Evaluation du Volet Gouvernance du Programme DSS

Rapport final

Nicole Ball et Fabien Nsengimana

Consultants Indépendants

28 octobre 2013

Table des matières

GLOSSAIRE DES ACRONYMES ET DES ABREVIATIONS ii
RESUME EXECUTIF iii
INTRODUCTION : PORTEE DE L'EVALUATION 1
Objectifs 1
METHODOLOGIE 1
CRITERES D'EVALUATION 2
RAPPORT D'EVALUATION DU VOLET GOUVERNANCE 3
1. Contexte et développement du Volet Gouvernance du Programme DSS 3
1.1 Contexte et justification 3
1.2. Etat des lieux à la signature du MdE en 2009 5
1.3 Développement du Volet Gouvernance 7
2. Analyse de l'application des critères d'évaluation 14
2.1 Affirmation des principes du partenariat 14
2.2 Obligation redditionnelle des corps de sécurité devant les autorités civiles 16
2.3 Adhésion des corps de sécurité au droit national et international 17
2.4 Adhésion des corps de sécurité aux principes généraux des dépenses publiques 19
2.5 Impartialité des corps de sécurité 21
2.6 Professionnalisme des corps de sécurité 21
3. Autres résultats des activités du Volet Gouvernance 22
3.1 Attentes des intervenants dans le secteur de la sécurité et leur niveau de satisfaction 23
3.2 Sécurité devenue une affaire de tous 24
3.3 Apports du Volet Gouvernance 25
3.4. Contrôle citoyen des CDS par le Parlement et les OSC 27
3.5. Changements induits par le Programme DSS et stratégies pour leur durabilité 27
4. Conclusions 29
5. Recommandations 30
ANNEXES 32
Annexe 1: Termes de Référence 32
Annexe 2 : Documents clés consultés 37
Annexe 3 : Personnes interviewées 40
Annexe 4 : Annexe B Mémorandum d'Entente 43
Annexe 5 : Termes de référence pour une Unité de Gestion/Groupe de réflexion « gouvernance » dans le cadre du Mémorandum d'entente entre le Gouvernement du Burundi et le Royaume des Pays Bas pour le Développement du Secteur de la Sécurité (DSS) 45

GLOSSAIRE DES ACRONYMES ET DES ABREVIATIONS

CDS	Corps de défense et de sécurité
CNS	Conseil National de Sécurité
DSS	Développement du Secteur de Sécurité
FDN	Force de Défense Nationale
GR	Groupe de Réflexion
GSS	Gouvernance du Secteur de la Sécurité
MdE	Mémorandum d'Entente
MDNAC	Ministère de la Défense Nationale et des Anciens Combattants
MRECI	Ministère des Relations Extérieures et de la Coopération Internationale
MSP	Ministère de la Sécurité Publique
OAG	Observatoire de l'Action Gouvernementale
OLUCOME	Observatoire de Lutte contre la Corruption et les Malversations Economique
ONG	Organisation Non-Gouvernemental
OSC	Organisation de la Société Civile
PNB	Police nationale du Burundi
RSS	Réforme du Secteur de la Sécurité
SNR	Service National des Renseignements
SP-CNS	Secrétariat Permanent du Conseil National de Sécurité
TdR	Termes de Référence
UdG	Unité de gestion de projets

RESUME EXECUTIF

Le Volet Gouvernance relatif aux thèmes dits transversaux ayant trait à l'obligation démocratique de rendre compte est une des composantes du Programme du développement du secteur de la sécurité (DSS) présenté dans le Mémorandum d'Entente (MdE) signé en avril 2009 par la République du Burundi et le Royaume des Pays-Bas pour une période de huit ans. Démarré vers la fin de la phase 1 du Programme DSS en 2011, ledit Volet fait l'objet aujourd'hui d'une évaluation de ses réalisations pour mieux orienter dans la suite les activités développées dans ce cadre. Ses activités caractérisent bien la seconde phase du Programme DSS axé sur le développement structurel – et non opérationnel de la phase 1 – puisqu'elles visent le changement d'attitudes, de comportements et de gestion garants de la durabilité du Programme.

La substance de l'évaluation du Volet Gouvernance du Programme DSS vient des échanges eus avec les acteurs étatiques et les acteurs non-étatiques du secteur de la sécurité sur le travail réalisé par ledit Volet ainsi que des documents clefs. L'évaluation menée touche plus le fonctionnement du Volet Gouvernance que les détails des projets exécutés. L'apport du Volet Gouvernance dans le développement de la RSS est assez appréciable. Cela dit, des défis sont encore à relever comme les limites de l'autorité civile de contrôle démocratique des CDS, le manque d'indépendance vis-à-vis des politiques, l'instrumentalisation de quelques éléments de ces corps et le besoin d'amélioration de la communication entre les CDS et les OSC.

Le besoin de contrôle démocratique des CDS appelle encore les mesures de renforcement de la transparence et de la redevabilité dans le secteur de la sécurité, notions nouvellement introduites dans la gestion de ces corps. Tant il est vrai que la sécurité est restée pendant longtemps comme une affaire réservée aux seules personnes en uniformes. Cette situation de fait explique la méfiance subsistante dans les relations entretenues par les CDS et les civils.

L'évolution lente de l'ouverture des CDS aux autorités civiles a supposé le développement de la confiance entre partenaires burundais, dont les membres des CDS eux-mêmes, pour pouvoir traiter progressivement des questions de gouvernance. Il est aisé de comprendre que la structure légère de l'Unité de Gestion Gouvernance à son démarrage nécessite aujourd'hui un renforcement en ressources humaines tout au moins puisque le volume des activités du Volet Gouvernance s'accroît en même temps

qu'il exige de la flexibilité dans son exécution confirmée par l'impact positif de l'approche par processus adoptée pour le traitement des questions de gouvernance. En effet, le besoin d'identifier les opportunités d'action pour préparer petit à petit les conditions de développement de la gouvernance du secteur de la sécurité s'est imposé de soi.

Ainsi, au terme de presque deux ans de fonctionnement, il est bien aise d'établir que les critères d'évaluation du MdE ont été respectés au cours du développement du Volet Gouvernance. La recherche du respect des principes du partenariat a conduit au développement, à plusieurs niveaux, du dialogue politique – touchant notamment l'impartialité des CDS - avec comme résultats la création d'un Réseau RSS et de l'idée de déconcentrer la RSS. Et pour le besoin d'obligation redditionnelle des CDS devant les autorités civiles, des sessions de renforcement de capacités en contrôle démocratique des autorités civiles ressortant du Parlement, de la Cours des Comptes, de la Cour Constitutionnelle et du Bureau de l'Ombudsman ont été tenues. Le résultat de ces sessions est que ces institutions ont commencé à jouer un rôle plus actif dans le contrôle du secteur de la sécurité. Parallèlement, les CDS ont progressivement adhéré au droit national et international, aux principes généraux des dépenses publiques et marqué des progrès dans le professionnalisme à cause surtout du développement de l'éthique et de l'intégrité en leur sein.

Ce faisant, le Volet Gouvernance aura permis de répondre aux attentes des acteurs variés du secteur de la sécurité associés désormais dans la réflexion sur les questions de sécurité pour assurer la durabilité des changements induits par le Programme DSS. Ensemble, et sans exclusif, ces acteurs ont pris conscience de quelques questions particulières comme l'importance des budgets détaillés et le besoin de lois organiques des CDS.

Tout bien considéré, le Programme DSS sui generis au Burundi pris globalement et le Volet Gouvernance en particulier avancent dans les limites fixées par le MdE car il s'observe un passage progressif du conjoncturel au structurel nécessaire pour améliorer la gouvernance du secteur de la sécurité. L'évolution est marquée surtout par l'établissement des stratégies d'action pour mieux structurer les activités et amener chaque acteur du secteur de la sécurité à jouer son rôle dans le développement global dudit secteur. Ces avancées du Programme DSS résultent de l'appropriation progressive

dans le temps, par les Burundais des objectifs stratégiques du MdE. Afin d'approfondir et rendre plus durables les progrès réalisés par le Volet Gouvernance dans son rôle transversal observé dans les activités des deux autres UdG MDNAC et MSP ainsi que dans la formulation des conclusions majeures sanctionnant le traitement participatif et inclusif des questions du secteur de la sécurité, les recommandations suivantes pour le Volet Gouvernance sont à mettre en œuvre. Elles concernent son organisation stratégique, sa structure de travail, le besoin d'impliquer les décideurs politiques dans le Programme DSS et les priorités actuelles de l'UdG Gouvernance.

