

IFP GROUPE SECTORIEL SUR LA SECURITE

ETUDE DE CAS PAYS: BURUNDI

LES BAILLEURS EUROPÉENS ET L'APPROCHE PARTICIPATIVE DANS LE SECTEUR DE LA SÉCURITÉ ET LA JUSTICE AU BURUNDI

Sylvie More

Août 2010



INITIATIVE FOR  PEACEBUILDING



THIS INITIATIVE IS FUNDED
BY THE EUROPEAN UNION

ABOUT IFP

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

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

ABOUT CLINGENDAEL

“Clingendael”, the Netherlands Institute of International Relations, is a research and training organisation on international affairs. Within the institute, the Conflict Research Unit conducts research on the nexus between security and development with a special focus on integrated/comprehensive approaches on conflict prevention, stabilisation and reconstruction in fragile and conflict-affected situations. Specialising in conducting applied, policy-oriented research and developing practical tools, CRU aims to assist national and multilateral governmental and non-governmental organisations in improving their engagement in these fragile and conflict-affected situations. To learn more, visit <http://www.clingendael.nl/cru/>.

Cover image: © Brice Blondel

© Initiative for Peacebuilding 2010

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

LES BAILLEURS EUROPÉENS ET L'APPROCHE
PARTICIPATIVE DANS LE SECTEUR DE LA
SÉCURITÉ ET LA JUSTICE AU BURUNDI

PROFIL DE L'AUTEUR

Sylvie More

Avant de rejoindre Clingendael, l'Institut néerlandais pour les relations internationales, Sylvie More a travaillé en République centrafricaine pour le Programme des Nations Unies pour le Développement en appui aux autorités nationales pour leur processus de réforme du secteur de la sécurité et la justice ainsi que pour l'élaboration de leur stratégie de consolidation de la paix. Sylvie More a également acquis de l'expérience de ces thématiques à travers sa collaboration précédente avec Amnesty International, International Crisis Group et l'Ambassade de France au Mali.

Aujourd'hui, chercheuse au sein de l'Unité de recherche sur les conflits de Clingendael, elle travaille sur les questions de développement du secteur de la sécurité et la justice dans les pays post-conflit et les états fragiles. Elle a une concentration géographique sur le Burundi et la République Démocratique du Congo.

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier l'ensemble des personnes interviewées à Bruxelles et à Bujumbura pour leur disponibilité et leur franche collaboration. Je remercie également tous ceux qui ont pris le temps de relire des versions précédentes de cette étude pour leurs conseils et corrections. Toutes les erreurs et inexactitudes qui y restent sont les miennes.

Je profite aussi de cette occasion pour exprimer ma gratitude à Brice Blondel pour la photo de la page de garde qu'il a généreusement mis à ma disposition.

SOMMAIRE

Liste des Sigles et Abréviations	6
1. Introduction	7
2. Contexte sociopolitique	9
3. La participation au Burundi	11
4. La participation dans le secteur de la justice et sécurité	14
5. L'Union européenne et la participation	16
6. Expériences des bailleurs européens en matière de participation dans leurs programmes d'appui au secteur de la sécurité et la justice	18
Obstacles à la consultation lors de l'identification et la formulation	19
Obstacles à l'implication dans la mise en oeuvre	21
Analyse et pistes pour surmonter les obstacles	22
7. Conclusion	27
Références	29

LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS

ARCANE	Projet d'appui aux acteurs non-étatiques
ASBL	Associations sans but lucratif
CENAP	Centre d'alerte et de prévention des conflits
CSCP	Cadre Stratégique de Consolidation de la Paix
CSLP	Cadre Stratégique de croissance et de Lutte contre la Pauvreté
CNDD-FDD	Conseil national pour la défense de la démocratie-Forces de défense de la démocratie
DSP	Document de stratégie pays
FED	Fonds européen de développement
FDN	Force de défense nationale
FDS	Forces de défense et de sécurité
IfP	<i>Initiative for Peacebuilding</i>
ONG	Organisations non-gouvernementales
OSC	Organisations de la société civile
Palipehutu-FNL	Parti pour la Libération du Peuple Hutu-Forces Nationales de Libération
PIN	Programme indicatif national
PNB	Police nationale burundaise
RSS	Réforme du Secteur de la Sécurité
UE	Union Européenne
UPRONA	Parti de l'Unité et du Progrès National

1. INTRODUCTION

Cette étude de cas fait partie d'un programme de recherche entrepris par le Groupe Sectoriel sur la Sécurité du consortium *Initiative for Peacebuilding* (IfP). Le programme vise à fournir une analyse indépendante des politiques et programmes d'appui au secteur de la sécurité et justice de l'Union Européenne (UE) et de ses Etats Membres dans les pays post-conflit, en vue de fournir des recommandations afin d'améliorer leur impact et efficacité. Lors de la première phase de ce programme de recherche, il est ressorti que malgré la reconnaissance au niveau des politiques de l'UE qu'une approche à la consolidation de la sécurité qui est centrée sur la personne (*people-centred approach*) produit des résultats plus pertinents et durables, en général les bailleurs de fonds européens n'ont pas tendance à recueillir un apport significatif de la part de la société au sens large, lors de leurs interventions. Le programme de recherche a également identifié des exemples qui indiquent que là où les communautés locales sont impliquées de manière significative, les activités sont considérées plus adéquates et légitimes par les bénéficiaires. Sur cette base, le rapport de synthèse du Groupe Sectoriel sur la Sécurité de IfP recommande à l'UE et à ses Etats Membres l'adoption d'une approche plus participative à l'identification, la formulation, la mise en œuvre et l'évaluation de leurs programmes de sécurité et de justice.¹

Cette étude de cas s'inscrit dans la deuxième phase de ce programme de recherche. La deuxième phase vise à faire des recommandations aux bailleurs européens pour les aider à surmonter les obstacles qui se posent à l'opérationnalisation de leurs politiques. Celles-ci impliquent une prise en compte des besoins des communautés à la base ainsi qu'une sollicitation de leur participation dans les programmes d'appui au secteur de sécurité et justice.

L'étude de cas sur la Réforme du Secteur de la Sécurité (RSS) au Burundi et la pratique des bailleurs² publié lors de la première phase de ce programme de recherche a relevé que « dans la grande majorité des cas, il n'existe pas de recours automatiques à des mécanismes de prise en compte des besoins et des préoccupations des communautés au sein des programmes RSS des acteurs internationaux ». La présente étude de cas vise donc à creuser davantage ce constat, à étudier le contexte particulier du Burundi et à éclairer les opportunités, défis et obstacles auxquels l'UE et ses Etats Membres actifs dans le renforcement du secteur de la sécurité et la justice font face par rapport à l'implication des communautés à la base et de la société civile dans la programmation. Il s'agit de dégager les grandes tendances dans les pratiques des bailleurs européens dans le contexte du Burundi afin de pouvoir proposer des pistes pour améliorer leur approche en matière de participation. L'étude commence par une brève description du contexte sociopolitique au Burundi (Chapitre 2), pour ensuite décrire le phénomène de la participation au niveau général au Burundi (Chapitre 3) et dans le secteur de la sécurité et la justice en particulier (Chapitre 4). Elle fait état de l'approche de l'UE au Burundi à la participation (Chapitre 5) pour ensuite étudier davantage les pratiques des bailleurs européens en matière de conception et mise en œuvre de leurs programmes de justice et de sécurité et énumérer les obstacles auxquels ils font face pour y associer les communautés de base et la société civile (Chapitre 6). Finalement, suite à l'analyse du contexte et de ces obstacles, l'étude suggère des changements permettant de surmonter ou contourner un certain nombre de ces obstacles.

Pour réaliser cette étude, l'auteur a consulté des études et rapports dont les références se trouvent à la fin de l'étude ainsi qu'en notes de bas de page. Elle a également interviewé une trentaine de personnes représentant la délégation de l'UE, les Etats membres de l'UE actifs dans le secteur de sécurité et de justice au Burundi,

1 Sébastien Babaud, Virginie Giarmana, Robert Parker and Simon Rynn, *Responding to People's Security Needs: Improving the Impact of EU Programming, Initiative for Peacebuilding, April 2009.*

2 Stéphane Mora, *La Réforme du Secteur de la Sécurité au Burundi, Initiative for Peacebuilding, Novembre 2008.*

le Gouvernement burundais, des organisations non-gouvernementales locales et internationales, des médias et des chercheurs indépendants. Afin de conserver leur anonymat ces personnes ne sont pas citées, mais les arguments mis en avant dans cette étude sont largement basés sur les points de vue exprimés lors des entretiens menés par l'auteur à Bujumbura en avril 2010.

Ayant été rédigée au cours de la période électorale de 2010, cette étude ne prend pas en compte le nouveau gouvernement élu en 2010 mais fait plutôt référence aux autorités issues des élections de 2005.

2. CONTEXTE SOCIOPOLITIQUE

Constitué en royaume depuis le dix-septième siècle, le Burundi est depuis longtemps habitué à un système de gouvernance autoritaire et de contrôle central. La période postindépendance, allant de 1962 à nos jours, a été caractérisée par une profonde crise sociopolitique qui s'est manifestée par des conflits ethniques opposant la minorité Tutsi et la majorité Hutu, des dictatures militaires, la prééminence d'un parti-Etat (1966-1992) et de la brutalité politique.³ En effet, depuis 1962, la violence a souvent été utilisée comme moyen pour accéder et se maintenir au pouvoir. Les enjeux autour de l'exercice du pouvoir sont capitaux dans ce pays très pauvre, aux faibles ressources naturelles où le gouvernement et l'administration sont considérés comme la première source d'enrichissement personnel.

