kristiana Powell explore les initiatives de la communauté internationale en la matière.

³² HARIMENSHI, Herménégilde. "Rôle et défis de la nouvelle police nationale Burundaise en matière de protection des droits de l'homme." Diplôme d'études supérieures spécialisées chaire UNESCO, Bujumbura, Burundi. Novembre 2005

³³ Selon certaines sources autorisées, ils n'atteindraient pas ces effectifs qui seraient de l'ordre de 17,000 à 18,000 au mois de juillet 2007.

³⁴ Cfr. le chapitre intitulé « de l'image de la police nationale. »

³⁵ Entretien avec une source policière qui a requis l'anonymat, avril 2007.

³⁶ Lors d'une tentative de cambriolage perpétrée par cinq hommes dans une usine de production de matelas le 27 mars 2007, la police nationale, informée par un indicateur, a envoyé sur les lieux 30 de ses agents porteurs de fusils d'assaut quelques temps avant l'heure prévue du vol. Elle a ainsi pu facilement encercler les malfaiteurs une fois ces derniers arrivés dans la cour intérieure. Ceux-ci, armés de quelques pistolets et d'un seul fusil AK 47, ont été tous tués ce qui laisse planer des doutes sur le recours éventuel à une sommation et sur le déroulement de l'opération. Cette affaire, fortement médiatisée, a valu les félicitations du président de la république lui-même au corps d'intervention qui a été gratifié d'une récompense en argent. Parmi les voleurs tués figuraient notamment un déserteur de la FDN, un ancien sous-officier de la PNB et un policier en fonction qui faisait encore partie le jour de cette tentative de vol de la garde personnelle de la ministre de la justice !

³⁷ Ces questions sont développées plus en détails dans l'étude faite par Kristiana Powell sur la dimension internationale du processus de réforme des corps de défense et de sécurité.

³⁸ Un certain nombre d'entre eux ont suivi des formations policières à l'étranger.

³⁹ C'est le niveau de formation minimum qui était exigé au sein des agents pour pouvoir intégrer les forces de l'ordre avant les opérations d'intégration.

⁴⁰ Entretien avec une source policière, mars 2007.

⁴¹ Les deux articles concernant la police pénitentiaire se bornent à dire ce qui suit :

- la police pénitentiaire a la mission d'accueillir, d'enregistrer et de garder les détenus. Elle assure la sécurité des établissements pénitentiaires et des homes policiers en prévenant tout ce qui peut perturber l'ordre au sein des prisons (article 35 de la loi portant création de la PNB)
- la police pénitentiaire est également chargée de l'escorte des détenus. La police pénitentiaire collabore étroitement avec l'autorité chargée de l'administration de la prison. (article 36)

⁴² Rapport annuel sur la situation des droits de l'homme, APRODH, 7 avril 2007.

⁴³ Cas notamment de la prison de Ngozi où la police a fait plusieurs victimes en fin d'année 2006.

⁴⁴ Il n'est pas rare que des femmes accouchent en prison et y élèvent leur enfant nouveau né.

⁴⁵ Human Rigths Watch. Un lourd fardeau à porter : les violations des droits des enfants en détention au Burundi. Mars 2007.

⁴⁶ Entretien avec des membres de la commission défense et sécurité au sein de l'assemblée nationale, 2006 et 2007.

⁴⁷ Pour plus de détails, voir l'étude de Kristiana Powell.

⁴⁸ Il faut saluer l'initiative de l'administrateur de la commune de Rohero dans la ville de Bujumbura qui a décidé d'instituer, depuis le mois de juin 2007, une rencontre trimestrielle entre des représentants de la PNB (dont le chef de poste) et les administratifs (les chefs de quartiers et les conseillers communaux) de sa

commune pour voir ensemble les initiatives à mettre en œuvre pour améliorer le comportement de ce corps et ses relations avec la population.

⁴⁹ Ces actions ont toujours été récusées par le porte-parole de la police telle que dans le cas de la filature de l'ancien directeur de la radio publique africaine par des éléments de ce corps en août 2006 ou de la mise à sac de la permanence du parti d'opposition le CNDD de Léonard Nyangoma le 30 septembre 2006.

⁵⁰ Il est important de mentionner que certaines communes ont été enquêtées alors que l'accord de cessez-le-feu global entre le gouvernement et le PALIPEHUTU-FNL n'avait pas encore été signé.

⁵¹ L'armée burundaise fait sans doute partie des armées au niveau d'instruction le plus élevé en Afrique noire.

⁵² Au début de l'année 2004, Bacre Wally Ndiaye, directeur du bureau des Nations Unies pour les droits de l'homme à New York a menacé le président du CNDD-FDD, Pierre Nkurunziza, de poursuivre son mouvement devant les juridictions internationales pour crimes de guerre en raison de la violence extrême de la répression qu'il exerçait sur les populations civiles de Bujumbura rural.

⁵³ Le code pénal militaire attend le nouveau code pénal civil pour s'adapter à ce dernier texte. Un code de l'organisation et des compétences des juridictions militaires est en attente d'adoption.

⁵⁴ L'étude de Kristiana Powell développe la question.

⁵⁵ Le colonel Vital Bangirinama avait plusieurs fois refusé de répondre aux convocations de la justice militaire avant de comparaître devant elle le 19 juillet. Il a été démis de ses fonctions de commandant de région militaire le 20 juillet au lendemain de sa comparution.

⁵⁶ Plusieurs autorités dont le président de la république ont fait plusieurs déclarations sur ce dossier tendant à minimiser les faits (le ministre de l'intérieur et de la sécurité publique allant même jusqu'à remettre en question l'existence de ces disparus) dans la volonté apparente de dédramatiser cette affaire.