Recommandation n° 1 : Pour rendre le travail du Volet Gouvernance plus stratégique, l'UdG Gouvernance devrait définir ses objectifs, ses actions et ses activités prioritaires sur base des expériences acquises depuis 2011. Pour mesurer les progrès, les indicateurs devraient être élaborés qui montrent les étapes prises dans le processus d'atteindre les objectifs prioritaires. Il va alors de soi que l'UdG Gouvernance doit aussi collaborer étroitement avec la cellule de planification, suivi et évaluation du Programme DSS.

Recommandation n° 2 : Dans le but de maintenir le haut niveau du travail réalisé jusqu'aujourd'hui par l'UdG Gouvernance et dans le souci de répondre aux exigences croissantes des phases III et IV, le Programme DSS devrait renforcer les humaines de l'UdG. Des membres supplémentaires du personnel devraient être choisis sur base des priorités identifiées à travers le développement du plan opérationnel.

Recommandation n° 3 : Le Volet Gouvernance du Programme DSS devrait organiser des ateliers à l'intention des décideurs politiques sur les questions de sécurité. Ainsi seraient-ils à même après de se renforcer mutuellement dans l'engagement à prendre pour orienter la politique sécuritaire et faire avancer de manière durable le Programme DSS.

Recommandation n° 4 : Appuyé par la Direction du Programme DSS, le Volet Gouvernance devrait continuer à amener ses activités en fonction des priorités suivantes : le cadre légal, le renforcement de la confiance entre les intervenants du secteur de la sécurité grâce au dialogue participatif sur les questions de sécurité et le renforcement de la participation constructive de la société civile.

INTRODUCTION : PORTEE DE L'EVALUATION

Objectifs

1. En avril 2009, les gouvernements du Burundi et des Pays-Bas ont signé un Mémorandum d'Entente (MdE) relatif au développement du secteur de la sécurité (DSS) au Burundi pour une durée de huit ans. Le Programme DSS est axé sur : 1) le Ministère de la Sécurité Publique (MSP) et la Police Nationale du Burundi (PNB), 2) le Ministère de la Défense Nationale et des Anciens Combattants (MDNAC) et la Force de Défense Nationale (FDN), et 3) les thèmes dits « transversaux, » relatifs à l'obligation démocratique de rendre compte et qui se retrouvent maintenant dans le Volet Gouvernance. Le Programme DSS est exécuté en quatre phases sur deux ans. Le Volet Gouvernance a commencé à se développer vers la fin de 2010, c'est-à-dire vers la fin de la phase 1 du Programme.

2. Comme le Programme DSS approche la fin de sa deuxième phase, il a été décidé de faire produire une évaluation du Volet Gouvernance pour mieux planifier la troisième phase. (Les termes de référence – TdR – pour la réalisation de cette évaluation se trouvent dans l'**Annexe 1**.) Cette évaluation vise les objectifs suivants :

   - Evaluer des projets du Volet Gouvernance exécutés jusqu'en septembre 2013 dans le cadre de l'approche holistique de la gouvernance sécuritaire à un niveau stratégique ;
   - Vérifier si les résultats escomptés ont était atteints ;
   - Proposer des mesures pour améliorer les résultats du Volet Gouvernance dans l'avenir.

METHODOLOGIE

3. Les informations développées dans ce rapport proviennent de trois sources principales à savoir :

   - Les textes clés donnés en **Annexe 2**
   - Les entretiens semi-directifs avec des intervenants dans le secteur de la gouvernance sécuritaire : gestionnaires de Programmes des Unités de gestion de projets (UdG), Direction du Programme DSS, partenaires et bénéficiaires du Volet Gouvernance (voir **Annexe 3**)

- La séance de restitution sur les découvertes faites et sur les premières conclusions tirées au terme de l'évaluation.

CRITERES D'EVALUATION

4. Pendant l'évaluation, le Programme DSS était en train de développer des indicateurs pour mesurer les résultats du Programme et au niveau projet. La clôture du cycle du projet a été renforcée par l'introduction des rapports finaux des projets. Mais ces indicateurs n'étaient pas appliqués quand les activités du Volet Gouvernance évaluées dans ce rapport étaient en cours de réalisation. Pour tout indicateur d'évaluation disponible en septembre 2013, on pouvait se référer aux grands objectifs du Mémorandum d'Entente de 2009 (voir Annexe B du MdE). Détaillés dans l'**Annexe 4**, ces objectifs se résument en ceci :

   - Affirmation des principes du partenariat (dialogue politique) ;
   - Obligation redditionnelle des corps de sécurité devant les autorités civiles ;
   - Adhésion des corps de sécurité au droit national et international ;
   - Adhésion des corps de sécurité aux principes généraux des dépenses publiques ;
   - Impartialité des corps de sécurité ;
   - Professionnalisme des corps de sécurité.

5. Le MdE donne seulement une idée générale de ce qui est prévu exactement pour chacun de ces six objectifs. En outre, il se focalise, non sur le contenu du Programme lui-même, mais sur le dialogue politique à haut niveau entre les deux gouvernements signataires du Mémorandum. Cela dit, l'UdG Gouvernance a pu utiliser ces indicateurs pour orienter son travail. Ils ont constitué après des références utiles au moment de l'évaluation dont les résultats sont développés dans les lignes suivantes.

RAPPORT D'EVALUATION DU VOLET GOUVERNANCE

1. Contexte et développement du Volet Gouvernance du Programme DSS

1.1 Contexte et justification

6. Les réformes opérées dans les corps de défense et de sécurité (CDS) émanent de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi. Elles concernent particulièrement la professionnalisation des forces de sécurité, la représentation paritaire des hutu et des tutsi, la subordination aux autorités civiles, la dépolitisation et le respect du devoir de transparence et de soumission au contrôle parlementaire. La Constitution est venue consacrer davantage ces principes puisque son préambule mentionne l'établissement d'un système de « gouvernance démocratique ». Plus loin, l'article 18 stipule dans son paragraphe 2 que « le Gouvernement respecte (…) les principes de bonne gouvernance et de transparence dans la conduite des affaires publiques ».

7. La mise en œuvre des réformes prévues se renforce heureusement par le Programme de développement du secteur de la sécurité mené dans le cadre du Mémorandum d'Entente signé en avril 2009 entre la République du Burundi et le Royaume des Pays-Bas à travers ses 3 piliers à savoir le Volet Ministère de la Défense Nationale et des Anciens Combattants, le volet Ministère de la Sécurité Publique et le Volet Gouvernance du secteur de la sécurité. Quatre ans après la signature du Mémorandum d'Entente, restent actuelles les caractéristiques suivantes du Programme DSS : une approche globale de la sécurité, répondre aux besoins de la population, le renforcement des capacités, la gouvernance de la sécurité par le renforcement de l'intégrité, la durabilité des changements apportés par le Programme et la coordination des interventions des partenaires internationaux.

8. Toute activité menée dans le cadre de la Réforme du secteur de la sécurité obéit aux principes d'inclusivité et de la gestion démocratique fondée sur la transparence et la redevabilité. Ainsi, le développement des trois volets du Programme DSS sauvegarde les caractéristiques de tout secteur de la sécurité supposé être effectif et redevable à savoir le cadre légal/constitutionnel, le système institutionnalisé de gouvernance et de gestion en l'occurrence la gestion financière, la gestion des capacités (structures,

personnel, équipements) et la gestion des ressources pour garantir la sécurité effective.

9. La première phase de mise en œuvre du Mémorandum d'Entente dans les UdG MDNAC et MSP a davantage servi à répondre aux besoins conjoncturels du secteur de la sécurité ; d'où alors la primauté accordée au développement des infrastructures et des équipements dans les deux ministères. En même temps, les militaires et les policiers sont entrés dans un processus de préparation psychologique à un développement plus structurel du secteur de la sécurité, caractéristique des phases 3 et 4. Dans cette perspective, le Volet Gouvernance du secteur de la sécurité est arrivé à point nommé pour jouer son rôle transversal entre les deux premières UdG et permettre une heureuse évolution de l'opérationnel au structurel.

10. Les performances atteintes dans le développement du Programme DSS donnent à constater que les acteurs étatiques et les acteurs non-étatiques du secteur de la sécurité évoluent ensemble dans la logique de saisir la sécurité dans sa globalité et de la démythifier pour en faire une affaire de tous. A ce propos, les efforts d'ouvrir le secteur de la sécurité aux civils sont manifestes, à en juger par la participation des acteurs non-étatiques divers aux ateliers organisés par les corps de défense et de sécurité et par le renforcement des capacités des contrôleurs civils de la sécurité (Parlement, Cour Constitutionnel, Cour des Comptes). Et l'apport du Volet Gouvernance du secteur de la sécurité dans ce développement depuis 2011 est assez appréciable.