Depuis 1962, le Burundi a connu une série de conflits armés internes, avec des pics de violence dans les années 1965, 1972, 1988 et entre 1993 et 2003. Au cours de cette dernière période de guerre civile, les Accords d'Arusha pour la paix et la réconciliation ont été signés en août 2000 par tous les partis politiques reconnus, et par plusieurs partis et mouvements politiques armés, pour définir un système de partage du pouvoir. Cependant, les principaux mouvements rebelles – le Conseil national pour la défense de la démocratie-Forces de défense de la démocratie (CNDD-FDD) et le Parti pour la Libération du Peuple Hutu-Forces Nationales de Libération (Palipehutu-FNL) – ont refusé de rejoindre le processus d'Arusha et ont poursuivi les hostilités. A la suite de la signature d'un accord de cessez-le feu avec le gouvernement de transition en novembre 2003, le CNDD-FDD a intégré les institutions politiques et sécuritaires. En 2005, une nouvelle Constitution consacrant le principe de quotas ethniques, approuvée par référendum, est entrée en vigueur. Celle-ci a permis l'organisation d'élections présidentielle et parlementaire en juillet et août 2005. Le CNDD-FDD, est sorti vainqueur des urnes et le nouveau gouvernement a pris ses fonctions en septembre 2005. Cependant le climat politico-sécuritaire ne s'est pas complètement apaisé et ce n'est que lorsque le dernier groupe d'opposition armée (Palipehutu-FNL) a rejoint le processus de paix, fin 2008, et s'est transformé en parti politique, début 2009, que la guerre a vraiment pris fin.

Les longues années de conflit n'ont pas seulement eu des effets dévastateurs au niveau économique mais elles ont considérablement affaibli la sphère publique au Burundi. Les relations entre l'Etat et les citoyens ont souffert durant des années de discrimination ethnique et d'abus du pouvoir par ce premier.⁴ Selon le Professeur Peter Uvin, 'le fonctionnement réel de l'économie politique du Burundi est basé sur des relations de pouvoir, associés à des relations d'origine géographique, de famille, d'ethnicité, d'idéologie, d'affiliation politique et de personnalité'.⁵ C'est surtout au niveau local, là où l'interférence de l'autorité est la plus fréquente, que les abus de pouvoir sont prévalents.

A l'instar de nombreux pays sortant d'une période prolongée de guerre, le Burundi dispose d'une administration faiblement performante et d'une vision limitée en matière de politiques et programmes nationaux. Le gouvernement élu en 2005, composé majoritairement de membres de l'ancienne rébellion du CNDD-FDD, n'est pas constitué de personnes ayant une longue expérience de la chose publique. L'administration n'est pas composée de fonctionnaires bien formés avec un esprit de compétence bureaucratique travaillant pour le bien

3 Leontine Specker and Ivan Briscoe, *Early Economic Recovery in Fragile States: Case Study Burundi Operational Challenges*, Clingendael, January 2010.

4 Peter Uvin, *Structural causes, development cooperation and conflict prevention in Burundi and Rwanda*, *Conflict, Security and Development* 10:1, 161-179, 2010.

5 Peter Uvin, *Local Governance After War: Some Reflections On Donor Behavior In Burundi*, *PRAXIS The Fletcher Journal of Human Security*, VOLUME XXIII, 2008 [ma traduction].

public⁶, mais est plutôt sujette à l'influence des élites économiques et politiques. Cette situation, qui prévaut au niveau central, paraît même plus accentuée au niveau local. De nombreux cas de manipulation des agents de l'ordre à des fins politiques ont été répertoriés, notamment à l'approche des élections de mai à septembre 2010.⁷

Avec l'appui des bailleurs, le gouvernement a développé un Cadre Stratégique de croissance et de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) et ensuite un Cadre Stratégique de Consolidation de la Paix (CSCP) présentant des orientations générales. Le processus de définition de stratégies sectorielles est lui récent ; il n'a été entamé que depuis environ 18 mois. Par conséquent très peu de ministères ont des documents de politiques bien articulés ; un certain nombre de ces documents se bornent à expliquer les attributions des ministères et ne présentent pas de véritables stratégies tournées vers l'avenir.

Malgré la volonté affichée de la part du gouvernement et de ses partenaires techniques et financiers en faveur d'un processus de décentralisation, et en dépit de l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi portant organisation de l'administration communale (Loi No 1/016 du 20 avril 2005) qui accorde plus d'autonomie aux communes, les effets de la décentralisation sont peu visibles au niveau local.⁸ Il y a très peu de versements de l'Etat central pour financer le fonctionnement des communes. Par conséquent, la plupart des communes éprouvent d'énormes difficultés à couvrir leurs dépenses. Dans beaucoup de cas, l'Administrateur communal ne s'est pas encore imprégné de son mandat de par la loi et ne dispose pas de cadres qualifiés pour l'appuyer dans ses fonctions. Le Conseil communal, censé représenter la population d'après la loi communale, n'a pas encore acquis de pouvoir autonome distinct du pouvoir de l'Etat.

6 Peter Uvin, *Structural causes, development cooperation and conflict prevention in Burundi and Rwanda*, Conflict, Security and Development 10:1, 161-179, 2010.

7 Observatoire de l'Action Gouvernementale, *Contexte politique et sécuritaire au Burundi à la veille des élections de 2010*, Bujumbura, avril 2010 ; Human Rights Watch, *We'll Tie You Up and Shoot You*, May 2010.

8 La décentralisation a été longtemps bloquée en raison de débats sur la nécessité d'un nouveau projet de loi étant donné les incertitudes dans la loi du 20 avril 2005. Des Etats généraux de la décentralisation ont été organisés début 2008 et la loi a ensuite été reformée.

3. LA PARTICIPATION AU BURUNDI

Dans le programme de recherche mené par le Groupe Sectoriel sur la Sécurité de l'IfP, on entend par « approches participatives » toutes les pratiques qui visent à inclure la perspective des communautés à la base (besoins, préoccupations etc.) dans un processus de décision dans la mesure où celui-ci a un impact sur eux. Tel qu'établi dans le rapport de ce programme de recherche intitulé « *Participatory Approaches to Security Building in the EU: Frameworks, Practices, Challenges and Opportunities* », ces pratiques incluent une multitude de gammes d'approche qui vont du partage basique d'information à une codécision par le gouvernement et des acteurs non-gouvernementaux en matière de conception et mise en œuvre de programmes. Le terme 'société civile' englobe toute une série d'acteurs non-étatiques, d'organisations non-gouvernementales (ONG) et d'associations à la base qui sont, ou du moins se disent, représentatifs de communautés à la base et/ou d'individus de la société burundaise.⁹ Dans cette étude, les termes 'société civile' ou 'organisations de la société civile' (OSC) sont utilisés pour faire référence à ces acteurs.

Plusieurs accords signés par le Gouvernement du Burundi et ses partenaires techniques et financiers consacrent le concept de la participation de tout type d'acteurs –en plus du gouvernement– dans le développement du pays. Il s'agit premièrement de l'accord de partenariat entre les membres du groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et la Communauté européenne, signé à Cotonou en 2000, dans lequel la participation est identifiée comme l'un des quatre principes fondamentaux de la coopération.¹⁰ Cet accord affirme notamment la place que la société civile devrait jouer dans la mise en œuvre de programmes et de projets. Dans la Déclaration de Paris de 2005, dont le Burundi et la Commission Européenne sont signataires, ainsi que bon nombre d'Etats Membres de l'UE, l'accent est mis sur la consultation et la participation d'acteurs nationaux très divers dans l'élaboration et la définition des priorités des stratégies nationales de développement. Les pays partenaires signataires, tels que le Burundi, se sont notamment engagés à « faire davantage de place aux approches participatives en associant systématiquement un large éventail de partenaires à la formulation des stratégies nationales de développement et à l'évaluation de leur état d'avancement. » Dans le Programme d'Action d'Accra de 2008, ils se sont engagés à « associer des OSC à la mise en œuvre et suivi des politiques et plans nationaux de développement. »

Au niveau politique, le gouvernement burundais ainsi que les bailleurs européens présents au Burundi se sont donc engagés à adopter une approche participative. Leurs engagements sont tout de même récents. En effet, au Burundi, l'idée de faire participer des acteurs non-étatiques à l'identification et la mise en œuvre des politiques et programmes de développement est nouvelle. Il convient de souligner deux facteurs à cet égard. Premièrement, l'approche participative n'est pas une pratique que les pouvoirs successifs ont eu l'habitude d'adopter. Depuis l'indépendance, la manière de gouverner a été principalement dirigiste ; c'est le gouvernement qui décide, y compris des questions de développement. De plus, à l'heure actuelle, le Burundi est en phase post-conflit et le gouvernement est dominé par un parti, issu d'une rébellion armée, qui est réticent à céder des parcelles de son pouvoir.

Deuxièmement, ce qu'on pourrait appeler une société civile organisée, en mesure de s'exprimer et participer aux politiques et programmes de développement, existe depuis peu de temps au Burundi. Dans les années 50 jusqu'en 1966 on a pu constater l'émergence d'un mouvement associatif autonome et le développement de certaines organisations syndicales, mais de 1966 jusqu'au début des années 90 le monopartisme a eu pour

9 Sébastien Babaud, Simon Gray, Duncan Hiscock, Robert Parker, *Participatory Approaches to Security Building in the EU: Frameworks, Practices, Challenges and Opportunities*, Initiative for Peacebuilding, May 2010.

10 Extrait de l'Article 2 : « La participation: outre l'État en tant que partenaire principal, le partenariat est ouvert à différents types d'autres acteurs, en vue de favoriser la participation de toutes les couches de la société, du secteur privé et des organisations de la société civile à la vie politique, économique et sociale. » <http://www.acpsec.org/fr/conventions/cotonou/accord1.htm> (consultée 14/08/10)

conséquence une réduction très importante des espaces d'expression et d'action de la société civile au profit du Parti-Etat (Parti de l'Unité et du Progrès National – UPRONA).¹¹ Pendant cette période, avant la réouverture du multipartisme, le paysage politico-social était donc caractérisé par la prééminence de l'Etat. C'est surtout après 1992, grâce au décret-loi du 18 avril 1992 qui ouvre l'espace pour la création des Associations sans but lucratif (ASBL) et au changement du paysage politique, que le développement et l'expansion des associations commencent.¹² Deux facteurs peuvent expliquer le grand nombre d'associations qui se sont établies à partir des années mille neuf cent quatre-vingt dix. Premièrement, la défaillance progressive de l'Etat dans la fourniture des services de base a poussé les acteurs non-étatiques à suppléer à cette carence. Deuxièmement la coopération internationale avait sensiblement réduit son aide à l'Etat burundais et transféré une partie de son assistance aux ONG locales et internationales.