⁵⁷ Il a été notamment traité par le procureur en province de Muyinga muté en cours d'instruction de l'affaire, le procureur général de Ngozi, le procureur général de la république sans compter les diverses commissions mises en place par l'exécutif pour le traiter.

⁵⁸ Entretien avec le ministre de la défense nationale et des anciens combattants alors chef d'état major général de la FDN, juillet 2005.

⁵⁹ Voir l'étude de Kristiana Powell pour de plus amples détails.

⁶⁰ Les initiatives à l'endroit de la FDN en matière de formation sont développées dans l'étude de Kristiana Powell.

⁶¹ Au 22 juin 2007, 6974 veuves et orphelins vivaient dans des camps militaires selon les sources du ministère de la défense et des anciens combattants.

⁶² Pour de plus ample informations sur la question, voir l'étude de Kristiana Powell.

⁶³ Le chef d'état major général était un ex-FAB tandis que son adjoint provenait du CNDD-FDD.

⁶⁴ Certains avancent même que les Hutu étaient aussi nombreux que les Tutsi au niveau de la troupe dans l'armée régulière lorsque le processus de la réforme des corps de défense et de sécurité a été initié

⁶⁵ Entretiens avec des acteurs locaux et internationaux concernés par la réforme de la sécurité, 2006 et 2007.

⁶⁶ Voir le manuel intitulé « ubuzima bw 'umugambwe PALIPEHUTU-FNL » (la vie du PALIPEHUTU-FNL), un document interne à la rébellion.

⁶⁷ L'organisation « Burundi leadership training program » a effectué avec un certain succès divers séminaires dans ce sens depuis le début de l'intégration. Elle semble particulièrement outillée pour continuer ce travail à l'intention des corps de défense et de sécurité dans l'éventualité de l'intégration des combattants FNL

⁶⁸ Il faut noter le contexte politique et institutionnel particulier de l'époque. Les élections de 1993 ont porté au pouvoir le parti FRODEBU, majoritairement Hutu, qui investit donc toutes les institutions civiles. Les massacres de populations civiles Tutsi consécutifs à l'assassinat de Melchior Ndadaye, sont imputés par les partis d'opposition à la nouvelle administration territoriale issue du nouveau parti au pouvoir. Ces mêmes partis politiques demandent en conséquence la démission du pouvoir issu des élections. Des négociations sont alors menées entre le FRODEBU, ses alliés et les partis d'opposition sous l'égide de l'envoyé spécial du secrétaire général des Nations Unies. Ces négociations aboutissent entre autres au partage du pouvoir entre l'opposition et la majorité présidentielle qui maintient cependant le contrôle sur certains services clefs dont la documentation nationale qui jouera un rôle clef dans l'armement des bandes armées et de la population de ces quartiers.

⁶⁹ Léonard Nyangoma va par la suite démissionner du gouvernement pour fonder la rébellion du CNDD-FDD.

⁷⁰ En 1997, une journaliste d'un organe de presse privé produit une dépêche où elle révèle que l'administration territoriale et locale procède à l'armement de civils dans plusieurs localités. La diffusion de cette information rendra furieux le ministre de l'intérieur et de la sécurité publique qui va jusqu'à vouloir faire emprisonner la journaliste !

⁷¹ Le président déchu du CNDD-FDD Hussein Radjabu a été arrêté et emprisonné sous le chef d'accusation d'avoir voulu organiser des démobilisés pour monter une nouvelle rébellion.

⁷² Lorsque sous le gouvernement de transition le président Domitien Ndayizeye, du parti FRODEBU, évoque de manière récurrente la question du désarmement des civils à la veille des élections, il veut en fait priver le CNDD-FDD d'un de ses moyens de pression contre la population. L'ancien mouvement rebelle a de nombreuses armes au sein de ses militants et de ses combattants démobilisés. Le chef de l'exécutif pense qu'elles pourraient être utilisées dans une campagne de terreur souterraine. Le président du CNDD-FDD de l'époque et ministre d'état dans le gouvernement de transition, Pierre Nkurunziza, s'y oppose arguant que la population n'est pas préparée à ce désarmement. La campagne n'aura donc pas lieu !

⁷³ Mais les membres de cette commission ne seront nommés qu'en août.

⁷⁴ « L'absence d'un cadre clairement défini pour le désarmement des civils avant l'annonce de la campagne, les craintes de la population à propos de l'enregistrement des armes et de l'absence d'instructions à l'intention des forces de sécurité pour qu'elles prêtent le concours à ce processus ont abouti à une énorme confusion quant à l'initiative et aux modalités de son exécution. » Page 7 du septième rapport du secrétaire général sur l'opération des Nations Unies au Burundi.

⁷⁵ Communiqué de presse du CTDC du 29 novembre 2006. Or les chiffres ne devraient pas avoir beaucoup changé puisque le gouvernement a dans l'entretemps renoncé à collecter les armes comme il l'avait débuté.

⁷⁶ Voir l'étude de Kristiana Powell. Celle-ci donne également des informations sur le type de collaboration entre la commission et certains des bailleurs de fonds.

⁷⁷ Cfr. "Étude sur la prolifération des armes légères au Burundi" menée par la ligue ITEKA et l'ONG Small Arms Survey.

⁷⁸ La mission des Nations Unies en Sierra Leone, l'UNAMSIL, rachetait les armes à raison de 150 US \$ pour une AK47 en état de marche. Un riche commerçant libanais eut l'idée de les importer d'Afghanistan par avion cargo pour 20 US\$ la pièce. Cela a provoqué une augmentation considérable du stock d'armes en circulation et une criminalité à la hausse.