11. Cela dit, il subsiste des défis à relever pour asseoir la gouvernance du secteur de la sécurité. Cette gouvernance mérite d'être améliorée puisque l'autorité civile dans le contrôle démocratique du secteur de la sécurité souffre encore de quelques limites. A cela s'ajoute aussi la nécessité de continuer à promouvoir l'indépendance des CDS vis-à-vis des politiques et à arrêter l'instrumentalisation de quelques éléments de la police. Sur un autre plan, la communication entre les organisations de la société civile (OSC) et les corps de défense et de sécurité nécessite encore de l'amélioration. Ainsi pourraient-elles s'engager mieux dans le contrôle citoyen de ces corps.

12. En définitive, après l'évaluation du Programme DSS/MDNAC et MSP en janvier 2011, après le démarrage du Volet Gouvernance en cette même année et après encore une

évaluation de la phase 1 du Programme DSS, le Programme DSS vient de commanditer une évaluation analogue pour ledit volet. Le présent rapport en apprécie le fonctionnement plus sur le niveau stratégique qu'au niveau des détails des projets réalisés depuis son existence. Bien plus, il ambitionne de mettre en évidence des recommandations dont la mise en œuvre contribuerait à accroître les chances de durabilité des changements indus par le développement du Programme DSS à travers notamment les activités du Volet Gouvernance du secteur de sécurité.

1.2. Etat des lieux à la signature du MdE en 2009

13. Pour mieux comprendre le progrès enregistré par le Volet Gouvernance du Programme DSS, il est nécessaire de comprendre la situation prévalant dans le secteur de la sécurité burundaise en 2009. En particulier, il convient de saisir la capacité des CDS de remplir de manière professionnelle les tâches prévues dans la Constitution, la vision et la volonté de changement des autorités burundaises ainsi que l'existence et l'état de fonctionnement des mécanismes de contrôle des CDS.

14. Plusieurs facteurs expliquent le caractère réduit de la capacité des CDS de s'acquitter des tâches leur prescrites par la loi: 1) les provenances diverses des membres des CDS ; 2) le faible niveau de formation et d'études du personnel des CDS ; 3) l'insuffisance de leurs moyens humains, matériels et logistiques ; 4) la structure organisationnelle encore à affiner; 5) le relâchement de la discipline ; et 6) la politisation et l'instrumentalisation de certains membres des CDS. Ces problèmes affectent tant le MSP/PNB que le MDNAC/FDN. Mais, ils se manifestent avec une plus grande acuité dans le MSP/PNB où il est aussi déploré des dysfonctionnements dans leurs nouvelles structures organisationnelles et leurs missions.

15. Bien que le MSP/PNB et le MDNAC/FDN aient exposé leurs visions stratégiques respectives en 2009, ces institutions ont eu du mal à les traduire par une politique et des actions cohérentes pour atteindre leurs objectifs. En 2009, la FDN a pris des mesures – comme l'organisation d'un séminaire sur la réforme du secteur de la sécurité, la discussion sur la rédaction d'un Livre blanc de la défense et l'engagement pour l'analyse de la défense – qui semblaient traduire sa volonté de s'acheminer vers l'amélioration et la mise en œuvre opérationnelle de sa stratégie. En revanche, la volonté de réforme apparaît moins clairement au sein de la PNB qui, créée plus récemment en décembre 2004 se recherche encore aujourd'hui.

16. La difficulté des deux CDS à traduire leur vision stratégique en politiques et actions s'est expliquée par le fait que : 1) la pression de la demande opérationnelle sur les deux CDS et l'insuffisance des ressources dont ils disposaient pour y répondre ont relégué au second plan le développement et la mise en œuvre des politiques ; 2) la forte probabilité que la volonté de changement n'était pas partagée ou était inconnue par plusieurs responsables des CDS ; et 3) un manque d'affirmation de la volonté politique au plus haut niveau de faire des CDS des corps professionnels, modernes et républicains.

17. Si un grand nombre des mécanismes de contrôle externe et interne nécessaires à la responsabilisation démocratique ont été mis en place, ils n'ont pas tous fonctionné avec l'efficacité requise. Par exemple, au niveau de la FDN, il existait en 2009 des juridictions militaires pour sanctionner les membres du corps coupables de délits et de crime. Mais, leur fonctionnement a souffert de l'insuffisance de moyens. Par ailleurs, malgré la bonne volonté manifeste de son plus haut responsable, la justice militaire a aussi été parfois victime des pressions dans la gestion de certains dossiers.

18. Du côté de la PNB, malgré des effectifs relativement élevés de policiers incarcérés pour des délits divers en 2009, une certaine tendance à protéger – ou tout au moins à ne pas poursuivre ouvertement – les policiers auteurs de crimes et violations des droits de l'homme a persisté. Et pour cause, l'Inspection Générale de la sécurité publique ne disposait ni de statuts, ni de personnel et de moyens suffisants pour son bon fonctionnement. En plus, le fait que ses bureaux étaient logés dans le ministère de tutelle dont elle doit contrôler le travail pouvait susciter des questions sur sa véritable indépendance.

19. Aussi a-t-il été déploré la faiblesse de la transparence et de la redevabilité dans le secteur de la sécurité car ces notions étaient nouvelles au Burundi et pour les gestionnaires. En 2009, le Parlement en général, et l'Assemblée Nationale en particulier, était peu actif dans ce domaine de la transparence. Le Sénat s'est montré plus actif, à en juger par la convocation des responsables des forces de sécurité et la rédaction des rapports sur l'état de l'intégration des parties et mouvements politiques armés dans les CDS.

20. La cour des comptes ne faisait jamais d'audit de l'exécution des budgets alloués au secteur de la sécurité pendant que la société civile et les médias disposaient de capacités variables. Les ONG et les associations étaient relativement peu nombreuses à déployer des efforts dans ce domaine du suivi de la gestion budgétaire. Toutefois, la société civile s'est de plus en plus impliquée dans le suivi des activités des CDS et dans la documentation sur les questions relatives à la sécurité. Elle a participé aussi aux côtés des CDS et des pouvoirs publics à des sessions de réflexion sur des thèmes faisant l'objet de leur préoccupation commune.

21. Cela dit, les contacts entre les CDS et les civils sont restés pendant longtemps au niveau minimal puisque leurs relations étaient caractérisées par la méfiance. A la base de cette situation de fait était que la sécurité était considérée comme une affaire réservée uniquement aux CDS.

1.3 Développement du Volet Gouvernance

22. A la signature du MdE en avril 2009, quatre (4) activités inspirées par les thèmes dits transversaux étaient retenues pour la première phase du Programme DSS couvrant la période de 2009 à 2010 (voir Tableau 1 ci-dessous). Toutes ces activités pouvaient être considérées comme des mesures de renforcement de la gouvernance démocratique du secteur de la sécurité. Mais, compte tenu du caractère sensible à cette époque du vocable « gouvernance démocratique », les signataires du MdE ont préféré le substituer par l'expression « thèmes transversaux ».

Tableau 1 : Thèmes Transversaux

Numéro	**Activité**	**Description**	**Calendrier [préparation et exécution]**
Activité 1	Soutien de comité de contrôle parlementaire pour le secteur de la sécurité	Renforcer la capacité du comité parlementaire de contrôle pertinent pour le secteur de la sécurité	Troisième-quatrième trimestre 2009
Activité 2	Suivi du secteur de la sécurité par des membres de la société civile	Il est proposé de demander à une ou deux ONG de fournir tous les trimestres des rapports de suivi relatifs aux développements du secteur de la sécurité	Premier trimestre 2009- quatrième trimestre 2010

Activité 3	Soutien du volet « secteur de la sécurité » des cadres de dialogues	Renforcement du contrôle démocratique au Burundi grâce aux cadres de dialogue	Troisième trimestre 2009-deuxieme trimestre 2010
Activité 4	Soutien de la mise en œuvre du nouveau cadre fiscal relatif aux finances publiques	Les réformes seront d'abord mises en œuvre pour le Ministère des Finances (2009) et seront ensuite appliquées aux autres ministères concernés (2010-2011. L'accent sera mis sur le MDNAC et le MSP.	Premier-quatrième trimestre 2010

23. Quel que soit le terme utilisé pour atteindre les objectifs du Programme DSS repris dans l'annexe B du MdE, le souci était de combler les lacunes en matière de gouvernance sécuritaire. Mais, jusqu'à la fin de l'année 2010, le Programme DSS n'a pas développé comme tel des capacités pour répondre au besoin de gouvernance sécuritaire. Seules deux activités préparatoires à ce processus de développement de la gouvernance sécuritaire pouvaient être inscrites à son actif. Pour le reste, les activités proprement dites n'ont pas démarré avant l'année 2011, c'est-à-dire au commencement de la phase II du Programme.