A côté de ce caractère récent de la société civile, l'histoire du pays et le contexte socio-économique engendrent une certaine mentalité politico-culturelle qui ne favorise pas nécessairement l'engagement par l'individu pour le compte de sa communauté. Il y a très peu d'entreprises ou débouchés dans le secteur privé au Burundi. Par conséquent, en terminant leurs études, la majorité des gens cherchent un travail au sein de l'administration publique. Dans un tel contexte où l'Etat demeure le principal employeur, il y a une certaine tendance chez les demandeurs d'emplois à faire allégeance au parti au pouvoir. Certains pensent même qu'il y a une allégeance à l'autorité qui est ancrée dans les mentalités au Burundi. Par conséquent, si l'on compare le Burundi avec d'autres pays tels que l'Inde, il n'y a pas un nombre conséquent de personnes qui s'engagent à travailler pour l'intérêt de leur communauté à la base ou qui influencent le processus de développement communautaire.

De plus, le phénomène de concentration de la grande majorité des OSC (à part les associations de base) à Bujumbura, la capitale, et leur dépendance financière des bailleurs de fonds étrangers limitent la capacité de représentativité des OSC de communautés ou individus à la base. En raison des contraintes de financements disponibles, la plupart des grandes OSC sont basées à Bujumbura et ont peu de rayonnement à l'intérieur du pays ou de véritable assise communautaire. Les OSC au Burundi dépendent quasi-uniquement pour leur financement des bailleurs de fonds ; il n'y a pas de subventions du gouvernement et très peu de fonds mis à leur disposition par des entreprises privées ou fondations. Les zones d'interventions et le contenu des projets des OSC sont donc souvent dictés par les choix faits par les bailleurs. Lorsque les OSC ont des antennes en province ou des activités au niveau local, c'est principalement grâce au financement venant d'un bailleur de fonds pour un projet spécifique qui est circonscrit dans le temps. La dépendance des OSC sur les fonds des bailleurs a inévitablement pour conséquence d'orienter les lignes de responsabilité (*accountability*) davantage vers les bailleurs que vers les communautés à la base qu'ils cherchent à servir.¹³ Il existe néanmoins des associations à la base ou des regroupements de la population sur la colline qui disposent d'une forte assise communautaire. Ces associations souffrent néanmoins de beaucoup d'insuffisances aux plans organisationnel et institutionnel. Elles ont également beaucoup de mal à accéder aux ressources et peinent à faire valoir leur voix auprès des autorités étatiques.¹⁴

Finalement, lorsqu'on peint le contexte général de la participation au Burundi et son caractère récent, il est important de souligner le rapport difficile, voire de méfiance qui existe entre le gouvernement et la société civile, ce qui défavorise la participation d'un large éventail d'acteurs non-étatiques au processus de développement du pays. En premier lieu, étant donné que la société civile représente un phénomène assez récent au Burundi, certains membres du parti au pouvoir se posent des questions sur la légitimité et la valeur de la société civile. En deuxième lieu, étant donné qu'une large composante de la société civile est constituée de l'ethnie Tutsi, le CNDD-FDD a d'emblée considéré la société civile dans son ensemble comme un « ennemi » qui cherche à le déstabiliser ; la société civile a été assimilée à l'opposition suite à certaines prises de position sur les problèmes de corruption ou de gouvernance en général. Le gouvernement de 2005 a eu tendance à intimider certaines ONGs ou à établir une certaine discrimination contre les associations de base, au niveau local, selon leur proximité avec l'opposition. En troisième lieu, un nombre conséquent d'OSC agissent en contre-pouvoir,

11 Gianfrancesco Costantini, Jeanot Minla Mfou'ou, *Etude cartographique, Identification et Formulation du projet 10^{ème} FED en faveur des Acteurs Non Etatiques au Burundi*, mars 2010.

12 Idem.

13 Peter Uvin, *Local Governance After War: Some Reflections On Donor Behavior In Burundi*, PRAXIS The Fletcher Journal of Human Security, VOLUME XXIII, 2008.

14 Gianfrancesco Costantini, Jeanot Minla Mfou'ou, *Etude cartographique, Identification et Formulation du projet 10^{ème} FED en faveur des Acteurs Non Etatiques au Burundi*, mars 2010.

dénonçant et critiquant les actions du gouvernement. Les médias, notamment les radios, ont surtout été d'une critique très sévère.¹⁵

Ces relations tendues entre la société civile et les autorités se sont tout de même améliorées petit à petit au cours des dernières années. L'on observe une tendance de rééquilibrage ethnique au sein de la société civile qui permet un certain regain de confiance de la part des autorités. De plus il y a certains acteurs plus expérimentés au sein de la société civile qui reconnaissent qu'il vaut mieux ne pas aller à la confrontation ou d'entrer en conflit avec le gouvernement.

En théorie, il existe des cadres permettant la concertation entre les autorités et les OSC à plusieurs niveaux. Au niveau national, il y a des comités sectoriels. Au niveau provincial, l'administration nomme des points focaux de coordination des interventions de développement. Ceux-ci organisent des réunions regroupant tous les intervenants pour échanger sur leurs interventions respectives et les besoins dans la province. Les OSC peuvent participer si elles mènent des projets reconnus dans le secteur. Au niveau communal, le cadre législatif a récemment été changé pour permettre à deux OSC de participer dans chaque Comité communal de développement communautaire. Bien que l'existence de ces cadres au niveau formel représente un premier pas important pour la participation des communautés, il reste à voir dans quelle mesure cette participation peut se réaliser dans la pratique. Généralement, les expériences varient de province en province, ou de commune en commune, en fonction du dynamisme du gouverneur, ou de l'administrateur, et de son staff par rapport aux OSC.¹⁶

En dépit de ce contexte peu favorable à la participation des populations à la base et de la société civile au Burundi, une implication de ces acteurs se fait dans certains cas, montrant que cela est possible. Les plans communaux de développement local sont un bon exemple. Des populations locales ou OSC ont été associées à leur élaboration dans sept provinces suite au développement d'un guide pour la planification communale élaboré par un comité appuyé par un programme de l'UE.¹⁷ Par ailleurs, les autorités, avec l'appui du Programme des Nations Unies pour le Développement, ont organisé des consultations nationales sur la justice transitionnelle en 2009 et 2010 au cours desquelles la société civile a été invitée.

15 Les médias jouent un rôle de plus en plus important dans l'observation de l'action gouvernementale au Burundi. La presse écrite et les chaînes de télévision sont plus limitées dans leur implication à cet égard, mais la radio se présente comme le mode de communication le plus populaire avec une plus grande couverture géographique.

16 Gianfrancesco Costantini, Jeanot Minla Mfou'ou, *Etude cartographique, Identification et Formulation du projet 10^{ème} FED en faveur des Acteurs Non Etatiques au Burundi*, mars 2010.

17 Programme d'appui à la bonne gouvernance, *Gutwara Neza*. Voir encadré 1 ci-dessous pour plus d'informations sur le programme.

4. LA PARTICIPATION DANS LE SECTEUR DE LA JUSTICE ET SÉCURITÉ

Après cet aperçu de la situation de la participation en général, les particularités du secteur de la sécurité et la justice méritent d'être examinées de plus près. La sécurité et la justice font partie des fonctions régaliennes de l'Etat et sont traditionnellement du domaine réservé des autorités en place. Il n'est donc pas surprenant qu'au Burundi le secteur de la sécurité soit un secteur qui ait été longtemps fermé et qui soit jugé peu accessible aux acteurs non-étatiques. Plusieurs OSC se plaignent d'un manque d'ouverture de la Police nationale burundaise (PNB) et de la Force de défense nationale (FDN). Ils évoquent l'existence de sujets tabous, tels que les budgets alloués à ces secteurs et le paiement de salaires, sur lesquels ces structures ne veulent aucun regard de la part de la société civile. Il est certain, qu'en général, dans un grand nombre de pays, le fait de partager la parole et les priorités avec la société civile n'est pas toujours inné pour les forces de défense et de sécurité (FDS). Au Burundi, dans leur majorité les membres des FDS estiment que le public n'a pas son mot à dire sur les affaires concernant les FDS sous le prétexte qu'elle n'en a pas l'expertise et qu'ils savent déjà ce que veut la population. On remarque tout de même une évolution positive : (i) au niveau de la défense, l'interaction avec la société civile augmente à travers l'organisation de présentations, séminaires et de portes ouvertes. Des discussions ont lieu avec la société civile pour les projets financés par le Fonds de consolidation de la paix des Nations Unies et pour le programme de développement du secteur de la sécurité financé par les Pays-Bas ; (ii) de son côté, la police s'ouvre petit à petit aux partenariats et synergies pour examiner les politiques à être menées, et aux consultations avec les populations ou la société civile ;¹⁸ (iii) il y a une reconnaissance au sein des FDS qu'avec une ouverture sur le plan international et plus de coopération avec des pays partenaires, on doit être disposé à accepter certaines valeurs et rendre compte de ses comportements ; pour ce faire il est nécessaire de savoir ce que le public pense des corps. La police devient en effet de plus en plus sensible quant au regard que la population porte sur elle ; (iv) en janvier 2010 un atelier sur la gouvernance du secteur de la sécurité a été organisé réunissant des représentants des autorités, des FDS, des acteurs non-étatiques, des médias et des confessions religieuses. Il s'agissait du premier atelier de ce type sur la gouvernance du secteur de la sécurité qui visait à renforcer le dialogue dans la perspective de la formulation consensuelle de recommandations pour des actions à mener.

Le secteur de la justice est un domaine extrêmement sensible au Burundi ; il est hautement politisé. Malgré le fait que de nombreux magistrats et fonctionnaires du Ministère de la Justice sont ouverts à l'idée d'un dialogue avec la société civile, il existe une grande réticence au niveau politique. Pour cette raison il est très difficile de favoriser des interrelations entre les autorités et la société civile dans le domaine de la justice. Le Ministère de la Justice a par exemple catégoriquement refusé l'implication de la société civile à un atelier qui avait pour objectif d'identifier la vision et les priorités de la politique sectorielle de la justice ; le Ministère s'est justifié en déclarant qu'il s'agissait de la politique *du gouvernement*.