24. D'après l'évaluation du Programme DSS sorti en janvier 2011, les trois raisons suivantes ont expliqué ce retard dans le démarrage des activités de développement de la gouvernance du secteur de la sécurité :

- 1° Le manque de connaissances et de compétences en matière de gouvernance du secteur de la sécurité (GSS) chez les acteurs de mise en œuvre au Burundi (tant néerlandais que burundais) du MdE et l´absence de coordonnateur national ou de chargé de programme pour le pilier ´Thèmes transversaux´ ;
- 2° Le caractère sensible politiquement de quelques-unes des questions de gouvernance et de redevabilité traitées dans l'annexe B du MdE alors qu'il manquait dans les structures du Programme des ressources pour les traiter de manière judicieuse ;
- 3° L'absence dans les structures du Programme (au moment de l'évaluation) des représentants des OSC et du Parlement pour exercer du dedans comme du dehors du Programme de la pression nécessaire en vue de promouvoir l'obligation des CDS de rendre compte au parlement et aux citoyens.[1]

[1] *Rapport d'évaluation externe, version finale, janvier 2011, p. 59*

25. La plupart des interlocuteurs interrogés lors de cette évaluation ont convenu que le climat politique qui prévalait ne pouvait pas permettre le démarrage des activités de gouvernance de la sécurité en 2009-2010. Par conséquent, il était nécessaire pour le Programme de développer d'abord la confiance entre les partenaires burundais, surtout les membres des CDS. Cela s'est fait à travers l'exécution des activités prévues pour des CDS dans le MdE, dont beaucoup visaient à améliorer des infrastructures des CDS. Au reste, cette période de préparation psychologique des membres des CDS a favorisé leur adaptation au nouvel environnement post-conflit, tout au moins pour les ex-FAB et les ex-rebelles, comme l'ont souligné certaines des personnes interviewées.

26. Une fois la confiance mutuelle établie à un certain niveau, il a alors été possible de traiter des questions relatives à la gouvernance. Il est certain que si le Programme DSS n'avait pas procédé ainsi, il aurait échoué. Par les réponses apportées aux besoins immédiats et concrets en équipements des CDS – par exemple pour ce qui est des véhicules et des marmites - les CDS ont compris que le Programme DSS s'intéressait aussi bien à leur bien-être qu'à la bonne marche de leurs institutions au lieu de traduire la volonté de vouloir imposer aux CDS une vision 'européenne' de la gouvernance du secteur de la sécurité.

27. Aujourd'hui, avec un minimum de recul par rapport aux performances déjà réalisées par le Programme DSS, grâce notamment aux apports de l'UdG Gouvernance, il est légitime de reconnaître que le Programme DSS au Burundi est réellement un programme sui generis de par l'approche suivie pour le développer. Pour en apprendre plus, il convient maintenant d'expliquer un peu la structure du Volet Gouvernance.

1.3.1 Structure du Volet Gouvernance

28. En septembre 2010, un Chargé de programme pour le troisième volet du Programme DSS, en l'occurrence le Volet Gouvernance, a été embauché. Son première tâche consistait à élaborer des Termes de Référence dudit volet tels que donnés dans l'**Annexe 5**. Ces TdR prévoyait la création de: 1) une *unité de gestion des activités transversales du Volet Gouvernance* (UdG Gouvernance) constituée d'un Coordonnateur national issu de la Ministère des Relations Extérieures et de la Coopération Internationale (MRECI) « au nom de la République du Burundi » et d'un

Chargé de programme « au nom du Royaume des Pays-Bas » et 2) un G*roupe de Réflexion* composé « des points focaux des ministères concernés et des représentants des OSC » et de « deux points focaux des commissions Défense et Sécurité de l'Assemblée Nationale et du Sénat ».

29. En un mot, l'UdG Gouvernance a démarrée avec une structure très légère faite d'un Chargé de Programme et le Coordonnateur national. Cette structure était justifiée par les premiers essais d'activités de développement de la gouvernance du secteur de la sécurité. En effet, la situation d'incertitude quant à l'aboutissement des actions initiées dans ce sens a inspiré la prudence dans le recrutement dès le départ d'un grand nombre de ressources humaines affectées à l'UdG Gouvernance. Cela dit, le peu de ressources recrutées a fait montre de grandes capacités de travail qui ont permis à l'UdG Gouvernance d'avoir à ce jour de bons résultats à son actif. Cependant, plusieurs interlocuteurs ont constaté que l'accroissement du volume de travail et des sollicitations des partenaires requiert aujourd'hui beaucoup plus de ressources humaines même si le Groupe de Réflexion continue à servir d'appui à l'UdG Gouvernance.

30. Le Groupe de Réflexion a neuf membres qui représentent les deux commissions Défense et Sécurité de l'Assemblée Nationale et du Sénat, le Ministère de la Justice, le Ministère à la Présidence chargé de la Bonne Gouvernance et de la Privatisation, le Ministère des Finances, le Ministère de la Sécurité Publique, le Ministère de la Défense Nationale et des Anciens Combattants et deux organisations de la société civile spécialisées dans la thématique de sécurité. Cette composition du GR indique déjà le caractère transversal du travail de l'UdG Gouvernance. Au reste, il convient de noter que cette UdG prend continuellement compte des changements du contexte. Le Programme continue à faire preuve de flexibilité à en juger par l'entrée dans le Groupe de Réflexion du Conseil National de Sécurité (CNS) et du Service National des Renseignements (SNR).

31. De par les TdR établis pour l'UdG Gouvernance, le Groupe de Réflexion doit se réunir une fois par mois pour accomplir les tâches suivantes :

    - Jouer un rôle de conseil et d'orientation dans la mise en œuvre des activités du GR, c-est-à dire, donner les lignes directrices des activités du Volet Gouvernance,

sur base des besoins en développement du secteur de la sécurité ; et ce dans le but d'atteindre les objectifs et les résultats du Mémorandum d'Entente ;

- Assurer la coordination des interventions en matière de gouvernance du secteur de la sécurité ;
- Se faire représenter dans les différentes activités (le Coordonnateur national va se charge d'inviter les représentants en fonction du type d'activité et du domaine d'intervention des membres du Groupe de Réflexion (GR) ;
- Participer aux réunions d'évaluation des activités déjà réalisées et donner des recommandations ou suggestions.

32. Après la mise en route de son fonctionnement qui a respecté la régularité prévue des rencontres, les membres du Groupe de Réflexion jugent opportun d'augmenter la fréquence des rencontres à cause du volume de travail à faire, l'importance des questions traitées et la nécessité de les traiter en profondeur.

33. Les activités proposées par le Groupe de Réflexion sont préparées et exécutées par l'UdG Gouvernance. L'UdG continue de travailler avec une structure très légère faite du Coordonnateur national, du Chargé de programme et d'un Assistant depuis 2012. En outre, les TdR prévoyaient que « l'UDG/GR aura besoin d'une assistance technique lors des séminaires et autres activités, mais de façon ponctuelle. Le MRECI se chargera de mettre à la disposition du Groupe de Réflexion d'une ou deux personnes du staff du ministère pour appuyer ces activités. » En réalité, l'UdG a dû être appuyée par des consultants, nationaux et/ou internationaux, pour exécuter les activités. Et, contrairement aux deux autres UdG MDNAC et MSP, le Chargé de programme pour l'UdG Gouvernance a été dès le début un Burundais non assisté par un coach international. Cela étant, ce dernier est en contact régulier avec la direction du Programme pour notamment discuter des stratégies à exploiter pour une bonne réussite des initiatives prises.

34. En dernière analyse, comme le Programme DSS est venu faire la transition entre une approche opérationnelle pour répondre aux besoins conjoncturels d'infrastructures et d'équipements et une approche plus structurelle axée davantage sur les questions liées à la gouvernance, l'UdG Gouvernance a donc travaillé plus étroitement que d'autres UdG avec le Directeur et le Directeur-adjoint du Programme DSS. Par exemple, le Directeur-adjoint participe à toutes les réunions du Groupe de Réflexion.