Il y a très peu d'OSC qui focalisent leur attention uniquement sur le secteur de la sécurité et justice ou sur la RSS. Par conséquent le nombre d'OSC ayant une expertise poussée dans ce domaine est extrêmement faible. Du fait de leur situation précaire en matière de financement, il y a une tendance pour grand nombre d'OSC d'essayer de couvrir plusieurs domaines. Celles qui travaillent sur les thématiques de justice et de sécurité – pour nombre d'entre elles de manière partielle – interviennent principalement à travers un travail de monitoring¹⁹

18 Willy Nindorera, *Des principaux défis de la police nationale pour une meilleure sécurité publique et le renforcement démocratique*, CENAP/ Institut Nord-Sud, mai 2010.

19 Le travail des radios contribue à ce monitoring.

par exemple des abus commis par les services de sécurité et de justice, des violations des droits de l'homme, des conditions de détention et de l'aspect genre. Bien qu'indispensable, ce travail ne va pas dans le sens de la mise en place d'une relation d'échange visant à l'amélioration des services par le dialogue et la prise en compte des situations et du vécu de la population. Il y a certaines OSC comme le CENAP et Dushirehamwe qui ont de l'expérience en matière de consultations des communautés à la base sur les services de justice et de sécurité ou de rencontres au niveau local entre les forces de sécurité et la population. Les résultats de ces consultations ont été portés à l'attention des autorités et des bailleurs afin d'influer sur les programmes. Néanmoins, la grande majorité d'OSC se limitent à constater les abus dans l'exercice quotidien des services de sécurité et la justice sans arriver à prendre le recul nécessaire pour pouvoir proposer des stratégies systémiques ou des solutions à long-terme. Pour la plupart d'entre elles, ces OSC n'ont pas nécessairement les compétences de conception mais sont plutôt des militantes.

En effet, dans le domaine de la sécurité et la justice, les acteurs non-étatiques, crispés par leurs relations tendues avec les autorités en raison des dérapages de ces derniers, interviennent plutôt dans une logique de contre-pouvoir en critiquant le gouvernement et non pas en travaillant à son appui ou en s'imposant en tant que véritables acteurs du développement. Il y a peu de dialogue ou de travail constructif de plaidoyer. Au niveau du suivi des politiques sectorielles de la sécurité et la justice, certaines OSC sont invitées aux réunions des Comités Sectoriels dans le cadre du CSLP. Seulement une – le CENAP – est invitée aux réunions du Comité Sectoriel Sécurité, mais un nombre plus important est invité aux réunions du Comité Sectoriel Justice.²⁰ Il s'avère que dans les faits les OSC ne participent presque pas à ces réunions. Il semblerait qu'elles manquent de temps et de capacité vu leur besoin de rechercher des financements pour pouvoir survivre ; en effet, pour beaucoup d'entre elle, il s'agit d'ONG qui se sont établies pour exécuter des projets. Certaines expliquent le manque d'implication par les faiblesses affectant de nombreuses OSC au Burundi telle qu'une rotation trop fréquente de personnel. De plus, les thèmes abordés aux réunions des comités sectoriels ne leur paraissent pas très pertinents ou elles ne sont pas toujours convaincues de la valeur ou de la légitimité de leur apport en matière de développement de politiques. Finalement, il se développe rapidement dans les comités sectoriels une dynamique de groupe, propre, qui est difficilement intelligible aux acteurs extérieurs tels que la société civile. Les fonctionnaires burundais et les bailleurs parlent un langage commun peu accessible, composé d'acronymes multiples et de jargon de développement. Cela ne favorise pas l'ouverture vers la participation de la société civile.

Bien que souffrant des mêmes limitations en matière de financement que les OSC actives dans d'autres secteurs, il y a quelques grandes OSC travaillant sur la sécurité et la justice, avec des antennes en province, qui ont la confiance de la population et qui sont en mesure de les représenter et d'exprimer leurs points de vue à leur place. En effet, en général les populations ont plus recours aux associations pour dénoncer des problèmes de sécurité et de justice qu'aux autorités parce qu'elles savent qu'elles seront écoutées par ces premières. Il y a tout de même un écart perceptible entre les grandes OSC basées dans la capitale et les regroupements de population sur les collines.

²⁰ Liste à titre indicatif : Association Burundaise des Droits des Prisonniers, Association des Femmes Juristes du Burundi, APRODH, Barreau du Burundi, Ligue ITEKA.

5. L'UNION EUROPÉENNE ET LA PARTICIPATION

L'UE est présente au Burundi à travers sa délégation qui met en œuvre un programme de coopération pour le compte de la Communauté européenne financé principalement par le Fonds européen de développement (FED). La coopération entre le Gouvernement du Burundi et l'UE est consacrée dans le Document de stratégie pays (DSP) et son Programme indicatif national (PIN) qui indiquent les secteurs d'intervention et les grandes lignes de l'appui de l'UE envers le pays. Le DSP/PIN actuel porte sur la période 2008-2013 et comprend de l'appui budgétaire ainsi que du soutien à la réhabilitation et au développement rural, au secteur de la santé, à la bonne gouvernance et à la société civile, entre autres.

Le DSP/PIN est un document politique négocié entre le gouvernement et la délégation de l'UE ; la société civile n'est donc pas impliquée dans sa validation. Plus de 50 pour cent de cette coopération est affecté à de l'appui budgétaire sur lequel, dans la pratique, la société civile n'exerce pas de droit de regard.²¹ Grâce à l'existence d'un projet d'appui aux acteurs non-étatiques (ARCANE), la société civile a tout de même été consultée lors de la revue à mi-parcours du 10^{ème} FED en 2009 ; des OSC ont donc pu, dans ce cadre, donner leur avis sur l'exécution du DSP/PIN et passer en revue le rapport.

Selon les représentants de la délégation interviewés pour cette étude, en théorie l'ensemble des parties prenantes et les communautés de base doivent intervenir dans l'identification et la formulation des programmes de l'UE.²² Dans les faits, les communautés de base ne sont pas systématiquement consultées, cela se fait plutôt au cas par cas. Les délais pour ces phases d'identification et de formulation sont courts ; le personnel de la délégation reconnaît qu'une implication des communautés de base dans ce processus requière beaucoup de travail estimant que pour qu'une consultation soit efficace elle doit être bien préparée. Le personnel juge que la délégation n'a pas suffisamment de ressources humaines pour le faire toute seule. Le travail de conception des projets du 9^{ème} FED s'est fait principalement par des consultants, en raison des ressources humaines très limitées à cette époque. Cependant, le contenu des documents de projet issus de ce travail ne témoigne pas d'une consultation approfondie avec la société civile ou les futurs bénéficiaires. Pour le Programme d'appui à la bonne gouvernance, des consultations ont eu lieu mais elles étaient limitées en raison des délais très courts pour les trois missions d'identification et formulation – deux mois et demi au total. Pour la formulation de la suite du projet ARCANE, qui s'est faite récemment, des ateliers ont été organisés avec les bénéficiaires directs ; c'est-à-dire des organisations faîtières à Bujumbura et des associations au niveau des provinces et de communes. Ce travail de consultation était plutôt novateur pour la délégation et a pris deux mois.

En matière d'orientation et d'appui reçu du siège, le personnel de la délégation reconnaît l'existence d'un ensemble de documents sur les principes de bonne gouvernance qui font office de lignes directrices et qui comprennent notamment des indications sur la consultation de la société civile et les communautés de base au moment de l'identification et la formulation des projets. Cependant, il considère ces documents très théoriques avec un degré

21 La société civile pourrait théoriquement participer aux réunions du Comité de Pilotage (Comité Technique du Cadre de Partenariat) sur l'appui budgétaire et la réforme de la gestion des finances publiques, mais ne le fait pas. La Délégation de l'UE réfléchit actuellement à la possibilité de lancer des appels à propositions pour impliquer des ONG dans le suivi de la préparation, de l'exécution du budget, et de l'appui budgétaire, à partir de 2011.

22 Lors de la phase d'identification, une fiche posant les grandes bases du projet est préparée. Pour la formulation les parties prenantes sont consultées pour la rédaction d'une fiche qui spécifie les mécanismes de mise en œuvre, le budget etc.

d'applicabilité limité. La délégation évoque également l'existence de formations organisées par EuropeAid²³ sur la bonne gouvernance, le développement des politiques publiques et l'implication des communautés de base et de la société civile dans l'identification et la formulation de programmes.

La délégation a établi une cartographie de la société civile. Elle a été mise à jour au moment de l'identification et la formulation de son programme d'appui aux acteurs non-étatiques et a ainsi servi pour le document de programme. Le personnel de la délégation dit mener des consultations ad hoc de la société civile, notamment pour les projets sous le financement de l'instrument pour la démocratie et les droits de l'homme de l'UE. Afin de définir les lignes directrices pour ses appels à proposition, la délégation a invité les plus grandes OSC actives en matière de droits de l'homme à présenter les sujets qui, selon eux, méritent une attention particulière pour un futur appui.

²³ EuropeAid est la direction générale de la Commission européenne chargée de la mise en œuvre de projets et de programmes d'aide extérieure.

6. EXPÉRIENCES DES BAILLEURS EUROPÉENS EN MATIÈRE DE PARTICIPATION DANS LEURS PROGRAMMES D'APPUI AU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ ET LA JUSTICE

La principale intervention de l'UE dans le domaine de la sécurité et la justice est le Programme d'appui à la bonne gouvernance, *Gutwara Neza*, dont les activités ont commencé en juillet 2007. Ce programme « vise à apporter un appui à la formulation et la mise en œuvre des politiques sectorielles de la bonne gouvernance, de la justice et des droits de l'homme et des égalités des genres ainsi que du processus de décentralisation au Burundi ». Il représente un exemple de l'adoption d'une approche participative dans le secteur de la sécurité et la justice (pour plus d'informations voir Encadré 1 ci-dessous). Mise à part l'apport de la Communauté européenne, l'UE est également représentée au Burundi par cinq Etats Membres : l'Allemagne, la Belgique, la France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni.²⁴ Ces Etats Membres sont tous impliqués dans l'appui au secteur de la sécurité et la justice au Burundi. Les recherches entreprises dans le cadre de cette étude n'ont pas permis une analyse approfondie des programmes des bailleurs européens mais visent plutôt à éclairer les grandes tendances dans les pratiques actuelles.

La doctrine du développement post-conflit d'aujourd'hui impose la construction d'un Etat viable qui est capable de répondre aux besoins de sa population. La priorité pour la plupart des bailleurs de fonds est d'avoir un alter ego dans le gouvernement qui pourra mettre en œuvre les principes de la Déclaration de Paris tels que l'appropriation. Dans le secteur de la sécurité et la justice, un grand nombre de bailleurs privilégient donc en premier lieu le travail d'appui institutionnel ; cela au détriment d'un travail direct avec les communautés de base vu que leurs moyens sont limités. Au Burundi la majorité des programmes d'appui au secteur de la sécurité et la justice des bailleurs européens sont des projets d'appui institutionnel. Cependant plusieurs bailleurs apportent également un appui à la société civile burundaise, de manière générale, à travers une coopération indirecte (souvent par le biais d'ONG internationales) ou sur des lignes budgétaires spécifiques.

Les interviews de représentants de bailleurs européens menées pour cette étude ont montré qu'en général ces bailleurs impliquent très peu les OSC ou les communautés de base dans la conception des programmes d'appui au secteur de la sécurité et la justice. Ils ont plus tendance à travailler avec le gouvernement burundais et de consulter des ONG internationales – qui sont souvent dans la même logique qu'eux – ainsi que d'autres bailleurs. S'ils consultent des OSC c'est souvent pour s'informer de leurs activités dans le secteur ou à un stade final de la formulation afin de partager et faire approuver les résultats de leur mission d'identification ou de formulation. A part quelques rares exceptions tel qu'un atelier organisé au début d'une mission de formulation d'un programme d'appui à la justice, les bailleurs européens n'ont pas tendance à consulter les communautés à la base avec l'objectif de mieux connaître leurs besoins ou cerner la problématique du secteur. Beaucoup disent que les problèmes dans le secteur de la sécurité et la justice sont bien connus ; qu'il existe déjà beaucoup de rapports et de consultations qui ont été menés.

Lorsqu'il s'agit de projets d'appui institutionnel, l'implication d'OSC ou de communautés de base n'est pas considérée nécessaire par bon nombre de bailleurs européens. Quelques bailleurs, estimant que l'apport de la

24 L'Italie est également présente au Burundi avec un petit bureau de coopération.

société civile est plus pertinent pour le développement d'approches sectorielles que pour les spécificités des programmes et leurs activités techniques, cherchent à créer le cadre pour cet apport en finançant des cellules d'appui à la coordination sectorielle dans les ministères. Ces cellules organisent par exemple des réunions auxquelles la société civile est invitée.

OBSTACLES À LA CONSULTATION LORS DE L'IDENTIFICATION ET LA FORMULATION

Les entretiens menés dans le cadre de cette étude ont permis d'identifier trois principaux groupes d'obstacles à la consultation des communautés locales ou de la société civile à la base, lors des phases d'identification et formulation des programmes d'appui au secteur de la sécurité et la justice des bailleurs européens au Burundi : (i) les obstacles posés par la mentalité ou l'approche actuelle des bailleurs, (ii) les obstacles d'ordre logistique posés par les capacités ou le mode de travail des bailleurs et (iii) les obstacles d'ordre pratique liés au contexte du Burundi.

(i) Les obstacles posés par l'approche ou la mentalité actuelle des bailleurs :

- Un certain nombre de bailleurs européens interviewés dans le cadre de cette étude ont exprimé **l'opinion selon laquelle il n'est pas pertinent d'impliquer les communautés locales** ou des représentants de la société civile à l'identification ou la formulation d'un projet d'appui institutionnel dans le secteur de la sécurité ou la justice. Certains ont justifié leur propos en évoquant la technicité de ces programmes, estimant que ces acteurs ne sont pas à même de partager un point de vue utile à l'égard du contenu d'un programme d'appui institutionnel. D'autres ont fait référence au fait que les principaux besoins et problèmes du secteur sont déjà connus. Ils ont souligné l'existence d'un nombre important d'études ou de consultations menées au Burundi sur divers aspects du secteur. Ils sont de l'avis qu'il n'y a pas besoin de consulter les acteurs locaux de nouveau.
- Le Burundi, étant un pays post-conflit avec une administration fragilisée, ne représente pas un moteur de proposition de plans ou de programmes d'activités dans leur secteur de sécurité et de justice. Dans cette situation d'absence de vision ou de stratégie concrète, **les bailleurs de fonds ont tendance à apporter leur propre vision et leurs solutions** aux problèmes auxquels le Burundi fait face dans ce secteur. Lors de missions d'identification ou de formulation, les bailleurs ont souvent déjà en tête les grandes lignes de leur intervention. L'on peut même repérer des cas de bailleurs de fonds qui ont proposé des programmes pour le Burundi qu'ils avaient mis en œuvre dans d'autres pays. En effet, certains techniciens dans le secteur de la sécurité et la justice ne ressentent pas le besoin d'étudier le contexte local et ce qui serait approprié pour le Burundi et préfèrent appliquer le modèle qu'ils connaissent.
- Souvent la méthodologie d'identification et de formulation adoptée par le bailleur n'est **pas propice à ce que les acteurs burundais puissent faire valoir leurs opinions**. Il y a des équipes d'identification qui sont composées uniquement de représentants de bailleurs. Lorsque les équipes comprennent un expert burundais, il est rare que cet expert soit d'un niveau suffisamment élevé pour faire valoir son point de vue auprès des experts internationaux menant l'équipe, et, de plus, il n'est pas toujours impliqué dans la rédaction des rapports de la mission. Par ailleurs, l'approche prise par ces équipes à la consultation des représentants de communautés de base n'est souvent pas approprié à libérer la parole chez les burundais à la base ; elle ne prend pas en compte la culture burundaise. En général, lorsqu'un représentant de la population burundaise à la base est invité à dialoguer avec un grand groupe d'experts (principalement internationaux), il laissera parler les experts et s'exprimera peu.

(ii) Les obstacles d'ordre logistique posés par les capacités ou le mode de travail des bailleurs :

- L'obstacle le plus souvent cité à la participation des communautés locales dans le processus d'identification ou de formulation par les personnes interviewées pour cette étude, est **le temps**. Les délais pour l'identification et la formulation sont généralement courts. Les missions peuvent ne durer qu'une ou deux semaines. Ceci peut s'expliquer par les pressions ressenties pour respecter le cycle de procédures

administratives ou au fait que les fonds du bailleur doivent être dépensés rapidement et que par conséquent toutes les étapes de la préparation du projet doivent être accélérées. L'on estime que l'adoption d'une approche véritablement participative, qui implique d'engager un dialogue avec les communautés sur l'identification des besoins et la définition des priorités sur le long-terme, requière beaucoup du temps. Il faut du temps pour nouer des relations de confiance avec les interlocuteurs afin de pouvoir travailler avec eux. Une véritable approche participative peut prendre plusieurs mois et paraît déphasée avec les délais impartis par les bailleurs pour des programmes qui peuvent ne durer qu'un ou deux ans.

- Tous les bailleurs européens interviewés ont également fait référence à l'obstacle posé par **les ressources humaines limitées** dont ils disposent. Ils estiment qu'ils n'ont pas les capacités humaines requises pour préparer et mener des consultations avec la société civile ou des communautés de base lors de l'identification et la formulation. Ils rappellent que la phase préparatoire implique un travail d'identification des participants, d'envoi d'invitations et de vérification que les invitations ont bien été reçues – ce qui demande beaucoup plus de temps dans un endroit reculé en province ; et que la conduite des consultations en province requière une organisation particulière et un encadrement plus lourd. Ils disent manquer de moyens humains et logistiques pour des descentes régulières sur le terrain. Par ailleurs, les compétences du personnel que les bailleurs européens affectent à leur coopération en matière de sécurité et de justice ne sont pas nécessairement favorables à l'adoption d'une démarche participative. Les bailleurs ont tendance à affecter des techniciens du secteur de la sécurité et la justice qui n'ont pas nécessairement de l'expérience des approches participatives, un processus qui est plus connu des praticiens du développement.
- Lorsque certains bailleurs européens **délèguent l'exécution** d'un programme d'appui au secteur de la sécurité ou de la justice à une ONG internationale, ils disent avoir **moins de contrôle** sur l'implication des communautés locales dans la phase d'identification ou de formulation. Les ONG sont elles-mêmes limitées par les contraintes de temps et aussi par des questions de coût. Lorsqu'une ONG reçoit un financement pour son programme, il est très rare que les bailleurs de fonds remboursent la phase de conception. Vu que les ONG estiment qu'une véritable consultation est coûteuse, elles ne se le permettent souvent pas si elles ne savent pas si leur programme sera financé. Elles sont donc réticentes à aller consulter les communautés de base ne sachant pas si leur programme sera financé, de peur de perdre leur crédibilité en soulevant des attentes auprès des communautés auxquelles elles ne seront pas en mesure de répondre.

(iii) Les obstacles d'ordre pratique liés au contexte du Burundi :

- Quelques représentants de bailleurs européens interviewés ont cité le **manque d'interlocuteurs valables au sein des communautés locales** comme une raison pour ne pas les consulter ou ne pas les impliquer dans la phase d'identification et de formulation. Ils disent qu'au niveau général, même la société civile organisée, a peu d'expertise en matière de la sécurité publique et que donc parmi les communautés locales il y en a encore moins ; qu'il est difficile de trouver des personnes qui sont capables de raisonner à un niveau suffisamment conceptuel pour l'identification ou la formulation. D'autres représentants de bailleurs reconnaissent qu'il peut s'agir d'une **discordance entre la manière dont les communautés locales perçoivent la situation** et expriment leurs besoins d'une part, **et la perception des bailleurs de ce qui devrait être amélioré** et la manière de l'articuler, d'autre part. Ils remettent en question la valeur de la consultation évoquant la difficulté de concilier ces deux discours en raison de la différence d'approche et de langage.
- Pendant la guerre civile, les bailleurs de fonds ne s'installaient que dans des endroits accessibles du point de vue de la sécurité et des infrastructures. Cela posait véritablement un obstacle d'atteinte à certaines communautés de base. Aujourd'hui, quelques bailleurs citent le **manque de sécurité** comme un facteur freinant l'élan pour une consultation des communautés locales. Ils estiment que dans un pays post-conflit comme le Burundi il y a toujours le risque que la situation dans les communes devienne rapidement dangereuse pour leurs employés sur le terrain. Le fait de ne pas être représenté au niveau local et par conséquent d'être moins à même d'analyser, de façon juste, la situation sécuritaire sur le terrain, rend les bailleurs plus conservateurs en matière de descentes sur le terrain.