Par ailleurs, le Directeur est souvent mis à contribution comme expert/formateur dans plusieurs activités de formation initiées pas le Volet Gouvernance. En plus le Directeur s'appuie sur l'expertise du Volet Gouvernance pour mener le dialogue politique.

1.3.2 Approche du travail du Volet Gouvernance

35. Les actions du Volet Gouvernance reposent sur les principes suivants : 1) exécuter les objectifs du MdE ; 2) travailler de façon participative, flexible et en partenariat ; 3) appuyer les deux gouvernements signataires du MdE (et non pas seulement l'un ou l'autre) ; et 4) utiliser une approche par processus, c'est-à-dire considérer l'avancement du programme comme processus (voir Encadré 1 ci-dessous).

Encadré 1 : Eléments clef d'une approche par processus

- S'engager politiquement à tous les niveaux et sur une base quotidienne
- Établir des résultats progressivement
- Travailler de manière itérative à chaque étape du cycle de programme avec un rôle de plus en plus central pour les acteurs nationaux
- Faire preuve de souplesse dans l'utilisation des ressources
- Disposer pour chaque action du temps nécessaire en fonction de l'ambition et de l'environnement dans lequel elle s'opère.

***Source*:**
Nicole Ball, Jean-Marie Gasana and Willy Nindorera, *From Quick Wins to Long term Profits?Developing better approaches to support security and justice engagements in fragile states: Burundi case study*, prepared for the International Network on Conflict and Fragility (INCAF), 29 March 2012, p. 21.

36. Les activités du Volet Gouvernance sont inspirées par le travail du GR et développées et exécutées ensuite par l'UdG Gouvernance. Aucun un plan rigide de travail n'est établi au départ. Une activité mène à une autre dans la mesure possible. Mais chacune de ces actions est motivée par le besoin de poursuivre les objectifs principaux, tout au moins, du Mémorandum d'Entente.

37. En plus, les intervenants dans les activités de l'UdG exploitent conjointement le dialogue sous une certaine forme et l'assistance technique aux bénéficiaires du Programme. Le GR joue un rôle important dans ce processus de dialogue. Car, il constitue un forum où les divers intérêts des partenaires sont exprimés et discutés. Cela dit, l'UdG Gouvernance, les Coordonnateurs nationaux des deux autres UdG, la Direction du Programme DSS et les représentants des ministères concernés sont souvent impliqués dans le dialogue pour s'assurer du bon suivi des activités.

38. On peut dire que le Volet Gouvernance suit un plan d'actions en éternel développement par souci d'adaptation. Cette approche a été exigée par le climat général dans lequel le Programme a été mis en œuvre comme cela ressort de cette analyse faite dans le rapport d'évaluation de la phase I du Programme DSS : « Le Programme DSS a jusqu'à présent favorisé une **approche 'progressive' des questions de gouvernance**: identifier, informer et sensibiliser les acteurs, créer des espaces de dialogue, identifier les points d'entrée technique aux questions de gouvernance. Cette approche apparaît adaptée à la sensibilité des questions traitées et à la faible volonté politique de faire progresser la transparence, la « redevabilité » et les autres principes de gouvernance ».[2]

39. Tout bien considéré, cette approche par processus était la seule possible au démarrage du fonctionnement de l'UdG Gouvernance compte tenu de la nécessité du moment d'identifier les opportunités d'action et de préparer soigneusement le terrain politique. Au reste, elle a été avantageuse pour le Programme puisqu'elle a contribué à la création de bonnes conditions de développement de la gouvernance du secteur de la sécurité et du renforcement des capacités des acteurs clés dudit secteur, y compris l'appropriation progressive par les parties prenantes burundaises des objectifs stratégiques du MdE. Les résultats du Volet Gouvernance sont abordés plus loin dans les chapitres 2 et 3.

40. La pertinence de ce choix de l'approche par processus a été du reste confirmée dans le rapport d'évaluation de la phase I du Programme DSS élaboré en 2012. Mais en même temps, cette évaluation a formulé cette recommandation: « Afin de renforcer l'efficacité du Volet 'gouvernance' aux cours de la phase II, il est toutefois recommandé de bien définir la vision et les objectifs du Programme dans ce domaine (voir la section pertinence ci-dessous), et de renforcer la responsabilisation des trois UdG dans la mise en œuvre de ces objectifs. »[3] L'UdG a fait sienne la recommandation. De fait, à la mi-2013 le Programme a commencé à développer une vision plus claire de ses objectifs primaires et à élaborer des indicateurs plus concrets de progrès pour le Programme dans son ensemble.

[2]International Security Sector Advisory Team, *Programme de développement du secteur de la sécurité au Burundi : Evaluation de la phase 1 du programme*, février 2012, p. 62.

[3]*Programme de développement du secteur de la sécurité au Burundi*, p. 61.

2. Analyse de l'application des critères d'évaluation

2.1 Affirmation des principes du partenariat

41. Selon le MdE, les principes du partenariat seraient affirmé par un dialogue « axe sur les principes du partenariat approuvés par les deux parties tels qu'une gouvernance légitime et le respect des droits de l'homme, et ce conformément au Mémorandum d'Entente». Il était prévu que ce dialogue soit mené au haut niveau politique par le Comité Politique du Programme DSS (niveau ministériel). Car, les décisions arrêtées par ce comité allaient être des garants des progrès du développement du Programme DSS dans son ensemble.

42. Maintenant, le dialogue politique est développé à plusieurs niveaux. Outre qu'il est mené au haut niveau politique entre les deux gouvernements (au niveau ministériel et entre l'Ambassade du Pays Bas et le gouvernement du Burundi), il est aussi animé entre le gouvernement du Burundi et d'autres partenaires d'une part et entre les parties prenantes burundaises elles-mêmes d'autre part. Ce dialogue vise entre autre autres les buts suivants :

- Evaluer les réalisations, l'avancement du programme, les problèmes rencontrés ;
- Développer l'approche stratégique du programme, surtout dans le comité de pilotage ;
- Discuter des questions particulières comme celle relative à la considération de l'UdG Gouvernance-Groupe de Réflexion avec la Direction du Programme DSS comme porte d'accès au Comité de Pilotage et au cadre de concertation entre les partenaires et les ministres.

Contribution du Volet Gouvernance :

43. La quasi-totalité des personnes interviewées lors de l'évaluation de l'UdG Gouvernance ont apprécié positivement la contribution du programme DSS à ouvrir des espaces de dialogue entre les acteurs étatiques et les acteurs non-étatiques d'une part et entre les acteurs étatiques du secteur de la sécurité et les contrôleurs étatiques dudit secteur comme l'une de ses principales réalisations. Pour elles, l'atteinte de ce résultat est tributaire essentiellement des activités menées par le Volet Gouvernance. L'impact de ces activités sur le dialogue est souligné exprès ici parce qu'à la signature du MdE en avril 2009, le secteur de la sécurité au Burundi

était caractérisé par un manque quasi-total de transparence. Dans le fonctionnement des CDS, les personnes en uniforme avaient le monopole de la parole sur les questions de sécurité. Et pourtant, cette situation de fait était en contradiction avec le prescrit de la Constitution de 2005 qui stipule entre autres que :

- Le maintien de la sécurité nationale et celui de la défense nationale sont soumis à l'autorité du Gouvernement et au contrôle du Parlement (art 242).
- Les corps de défense et de sécurité doivent rendre compte de leurs actions et travailler en toute transparence. Il est créé des commissions parlementaires chargées de superviser le travail des corps de défense et de sécurité, conformément aux textes législatifs en vigueur et suivant le règlement du Parlement (art 243).
- Il est créé une Cour des Comptes chargée d'examiner et de certifier les comptes de tous les services publics. Elle assiste le Parlement dans le contrôle de l'exécution de la loi des finances.

- La Cour des Comptes présente au Parlement un rapport sur la régularité du compte général de l'Etat et confirme si les fonds ont été utilisés conformément aux procédures établies et au budget approuvé par le Parlement (art 178).

44. La transparence est donc une des conditions sine qua non pour que ces institutions fonctionnent en conformité avec la Constitution. Et, transformer un système non-transparent commande l'établissement de la confiance entre toutes les parties prenantes qui passe impérativement par un processus de dialogue, nécessaire pour clarifier les rôles et les responsabilités de tous les intervenants dans le secteur de la sécurité. Ce processus a été possible grâce aux séances mensuelles de formation RSS – ouvertes à tous – organisées encore aujourd'hui par le Volet Gouvernance. Pour rappel, ces séances ont été animées par le Directeur DSS en 2012.

45. Le Volet Gouvernance a contribué à ce dialogue en organisant une série d'ateliers réunissant des membres des institutions concernées et des représentants de la société civile pour discuter des sujets variés. Un des objectifs de ces ateliers a été de renforcer la confiance entre les différents participants. Le même objectif est poursuivi au sein du Groupe de Réflexion. Une fois les relations de confiance construites entres les membres de ce groupe, ceux-ci accèdent plus ou moins

facilement à la compréhension des positions des uns et des autres par rapport à une question donnée.

46. En outre, les multiples dialogues tenus dans le cadre des activités soutenues par le Volet Gouvernance ont renforcé les capacités des partenaires burundais à engager un dialogue. Au début, il était difficile pour les différents partenaires de s'engager dans un dialogue constructif. Et pour preuves, des membres des CDS ne pensaient pas qu'ils devaient engager les civils – étatiques ou non-étatiques – dans les débats sur les questions de sécurité, à cause notamment du premier réflexe des représentants des OSC à accuser les CDS pour les abus commis. Sur un autre plan, il n'était pas rare d'entendre des parlementaires dire qu'ils sont les seuls habilités à se faire les porte-paroles fidèles des desiderata de la population en matière de sécurité.

47. Avec le temps, ces différents acteurs ont commencé à communiquer les uns avec les autres plus fréquemment, appuyés souvent par des facilitateurs qualifiés. Ce faisant, ils ont progressivement compris que les contributions des uns et des autres étaient indispensables pour promouvoir la sécurité. Il est alors devenu possible de s'engager pour un dialogue constructif sur des questions de fond. Nombre de personnes interrogées à ce sujet dans le cadre de l'évaluation ont indiqué que ces fora de dialogue sur les questions de sécurité réunissant des acteurs variés ainsi que la création en 2013 d'un Réseau RSS et l'idée de déconcentrer les activités de la RSS étaient uniques.

2.2 Obligation redditionnelle des corps de sécurité devant les autorités civiles

48. Le MdE rappelle que la Constitution de 2005 « place les corps de défense et sécurité sous le contrôle du Parlement (article 242), et prévoit leur obligation de rendre compte de leurs actions». Il prévoit donc une attention particulière à réserver à « l'obligation redditionnelle des corps de défense et de sécurité envers les instances parlementaires et civiles de surveillance. (…) L'accent sera mis sur l'amélioration de la situation et les points d'action concrets permettant de faire progresser la pratique. » Le MdE parle aussi de l'importance d'accorder aux medias et à la société civile un rôle de contrôle et de suivi des prestations des CDS.

Contribution du Volet Gouvernance

49. Plusieurs des activités menées par le Volet Gouvernance depuis 2011 ont été pensées et exécutée pour aider les autorités civiles à mieux exercer leurs responsabilités de contrôle du secteur de la sécurité. De toutes les institutions civiles, le Parlement a le plus bénéficié de ce soutien, avec au moins huit (8) activités menées entre janvier 2011 et mi-2013 et destinées à améliorer les capacités des parlementaires. Cet appui en renforcement de capacités des autorités civiles s'est aussi adressé aux représentants de la Cour des Comptes, du Bureau de l'Ombudsman et de la Cour Constitutionnelle pour les aider à mieux s'acquitter de leurs responsabilités de contrôle/supervision.

50. Les différents ateliers organisés par le Volet Gouvernance ont aussi aidé les membres des CDS à être sensible au besoin de se conformer aux exigences de la Constitution en ce qui est du devoir de rendre compte. En même temps, ils ont petit à petit compris le rôle et les besoins des autorités civiles en matière par exemple des compétences requises pour bien assurer le suivi et le contrôle de la gestion des dépenses publiques au sein des CDS.

51. Cette assistance aux différents acteurs du secteur de la sécurité pour avoir une même compréhension de l'obligation redditionnelle des corps de sécurité devant les autorités civiles a revêtu plusieurs formes. Certes, elle s'est traduite davantage par les ateliers. Mais, elle s'est prolongée parfois par des voyages d'étude à l'étranger extérieur, par l'offre d'appui matériel et le dialogue. Une fois de plus, bien des personnes contactées pour livrer des informations utiles pour l'évaluation du Volet Gouvernance ont été unanimes pour reconnaître que le Programme DSS est le seul à ce jour à garantir cette assistance.

2.3 Adhésion des corps de sécurité au droit national et international

52. Le MdE souligne l'exigence constitutionnelle des CDS à « enseigner à leurs membres à agir en conformité avec la Constitution et les lois en vigueur, ainsi qu'avec les conventions et les accords internationaux auxquels le Burundi est partie, et exiger d'eux qu'ils respectent ces textes». Aussi parle-t-il de la nécessité de former les membres des CDS « à tous les niveaux au respect du droit international humanitaire et à la primauté de la Constitution». Il y a aussi un espoir qu'il serait possible

d'identifier «l'impact concret en termes de renforcement de l'adhésion aux principes posés (normes internationales des droits de l'homme, cadre juridique national et Constitution) et de diminution du nombre d'abus et de violations des droits de l'homme».

Contribution du Volet Gouvernance

53. Les UdG MDNAC et MSP ont une responsabilité majeure pour garantir que les CDS se conforment au droit national et international. Mais, le Volet Gouvernance a également un rôle à jouer dans l'accomplissement de cette tâche. En effet, il est attendu qu'il appuie les autorités civiles, la société civile et même les CDS dans la compréhension des questions essentielles relatives au cadre légal des CDS. Dans ce cadre, l'UdG Gouvernance a, par exemple, réalisé plusieurs activités dont l'objectif était le renforcement des compétences en légistique de divers bénéficiaires issus notamment du Parlement, des CDS (y compris le SNR), des OSC, de la Cour Constitutionnelle, du Ministère de la Justice et du Conseil National de Sécurité. L'appui a consisté en ateliers de formation, en développement d'outils de formation et en formation des formateurs en légistique dont le processus vient d'être enclenché.

54. Les diverses activités entreprises par le Volet Gouvernance dans le domaine du cadre légal du secteur de la sécurité sont à mettre en exergue. Car, elles ont beaucoup influencé la compréhension des acteurs clés, y compris les CDS dont le SNR, de l'importance des lois organiques établies conformément à la Constitution. Un des résultats les plus importants atteint par le Volet Gouvernance est l'adhésion au principe de révision des lois organiques conformément à la Constitution et l'engagement pour la préparation de cette révision.[4]

55. Cette performance du Volet Gouvernance a été possible grâce à la collaboration étroite entre lui et la Direction du Programme. De nombreux interlocuteurs ont déclaré que, sans leur engagement conjoint, ni le MSP ni MDNAC ne seraient dans la phase finale de la préparation de leurs lois organiques. Aussi faut-il souligner que grâce à cet engagement le SNR, membre désormais du GR, a participé à la

[4] La révision des lois organiques des CDS a reçu l'appui d'autres volets du programme DSS, notamment l'UDG MDNAC et la Direction du programme.

planification stratégique 2014-2017 dont l'un des résultats pour le service est la projection de l'élaboration d'une loi organique du SNR comme une des activités envisagées.

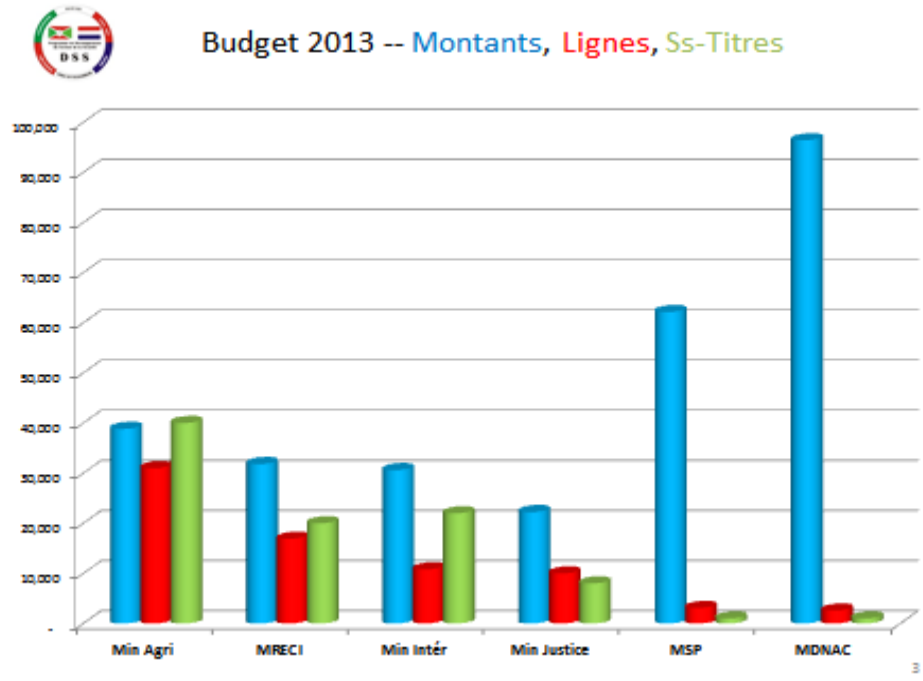
2.4 Adhésion des corps de sécurité aux principes généraux des dépenses publiques

56. Le MdE note l'important rôle de Parlement et de la Cour des Comptes dans le contrôle des dépenses publiques, y inclus les budgets sécuritaires. La mission de l'inspection générale « de surveiller le fonctionnement et la gestion des institutions et services publics » est aussi mentionnée. Un intérêt particulier est à porter sur « l'adhésion au droit, au contrôle financier et la transparence budgétaire, ainsi que … le niveau des dépenses hors budget ».