- La **barrière de langue** qui existe entre les communautés locales qui s'expriment quasi-uniquement en Kirundi – la langue nationale au Burundi – et les représentants de bailleurs ou consultants internationaux qui ne le parlent pas, est citée comme un autre facteur freinant l'élan pour une consultation de ces communautés.

OBSTACLES À L'IMPLICATION DANS LA MISE EN ŒUVRE

Lorsqu'il s'agit d'impliquer les communautés locales ou les OSC dans la mise en œuvre des programmes d'appui au secteur de la sécurité et la justice, les bailleurs européens et les représentants de la société civile soulèvent un certain nombre d'obstacles. Ces obstacles peuvent se décliner en deux catégories : (i) les obstacles posés par les capacités ou procédures des bailleurs de fonds et (ii) les obstacles liés au contexte du Burundi.

(i) Les obstacles posés par les capacités ou procédures des bailleurs de fonds :

- L'obstacle le plus souvent cité est **l'insuffisance de personnel** parmi les bailleurs européens pour pouvoir impliquer les acteurs de la société civile dans la mise en œuvre de projets. Vu que les bureaux des bailleurs de fonds européens à Bujumbura sont petits, ils n'ont pas la capacité pour gérer un grand nombre d'organismes d'exécution. Lorsqu'ils ont une enveloppe à dépenser sur un programme ils se retrouvent contraints à la confier à un nombre restreint d'acteurs de mise en œuvre pour pouvoir assurer le suivi et la gestion. Par conséquent, ils privilégient les acteurs avec une capacité d'absorption de fonds importante comme les agences d'exécution internationales.
- De plus, les bailleurs estiment que **le suivi et la gestion de la mise en œuvre par les OSC requière un encadrement plus lourd** que lorsqu'il s'agit d'agences d'exécution internationales. Ils disent devoir assurer un travail d'accompagnement qui est beaucoup plus coûteux en termes de temps et énergie. Les bailleurs regrettent également de ne pas disposer de cette capacité humaine au sein de leurs bureaux à Bujumbura. En outre, le rythme de rotation du personnel expatrié des bailleurs européens est assez élevé au Burundi en raison des conditions de vie considérées difficiles. Cela rend plus difficile une approche plus pragmatique (*hands-on*) en raison du manque de continuité.
- Les représentants de la société civile burundaise citent la **lourdeur des procédures administratives des bailleurs européens** comme étant un obstacle conséquent à leur participation dans la mise en œuvre de programmes financés par ces bailleurs. Les procédures ne prennent pas en compte le contexte local du Burundi ou les moyens des OSC burundaises. L'UE est notamment mentionnée comme étant le bailleur le plus exigeant et le moins flexible. Afin de pouvoir recevoir des fonds de la part de l'UE par exemple, les organisations doivent s'inscrire dans une base de données. La procédure est considérée compliquée et décourage beaucoup d'OSC. De plus, l'inscription se fait en ligne. Dans un pays sans internet ADSL,²⁵ il y a très peu d'OSC qui ont réussi l'inscription pour des raisons techniques.²⁶ Par ailleurs, de nombreux critères d'éligibilité des appels à proposition de l'UE excluent la grande majorité d'OSC au Burundi. On demande par exemple un apport de cinq à dix pour cent du budget du projet de la part de l'organisation répondant à l'appel d'offres. Il faut souvent avoir déjà exécuté un projet de l'UE.

(ii) Les obstacles liés au contexte du Burundi :

- La **société civile au Burundi** est jeune et par conséquent les organisations qui la composent rencontrent des **difficultés de gestion, de capacité de travail et d'élaboration de documents de projet**. Il y a souvent un écart entre les idées et propositions des OSC et le format accepté par les bailleurs de fonds européens tel qu'un document de projet. Comme cité ci-dessus dans le chapitre 4, les OSC travaillant dans le secteur de la sécurité et la justice sont pour la plupart des associations de militants qui se sont créées pour agir en contre-pouvoir et pour dénoncer les violations des droits de l'homme. Elles ne sont pas toujours bien outillées pour assurer la mise en œuvre de programmes financés par les bailleurs de fonds. De plus, le langage des bailleurs en matière de planification de projets n'est pas évident pour ces

²⁵ ADSL est le sigle anglais pour ligne d'abonné numérique à débit asymétrique.

²⁶ A travers le projet ARCANÉ les OSC peuvent recevoir un soutien pour le processus d'inscription dans cette base de données.

OSC ; en Kirundi on ne fait pas la différence entre « cause » et « effet » par exemple. Afin de combler le manque de capacités, les bailleurs de fonds exigent souvent que l'ONG internationale mettant en œuvre leur programme travaille en partenariat avec une OSC locale. Ceci n'est pas la meilleure méthode pour arriver à des résultats de renforcement des capacités de l'OSC locale. Dans ce cas, l'ONG internationale est principalement dans une logique d'exécution et n'a pas nécessairement le temps et les compétences pour faire du renforcement de capacités, ce qui nécessite une approche particulière.

- Finalement, plusieurs représentants de bailleurs estiment que **les autorités au Burundi paraissent réfractaires** au fait que les bailleurs de fonds travaillent directement avec des OSC locales pour la mise en œuvre de leurs programmes.²⁷ Ceci est beaucoup plus perceptible au niveau central qu'au niveau local. Dans de nombreux cas, les autorités semblent vouloir être le seul interlocuteur des bailleurs afin de pouvoir soutirer le maximum de bénéfice au niveau matériel et financier. Il a été suggéré par plusieurs personnes interviewées dans le cadre de cette étude que certains hauts cadres du gouvernement qui négocient les programmes d'appui avec les bailleurs privilégient un contrôle par l'Etat dans leur mise en œuvre, au détriment de la société civile, parce que ces cadres souhaitent « arranger leurs propres affaires » : consultances, per diems, frais de mission etc., et parce que cela leur permet de se constituer des clientèles de petits et moyens fonctionnaires à leur dévotion.

ANALYSE ET PISTES POUR SURMONTER LES OBSTACLES

L'adoption d'une approche participative par un bailleur de fonds dans sa programmation ne représente pas une fin en soi. La participation est, d'une part, une méthodologie qui permet d'augmenter l'impact et la durabilité d'un programme. Dans ce cas la participation assure une meilleure analyse du contexte, de la problématique et des actions à mener. Elle favorise également l'appropriation par les acteurs locaux. D'autre part, la participation est un processus qui permet de renforcer les capacités locales et qui contribue donc, sur le long-terme, au développement du pays. La participation est un instrument qui ne sera pas nécessairement possible dans toutes les circonstances mais qui, bien exécutée, produira des retombées favorables.

Afin d'identifier les groupes qu'il est pertinent d'associer de manière participative à un programme, il est indispensable pour les bailleurs de mener une analyse complète des parties prenantes (*stakeholder analysis*) à la problématique abordée. Dans le secteur de la sécurité et la justice, une implication de la société civile et les communautés locales n'est pas suffisante en soi. Elle doit aller de pair avec une participation institutionnelle afin d'assurer la pérennité de l'intervention après le désengagement du bailleur, vu qu'il s'agit de missions régaliennes de l'Etat. Il est également important de viser l'adoption d'une approche participative tout au long du cycle de projet, c'est-à-dire à toutes les étapes allant de l'identification des besoins et la conception du projet jusqu'au suivi-évaluation.

²⁷ Des représentants du Gouvernement Burundais ont par exemple manifesté leur désapprobation du mode de gestion des lignes thématiques sur budget de l'UE, tel que l'instrument pour la démocratie et les droits de l'homme. Ces lignes sont gérées directement entre l'UE et la société civile locale.

Encadré 1. « Gutwara Neza » : exemple d'une approche participative

L'UE met en œuvre depuis juillet 2007 un Programme d'appui à la bonne gouvernance, *Gutwara Neza*. Son objet spécifique est de « promouvoir un contexte de bonne gouvernance participative et d'Etat de droit ». Cet objectif s'articule autour des trois composantes : (i) le renforcement de l'Etat de Droit, (ii) l'accompagnement d'une gestion transparente et équitable des affaires publiques, (iii) l'accompagnement et l'avancement du processus de décentralisation. Le programme, d'un budget de €19 750 000, était conçu au départ pour durer trois ans et demi, et pour bénéficier d'une assistance technique internationale long-terme de 4 personnes, de 8 experts nationaux et de conseillers locaux installés dans les provinces.

Vu que l'objectif est de favoriser la participation, le programme adopte lui-même une approche participative. Les bénéficiaires du programme sont à la fois des acteurs institutionnels et des populations à la base ; ces deux groupes d'acteurs sont impliqués dans la mise en œuvre des activités du programme mais ont également été associés à la mise en place du programme et à la conception d'activités :

- En ce qui concerne la mise en place du programme, une approche participative a été suivie pour le recrutement de personnel. Des représentants de la commune et de la province ont, par exemple, fait partie du jury pour la sélection des conseillers provinciaux du programme.
- En ce qui concerne la conception d'activités, des communautés de base et des OSC ont été consultées par le biais de focus group et d'ateliers de réflexion pour le projet d'assistance juridique et judiciaire. La société civile a été invitée à participer à une équipe composée également de représentants d'autorités et de partenaires techniques et financiers afin de définir le contenu de l'activité 'Renforcement des capacités des communes en gestion financière' dans un autre projet. L'identification des bénéficiaires a été réalisée de manière concomitante avec l'identification des activités, de manière participative.
- Des OSC ont également été associées à la mise en œuvre d'activités du programme, souvent en collaboration avec des acteurs étatiques comme par exemple pour la rédaction d'avant-projets de loi. Pour le projet d'assistance juridique et judiciaire, le contenu des affiches et dépliants publicitaires a été préparé en concertation avec les organisations actives dans le domaine d'assistance juridique et judiciaire dans la province d'intervention.
- Des associations locales ont bénéficié de formations ou d'appuis dans le cadre du programme pour ensuite devenir par la suite des relais du programme. A titre d'exemple sous le volet justice administrative, des OSC ont reçu un appui afin de pouvoir aider les justiciables à porter plainte devant les cours administratifs. Sous un autre volet, des associations locales ont été formées pour qu'elles puissent vulgariser, sensibiliser et expliquer les procédures d'accès à la justice par la population par la suite.
- Finalement, des OSC exécutent certaines activités elles-mêmes. Le programme a conclu un contrat de subvention avec une association locale afin qu'elle puisse réaliser, grâce à l'outil théâtre, des campagnes de sensibilisation sur le rôle et le droit des femmes. Par ailleurs, certaines OSC sont responsables de la mise en place de guichets fonciers sous le volet décentralisation.

L'approche participative est considérée comme un des points forts du programme. D'après l'évaluation à mi-parcours : « La démarche participative qui consiste à associer les populations, les partis politiques, élus locaux, médias, société civile à l'ensemble des décisions, à recueillir leur engagement effectif dans leur mise en œuvre et leur contrôle, est primordiale pour la viabilité des activités menées. On constate sur le terrain une forte adhésion, aussi bien de la population que de l'administration communale. Conçus de façon concertée, respectés de tous, les outils développés revêtent un fort degré de pérennité, qu'il s'agisse au niveau national des différents plans d'actions stratégiques, ou au niveau local des modules de formation. Ils sont appréciés comme des outils d'harmonisation nationale, et la volonté de les appliquer, voire de les améliorer, est très forte. » [Source : République du Burundi Ministère des Finances et Fonds européen de développement, *Programme d'appui à la bonne gouvernance « Gutwara Neza » Devis-Programme N°3*, Période du 1er juillet 2009 au 31 janvier 2011, signé le 23/06/09]

L'exemple de *Gutwara Neza* montre que dans certaines circonstances l'adoption d'une approche participative –impliquer des communautés locales ou la société civile– dans la conception et mise en œuvre d'un programme d'appui au secteur de la sécurité et la justice au Burundi est possible. Le programme disposait de temps, et il l'a pris : la mise en place de bureaux en province en suivant l'approche participative a pris deux ans ; pendant la guerre, l'identification des indigents d'une province en travaillant avec les populations a pris une année. Par ailleurs, le programme a recruté du personnel dans les provinces. La conduite du programme montre qu'il est possible que les communautés locales et les OSC soient impliquées dans la mise en œuvre sans être des agences d'exécution ; qu'il est possible de dialoguer et travailler avec elles en utilisant des outils spécifiques et en travaillant à travers du personnel local.

Une analyse du contexte du Burundi et des obstacles identifiés dans les sous-chapitres ci-dessus, laisse entendre qu'il serait possible de répondre à un bon nombre des obstacles si les bailleurs européens effectuaient certains changements dans leur approche. Ces changements sont étudiés plus en détail ci-dessous. Premièrement, une reconnaissance de la valeur ajoutée de l'implication des communautés locales et de la société civile dans les programmes d'appui permettrait de mieux évaluer la pertinence et le but de leur implication. Ceci permettrait ensuite de mieux cerner l'approche à entreprendre pour les impliquer. Deuxièmement, il serait envisageable de réduire la portée des consultations et d'utiliser des méthodologies plus ciblées et moins consommatrices en ressources. Troisièmement, différentes options pourraient être expérimentées afin de surmonter les limites en capacités humaines des bureaux des bailleurs. Quatrièmement, à l'instar de *Gutwara Neza*, les bailleurs pourraient impliquer les communautés locales et les OSC dans la mise en œuvre des projets sans nécessairement les engager comme exécutants formels. Finalement, les bailleurs européens devraient accorder plus de ressources au renforcement des capacités des acteurs locaux.

1. *Valeur ajoutée.* Les communautés locales et la société civile sont, ou représentent, les utilisateurs des services de sécurité et de justice. Elles ont ainsi une bonne connaissance et une opinion valable sur le fonctionnement de ces services. Par conséquent, leur point de vue semble indispensable pour une identification des besoins et des problèmes en matière des services de sécurité et de justice. Elles sont les ultimes bénéficiaires de programmes d'appui, y compris des programmes d'appui institutionnels. De plus, en tant que bénéficiaires, elles peuvent avoir des points de vue différents des acteurs institutionnels. Si elles ne peuvent pas nécessairement participer utilement dans la conception technique des activités d'un programme d'appui institutionnel, elles peuvent exprimer des points de vue sur la justesse des interventions proposées et juger de leurs chances de succès étant donné le contexte local. Étant issues de ce contexte, les communautés locales et les OSC le connaissent très bien, notamment les pratiques réelles et les spécificités culturelles. Pour ces raisons, ces acteurs peuvent par exemple utilement jouer un rôle dans l'identification des indicateurs d'impact pour les activités du programme. Leur implication à cet égard favoriserait le choix d'indicateurs moins abstraits et théoriques qui permettent d'apprécier une amélioration d'un système en matière de fourniture de service en faveur des bénéficiaires.

Approche plus adaptée. Bien saisir la valeur ajoutée et le but de la consultation des acteurs locaux, permettrait aux bailleurs, premièrement, de mettre de côté leurs attentes parfois trop élevées d'une analyse conceptuelle de la part des communautés locales ou les OSC en matière de l'appui requis dans le secteur de la sécurité et la justice ; et deuxièmement, d'adopter une approche plus adaptée à la consultation. À ce dernier égard, il s'agirait pour les bailleurs de renoncer à leur focalisation sur les concepts et à l'utilisation d'un jargon y relatif, pour favoriser le dialogue avec les communautés locales dans des termes qui leur sont compréhensibles et sur des sujets dont ils ont une opinion en qualité de bénéficiaire ou d'utilisateur de service. Afin de mieux concevoir leur méthodologie d'approche et mener le travail participatif, les bailleurs pourraient utilement faire recours aux expertises du monde de développement.

2. *Portée et méthodologies plus modestes.* Les consultations des communautés locales et des OSC ne doivent pas nécessairement être de grands consommateurs de ressources humaines, logistiques et financières. Il peut être tout à fait pertinent d'entreprendre une consultation dont la portée est ciblée sur une question spécifique ou une zone géographique définie. Si un nombre d'études existent déjà sur la problématique à laquelle le programme d'appui cherche à répondre, une consultation plus circonscrite serait profitable afin de vérifier et mettre à jour les hypothèses contenues dans ces études, ainsi que leur applicabilité au domaine d'intervention dudit programme. Étant donné la culture au Burundi qui privilégie la déférence aux plus sages, il est souvent

moins efficace d'entreprendre des consultations menées par un grand groupe d'experts internationaux. Il a été suggéré que la descente sur le terrain d'un expert international et un burundais, ou d'un expert burundais, pour s'entretenir directement avec des petits groupes de citoyens sur les collines générera plus d'informations de la part des personnes consultées. Afin de pallier aux problèmes logistiques, les bailleurs pourraient organiser des services d'accueil à Bujumbura pour permettre aux élus locaux et/ou aux représentants d'associations de s'exprimer à l'occasion de leurs visites inévitables dans la capitale.

Par ailleurs, les consultations ne doivent pas nécessairement être menées par des consultants internationaux. Il existe des capacités locales qui peuvent être mises à profit : un nombre de burundais ont été formés dans l'utilisation d'outils simples de priorisation par la population dans le cadre du travail de « développement dirigé par la communauté » (*community-driven development*) de la Banque mondiale à la fin des années quatre-vingt dix ; des petits groupes de consultance locaux sont en place suite au renforcement des capacités reçu dans le contexte de l'élaboration des plans communaux. L'utilisation de personnel local permettrait également de surmonter la barrière de langue.

Mise à part les consultations, il est envisageable d'organiser des ateliers auxquels les acteurs locaux prennent part pour développer des concepts comme par exemple la sécurité des communautés ou la police de proximité. Il serait possible, à l'instar de la contribution des OSC à l'élaboration du CSCP, de favoriser les occasions pour la société civile de procéder à des consultations internes et de se regrouper pour proposer une contribution conjointe soit au développement de concepts soit à des documents de politique.

3. *Utilisation d'autres outils.* Si les ressources humaines des bailleurs européens sont trop limitées pour leur permettre de gérer des consultations ou un travail lourd d'accompagnement de la société civile burundaise, ils devraient envisager d'employer d'autres méthodes, tel que le recrutement de consultants pour des missions de court-terme. Le contrat-cadre est un outil qui permet à la délégation de l'UE de recruter un expert rapidement (en moins de deux mois) en le choisissant parmi les profils disponibles dans une base de données. Les bailleurs européens pourraient également envisager de mettre à disposition des financements pour la phase de conception de leur programme. Ceci permettrait à des ONG d'entreprendre des consultations des acteurs locaux dans ce cadre, et ne pas être limitées à le faire pour concevoir leurs propres projets en espérant qu'elles obtiendront un financement par la suite.
4. *Approches plus flexibles pour la mise en œuvre.* Le mode de travail du programme Gutwara Neza – incluant les bénéficiaires et les OSC avec de l'expertise dans le domaine, dans la réalisation de divers activités du programme – montre que la participation de ces acteurs dans la phase de mise en œuvre ne se réduit pas nécessairement à l'exécution formelle. Il est possible d'envisager différentes manières de les impliquer : il est envisageable de travailler avec eux en tant que parties prenantes du programme à travers des outils spécifiques comme les boîtes à image, du théâtre, des outils de priorisation etc. ; il est possible de les impliquer dans des comités avec d'autres types d'acteurs par exemple pour la rédaction d'avant-projets de loi ou d'élaboration d'outils de sensibilisation. Afin de surmonter l'obstacle apparemment posé par le personnel restreint des bailleurs européens à l'encadrement plus lourd requis pour ce type de travail participatif, les bailleurs européens devraient envisager de décentraliser leurs programmes et d'utiliser un staff local. Finalement, si les bailleurs européens souhaitent permettre aux OSC de se proposer comme agences d'exécution, ils devraient adapter les procédures de soumission aux réalités locales.
5. *Renforcer les capacités de la société civile.* Très peu de bailleurs travaillent directement en appui des OSC au Burundi. La plupart des bailleurs européens travaillent à travers les ONG internationales qui elles travaillent souvent en collaboration avec des OSC locales. Cependant, la mise en œuvre conjointe (acteur international-acteur local) d'un projet ne produit pas suffisamment les effets voulus en matière de renforcement des capacités. Il vaudrait mieux prévoir du travail spécifique de renforcement de capacités, à part. Afin de combler aux besoins en renforcement et appui des organisations de base (les compétences, les capacités institutionnelles et organisationnelles, l'accès aux financements etc.), les groupes de consultants locaux cités dans le §2 ci-dessus peuvent jouer un rôle important.