Contribution du Volet Gouvernance

57. La gestion des dépenses publiques dans le secteur de la sécurité a toujours été non transparente au Burundi. Par rapport à d'autres ministères, le MSP et le MDNAC présentent des budgets opaques ainsi que le montre le graphique 1 ci-dessous. Cela rend difficile le processus de contrôle et surveillance civile de la gestion budgétaire.

Graphique 1 : Détail budgétaires fournies par les ministères sélectionnés, 2013



Source: Programme DSS, 2013.

58. En outre, les acteurs clés qui sont constitutionnellement mandatée pour superviser le processus de budgétisation de sécurité (Parlement, Cour des comptes) ont montré des insuffisances dans la compréhension générale de leur rôle dans la gestion des finances publiques et dans la connaissance du secteur de la sécurité. La capacité de la société civile à contribuer à surveiller les dépenses sécuritaires reste également limitée. Enfin, la Loi Organique des Finances Publiques de 2008 a été très mal mise en application. Il est à déplorer notamment que le Parlement ne dispose pas encore de temps suffisant pour examiner les projets de loi des finances lui soumis, y compris les budgets de MDNAC et de MSP. Aussi le manque de détails sur ces budgets du MDNAC et du MSP réduit-il la qualité du contrôle parlementaire de l'exécution budgétaire.

59. Le Volet Gouvernance a pris quelques mesures pour remédier à ces problèmes. Ainsi par exemple, depuis mi-2012, le Programme DSS, à travers l'UdG Gouvernance, accompagne les commissions parlementaires « Défense et Sécurité » et « Finances » pour que la transparence budgétaire soit effective. Pour ce faire, des consultants africains et d'anciens parlementaires sont mis à contribution pour garantir le renforcement des capacités et l'échange d'expériences. Il a aussi aidé la société civile à améliorer la qualité de ses contributions dans le suivi des dépenses publiques.

60. Le Volet Gouvernance a tôt compris l'importance d'améliorer les capacités des acteurs civils en charge de la surveillance et de la supervision de la gestion budgétaire des CDS. Mais en même temps, il s'est rendu compte que des progrès significatifs dans la gestion des dépenses publiques dans le secteur de la sécurité ne sont possibles que si une plus grande ouverture de la part des ministères de la sécurité eux-mêmes est garantie. Pour cela l'UdG Gouvernance, en collaboration avec les deux autres UdG et la Direction du Programme DSS, a engagé un dialogue sur l'importance d'une plus grande transparence au sein des CDS et les institutions auxquelles ils sont rattachés.

61. Cette approche a déjà produit des résultats. Pour la première fois, en effet, le ministre des finances a présenté les grandes lignes de son projet de budget de 2014-2016 pendant une session d'orientation budgétaire en juillet 2013 comme exigé par la loi de finances de 2008. Seulement, le temps réservé à cette activité a été réduit à

une journée. Cela dit, le Parlement a tellement apprécié l'exercice qu'il a pris la résolution de prendre désormais le temps lui autorisé par la Constitution – plus que deux semaines habituellement exploitées – pour examiner en profondeur le projet de loi des finances. Il est certain que ce temps suffisant d'analyse de la loi budgétaire viendra compléter les résultats des questions orales et écrites soumises occasionnellement déjà aux ministres en charge de la défense et de la sécurité publique par les parlementaires.

62. Aussi convient-il d'indiquer ici qu'une certaine évolution vers plus de transparence budgétaire s'observe au MDNAC. Car, le MDNAC a exprimé par écrit son intention de présenter un budget plus détaillé pour l'exercice 2014 et de disposer en même temps les comptes à un audit par la Cour des Comptes pour l'exercice 2013 La première réunion à ce sujet a déjà eu lieu entre le MDNAC et la Cour des Comptes.

2.5 Impartialité des corps de sécurité

63. La Constitution exige que les CDS soient tenus à la neutralité politique et au respect de la Constitution. Le MdE souligne l'importance de « l'adhésion au principe de neutralité politique » et l'évitement de l'instrumentalisation politique des CDS.

Contribution du Volet Gouvernance

64. La plus grande responsabilité de la part du Programme DSS pour assurer l'impartialité des CDS repose sur l'UdG MDNAC et l'UdG MSP. Néanmoins, le Volet Gouvernance a fait des contributions à cet égard. Par exemple, le principe de l'impartialité, qui alimente entre autres les sessions de dialogue politique entre partenaires à tous les niveaux, a été analysé lors d'un atelier d'octobre 2012.

2.6 Professionnalisme des corps de sécurité

65. Le MdE reconnaît que le professionnalisme des CDS fonde « plusieurs dispositions de la Constitution » et figure aussi dans les lois portant création de la PNB et de la FDN. Inspiré par les besoins en matière de formation des CDS, le MdE exprime une attente par rapport au professionnalisme des CDS. Il anticipe sur les progrès « en matière de professionnalisme ainsi que la prestation de services des corps de défense et sécurité envers la population». En outre, le MdE exprime des préoccupations comme «le niveau de corruption, la faiblesse opérationnelle,

l'utilisation disproportionnée d'armes à feu, le recours abusif à la force et l'indiscipline».

Contribution du Volet Gouvernance

66. Dans le but de renforcer l'intégrité des CDS et les rendre plus professionnels, l'UdG Gouvernance a contribué à l'organisation avec les autres UdG des ateliers sur l'éthique et l'intégrité des CDS en période post-conflit. Un accent particulier est mis sur le respect des droits humains et le contrôle interne nécessaire pour le renforcement de l'intégrité. Des efforts sont consentis pour améliorer le dispositif légal et règlementaire pour un meilleur contrôle interne soit par la révision du mandat et de la structure de l'Inspection Générale de la Sécurité Publique à la PNB pour qu'elle soit mieux fonctionnelle soit par le fonctionnement des mécanismes disciplinaires à la FDN comme à la PNB. Il sied de noter au passage que cette Inspection Générale a déjà sollicité et obtenu pour décembre 2013 un audit auprès du Programme DSS. Ceci vient encore une fois confirmer la flexibilité du Programme dès lors que pareille action n'était pas prévue dans le plan de la 2è phase.

67. L'impact des ateliers sur le développement de l'éthique au sein des CDS est entre autres une avancée progressive vers la professionnalisation de ces corps. Si les membres de la FDN favorisés par le casernement des troupes semblent être en avance, ceux de la PNB souffrent encore de quelques affres des différentes crises exacerbés aujourd'hui par leur proximité avec la population et les gestionnaires politiques dans des situations diverses. La confiance croissante que la PNB jouit de la population reste un atout pour sa professionnalisation.

3. Autres résultats des activités du Volet Gouvernance

68. Outre les découvertes faites par rapport aux indicateurs de l'Annexe B au Mémorandum d'Entente signé entre la République du Burundi et le Royaume des Pays-Bas, l'Evaluation du Volet Gouvernance a permis de se faire une idée claire sur : 1° les attentes des intervenants dans le secteur de la sécurité et leur niveau de satisfaction ; 2° les progrès réalisés dans le processus de faire de la sécurité une affaire de tous ; 3° les apports du Volet Gouvernance ; 4° le contrôle citoyen des CDS par le Parlement et les OSC ; ainsi que 5° les changements induits par le Programme DSS et les stratégies pour leur durabilité.