Les bailleurs européens peuvent ainsi envisager des changements dans leurs approches et pratiques actuelles qui leur permettront de surmonter aux obstacles identifiés afin d'inclure davantage la perspective des communautés

à la base et d'impliquer la société civile dans les différentes phases de leur appui au secteur de la sécurité et la justice. Il est tout de même fondamental dans un pays post-conflit comme le Burundi avec une administration faible et une vision peu développée en matière de politiques sectorielles, que les bailleurs évitent d'entreprendre le travail participatif d'une manière qui impliquerait une substitution de l'Etat. Il est important que l'implication de représentants des communautés à la base et la société civile se fasse en concertation avec des acteurs institutionnels. Cette approche est indispensable pour assurer la pérennité des interventions dans un secteur régaliens mais cette concertation permettra également de renforcer les capacités des partis concernés et de poser les bases pour un dialogue et une collaboration plus accrues à l'avenir entre les acteurs étatiques et non-étatiques sur les politiques nationales.

7. CONCLUSION

Selon les principes fondamentaux de l'aide au développement et l'harmonisation de cette aide, la programmation des bailleurs de fonds devrait se faire sur base d'une vision nationale de l'ensemble de la société pour le secteur en question. Dans un pays post-conflit et fragile comme le Burundi où le développement de politiques sectorielles et le concept de participation d'acteurs non-étatiques à ces processus est relativement nouveau, il est important pour les bailleurs de prendre en compte les perspectives des communautés locales et de faire participer des acteurs non-étatiques aux différentes étapes de leur programmation. La sécurité et la justice faisant partie des missions régaliennes de l'Etat et ayant été longtemps fermé aux acteurs non-gouvernementaux, représente un secteur comportant des défis à cet égard. Cependant des exemples existent pour montrer que ces acteurs, en tant que bénéficiaires et utilisateurs des services de sécurité et de justice, ont des avis valables et pertinents à exprimer en matière des besoins, des dysfonctionnements actuels, de viabilité des solutions et des priorités du secteur. Des initiatives tels que *Gutwara Neza* montrent que non seulement il est possible pour un bailleur de fonds, dans les conditions actuelles, de les consulter à ce sujet mais également de les impliquer dans la mise en œuvre et dans le suivi-évaluation des activités de programmes qui visent à répondre aux besoins et aux dysfonctionnements identifiés.

Les bailleurs européens présentement impliqués dans l'appui au secteur de la sécurité et la justice au Burundi adoptent très peu une approche participative lors de l'identification, la formulation, la mise en œuvre et l'évaluation de leurs programmes pour de nombreuses raisons. Certaines raisons sont liées à la focalisation de leur approche actuelle sur de l'appui institutionnel, à leur mode de travail et à leurs ressources. D'autres raisons ont trait aux caractéristiques et aux capacités des OSC actives dans le domaine de la sécurité et la justice, et à l'attitude des autorités du Burundi. Une analyse des obstacles cités laisse entendre qu'il serait possible d'en surmonter un certain nombre si les bailleurs procédaient à des changements de leur approche actuelle. Ces changements impliqueraient une reconnaissance de la valeur ajoutée de l'approche participative, une réorientation de la méthodologie entreprise sur base d'une réévaluation de l'objectif envisagé, l'adoption de méthodes plus ciblées et moins consommatrices de ressources, et la mobilisation d'acteurs plus divers. Les bailleurs européens auront besoin de faire recours aux expertises du monde du développement –et ne pas dépendre uniquement des techniciens de la sécurité et la justice– afin de développer des méthodes participatives pour travailler avec les communautés locales et la société civile. Les bailleurs devront également accepter que des programmes participatifs soient des programmes plus longs et des programmes décentralisés.

En plus des changements que les bailleurs européens devraient adopter afin d'améliorer le niveau de prise en compte des perspectives des communautés à la base et d'une participation de la société civile dans leur programmation, ils pourraient stimuler des changements sur le moyen- et le long-terme qui rendraient le contexte plus favorable à la participation. Premièrement, le niveau de participation de la société civile à la définition des stratégies sectorielles reste bas au Burundi. En matière de sécurité et de justice, la société civile a besoin de se sentir plus confiant et plus légitime dans son rôle de parti prenant à ces processus. Les bailleurs devraient sensibiliser les hauts cadres des institutions de sécurité et de justice sur les principes d'appropriation et de participation afin de les responsabiliser quant à leur devoir – sur la base des engagements que les autorités burundaises ont pris – d'impliquer les acteurs non-étatiques dans ces processus. En général, les bailleurs pourraient soutenir la création d'espaces de dialogue entre la société civile et les autorités étatiques. Ils pourraient également soutenir l'organisation d'Etats généraux dans un secteur particulier qui fourniraient une plateforme pour un débat public, médiatisé, permettant de dégager un consensus sur les priorités et une véritable stratégie pour ce secteur.

Deuxièmement, afin d'améliorer les capacités de participation active des partis prenants burundais à la programmation, notamment en matière de mise en œuvre et de suivi-évaluation, les bailleurs devraient inscrire leurs interventions actuelles dans une démarche de long-terme de renforcement des capacités de acteurs de la société civile et des fonctionnaires locaux. Il faudrait travailler plus systématiquement avec de l'expertise locale et contracter des ONG ou autres acteurs internationaux pour faire un travail ciblé et spécifique de renforcement de capacité.

Finalement, en général, le contexte au Burundi sera plus favorable à une véritable participation des acteurs locaux lorsque le monde associatif est décentralisé et ramené plus à la base, et lorsque le marché de l'emploi est diversifié au-delà de l'Etat pour créer des débouchés au sein de centres de recherche et de projets de développement à la base.

RÉFÉRENCES

Accords d'Arusha pour la paix et réconciliation au Burundi, 28 août 2000.

Babaud, Sébastien, Virginie Giarmana, Robert Parker and Simon Rynn, *Responding to People's Security Needs: Improving the Impact of EU Programming*, Initiative for Peacebuilding, April 2009.

Babaud, Sébastien, Simon Gray, Duncan Hiscock and Robert Parker, *Participatory Approaches to Security Building in the EU: Frameworks, Practices, Challenges and Opportunities*, Initiative for Peacebuilding, May 2010.

Centre d'Alerte et de Prévention des Conflits, *Sondage sur les perceptions citoyennes de l'état de sécurité et les attentes en matière de protection par la Police Nationale Burundaise*, Rapport d'enquête réalisé par Faustin Habimana, janvier 2009.

Centre d'Alerte et de Prévention des Conflits et Centre International pour la Justice Transitionnelle, *Les relations entre la Police et la Société Civile au Burundi. Rapport de l'atelier du 16 au 17 février à Bujumbura*, 2009.

Costantini, Gianfrancesco et Jeanot Minla Mfou'ou, *Etude cartographique, Identification et Formulation du projet 10^{ème} FED en faveur des Acteurs Non Etatiques au Burundi*, mars 2010.

Forum pour le renforcement de la société civile, *Le contexte socio-politique du Burundi au cours du 2eme trimestre 2009*, 2009.

Human Rights Watch, *We'll Tie You Up and Shoot You*, May 2010.

Mora, Stéphane, *La Réforme du Secteur de la Sécurité au Burundi*, Initiative for Peacebuilding, novembre 2008.

Nindorera, Willy, *Des principaux défis de la police nationale pour une meilleure sécurité publique et le renforcement démocratique*, CENAP/Institut Nord-Sud, mai 2010.

Observatoire de l'Action Gouvernementale, *Contexte politique et sécuritaire au Burundi à la veille des élections de 2010*, avril 2010.

Pézar, Stéphanie et Savannah de Tessières, « *L'insécurité est une autre guerre* » : *Analyse de la violence armée au Burundi*, Small Arms Survey, Secrétariat de la Déclaration de Geneve, 2009.

République du Burundi, *Plan Stratégique 2007-2017 Police Nationale du Burundi*, 4 avril 2008.

République du Burundi, Ministère de la Défense National et des Anciens Combattants, *Politique Sectorielle du MDNAC 2006-2010*.

République du Burundi, *Politique sectorielle du Ministère de la Justice 2006-2010*.

République du Burundi, Ministère à la Présidence Chargé de la Bonne Gouvernance, de la Privatisation, de l'Inspection Générale de l'Etat et de l'Administration Locale, *Etude Diagnostique sur la Gouvernance et la Corruption au Burundi*, Rapport d'Enquête, Bujumbura, mai 2008.

Sebudandi, Christophe, *L'intégration du Genre dans la Réforme de la Police Nationale et de la Justice Burundaises*, International Alert, novembre 2009.

Specker, Leontine and Ivan Briscoe, *Early Economic Recovery in Fragile States: Case Study Burundi Operational Challenges*, Clingendael, January 2010.

Uvin, Peter, *Local Governance After War: Some Reflections On Donor Behavior In Burundi*, PRAXIS The Fletcher Journal of Human Security, VOLUME XXIII, 2008.

Uvin, Peter, *Structural causes, development cooperation and conflict prevention in Burundi and Rwanda*, Conflict, Security and Development 10:1, 161-179, 2010.

INITIATIVE FOR PEACEBUILDING

c/o International Alert

205 Rue Belliard, B-1040 Brussels Tel: +32 (0) 2 239 2111 Fax: +32 (0) 2 230 3705

heckert@international-alert.org www.initiativeforpeacebuilding.eu



THIS INITIATIVE IS FUNDED
BY THE EUROPEAN UNION

PARTNERS



International Alert.