3.1 Attentes des intervenants dans le secteur de la sécurité et leur niveau de satisfaction

69. La mise en œuvre du Mémorandum d'Entente a fondé l'espoir du suivi de la mise en application des réformes contenues dans l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi et dans la Constitution.

70. Pour une mise en œuvre réussie de ces réformes, l'élaboration participative et transparente des lois organiques était nécessaire. Pour ce faire, des ateliers ad hoc ont été organisés pour garantir avec le temps l'existence d'un cadre légal pour le bon accomplissement de ces réformes tributaire des contributions de tous les intervenants du secteur de la sécurité. Dans les CDS où l'élaboration des lois organiques est en cours, le besoin de participation est satisfait, tout au moins pour le MDNAC, car des officiers ont été généralement consultés à cet effet.

71. En particulier, les membres des Organisations de la Société Civile ont beaucoup misé sur le renforcement de leurs capacités pour pouvoir contribuer efficacement au contrôle démocratique. Les compétences à renforcer étaient relatives à la légistique, aux droits humains, aux techniques de lutte contre la corruption et aux techniques de plaidoyer.

72. L'autre grande attente partagée par tous les intervenants dans le secteur de la sécurité reste le développement de la transparence dans le fonctionnement des CDS. Cette transparence concerne aussi bien la gestion budgétaire que la gestion des marchés dans les CDS.

73. De manière globale, le niveau de satisfaction des personnes interviewées pendant l'évaluation du Volet Gouvernance est bon. Le sentiment partagé est que le Programme DSS avance normalement. Les réalisations du Programme et du Volet Gouvernance sont bien appréciées. Car, le développement du Programme et le fonctionnement de l'UdG et le Groupe de Réflexion pendant presque deux ans ont permis que des informations sur la RSS soient livrées.

74. Par ailleurs, la participation de la Société Civile aux côtés des personnes en uniforme a été assurée jusqu'au point même d'échafauder ensemble un plan stratégique d'actions. Le travail de concert des membres des CDS et des OSC sur les questions de sécurité atteint parfois un niveau tellement insoupçonné qu'un comité mixte composé de civils et de militaires a été mis sur pied pour apprécier les

performances des militaires pendant les compétitions éthiques. Cela a fait dire à l'un des observateurs de cet exercice qu' « un civil qui évalue un militaire dans une situation – quoique simulée – liée à des interventions militaires est un miracle».

75. Cette étroite collaboration entre membres des CDS ainsi que le choix judicieux de l'approche par processus pour développer la gouvernance du secteur de sécurité présentée plus haut dans la section réservée à l'approche de travail du Volet Gouvernance soulignent le caractère unique de l'expérience du Programme DSS au Burundi. Aucun programme DSS similaire ne semble avoir été enregistré.

76. Enfin, il sied de noter que les ateliers organisés dans le cadre du Programme DSS créent souvent d'autres besoins de formation et suscitent des appuis multiformes comme ceux exprimés par de nouveaux partenaires comme le Service National des Renseignements, le Bureau de l'Ombudsman, la Cour des Comptes et la Cour Constitutionnelle. Ainsi des opportunités sont-elles aussi créer pour le dialogue entre les parties prenantes au Programme DSS, en particulier les acteurs clés du secteur de la sécurité

3.2 Sécurité devenue une affaire de tous

77. Le démarrage quelque peu tardif en 2011 a permis au Volet Gouvernance de préparer psychologiquement les esprits des membres des CDS avant de les engager dans l'interaction avec les autres intervenants du secteur de la sécurité. Cela était d'autant plus compréhensible que l'introduction de la gouvernance dans le secteur de la sécurité était une grande nouveauté pour les CDS et pour la société burundaise.

78. Depuis lors, la sécurité cesse de plus en plus d'être un sujet tabou. Petit à petit, la réticence observée chez certains membres des CDS vis-à-vis de l'idée d'associer les OSC a cédé le terrain à l'acceptation des OSC. Partant, une certaine compréhension de la complémentarité des différents intervenants dans le secteur de la sécurité s'est installée progressivement.

79. En même temps, les membres des CDS et d'autres acteurs de la sécurité ont désormais commencé à partager la conviction de l'importance de la sécurité dans sa nouvelle acception de la sécurité humaine (avec ses différentes facettes) au-delà d'être simplement militaire. Car, comme le disait Kofi Annan, « … la sécurité doit englober le développement économique, la justice sociale, la protection de

l'environnement, la démocratisation, le désarmement et le respect des droits de l'homme et la primauté du droit »[5]. En définitive, cette nouvelle vision de la sécurité fonde le besoin de faire participer prestataires de la sécurité et contrôleurs de la sécurité dans le processus de traitement des questions de sécurité.

80. A cet égard, le Volet Gouvernance a donné un coup de pouce aux échanges entre les CDS et les OSC sur les questions de sécurité. La récente expérience d'élaboration participative du plan stratégique de programme DSS, y compris l'UdG Gouvernance, pour la période de 2014-2017 est une des illustrations des avancées sur terrain. Il en est résulté la création du Réseau RSS qui, à l'avenir, pourra aider le Volet Gouvernance. Cela dit, la qualité de communication entre les deux reste encore à améliorer.

81. Demain, la sécurité sera davantage vécue comme une affaire de tous puisque le Programme DSS envisage de développer des activités déconcentrées de sensibilisation sur la Réforme du Secteur de la Sécurité en dehors de la capitale (c'est-à-dire, la RSS déconcentrée). Avec cette initiative, les structures décentralisées de l'administration et la population au large accéderont à la compréhension des concepts de la réforme, des droits humains, de la transparence, de la redevabilité ainsi des rôles des acteurs étatiques et des acteurs non-étatiques de la sécurité.

82. Mais, le Volet Gouvernance a apporté plus que ce rapprochement des acteurs des acteurs. Son fonctionnement sert désormais les deux autres UdG qui ont existé avant elle - l'UdG MDNAC et l'UdG MSP – et leur permet de développer davantage la substance des questions de sécurité.

3.3 Apports du Volet Gouvernance

83. Malgré la difficulté de mesurer les résultats de la gouvernance sur une période courte d'existence, il convient de reconnaître que l'existence du Volet Gouvernance a entre autres permis de rendre possible le dialogue entre toutes les parties prenantes dans le traitement des questions sensibles de sécurité. Elle facilite particulièrement les contacts avec les différents intervenants.

[5]Kofi Annan, *Vers une culture de paix*, 2001.

84. Par son entremise, les échanges entre les CDS et les OSC, comme les échanges entre les contrôleurs du secteur de sécurité et les CDS sur les questions de sécurité ont été possibles. Cela aura résulté notamment de l'établissement de quelques stratégies de communication dont la régularité des rencontres et le renforcement des capacités des OSC pour rendre plus bénéfiques aux CDS les interventions apaisées des OSC lors des ateliers organisés par elle-même que par les deux autres UdG. Mais, les contributions de la société civile sont à accroître.

85. Le Volet Gouvernance a contribué à faire de ces ateliers d'échange sur les questions de sécurité des lieux de prise de conscience de l'importance de certaines questions comme le besoin de budgets détaillés des CDS et le besoin d'établir, ou de réviser tout au moins, les lois organiques les régissant pour garantir la durabilité des changements apportés par le développement du Programme DSS.

86. A ces deux actions s'ajoute celle de traiter dans son Groupe de réflexion particulièrement, mais aussi dans les deux autres UdG, les aspects politiques du fonctionnement des UdG dont la finalisation intervient au niveau du Comité de pilotage créé dans le cadre de la mise en œuvre du Mémorandum d'Entente. Bref, l'aspect transversal du Volet Gouvernance se concrétise par ses interventions dans les activités organisées par les deux autres UdG pour associer notamment le plus de personnes possibles à la réflexion sur les questions de sécurité. Mais aussi les activités transversales se caractérisent également par une forte implication des coordinateurs nationaux et des gestionnaires des deux autres UdG lors du déroulement de ces activités.

87. Finalement, le Volet Gouvernance a soutenu l'objectif de l'inclusivité en intégrant progressivement le Secrétariat Permanent du Conseil National de Sécurité (SP-CNS) et le SNR dans le travail du Programme DSS. Des représentants du SNR et le SP-CND ont participé à plusieurs ateliers, y compris l'atelier de planification stratégique pour 2013-2017. En octobre 2013 le SNR a été invité à participer comme membre du Volet Gouvernance. Après avoir apporté son soutien à l'élaboration de la Stratégie de sécurité nationale, le Programme DSS, y compris le Volet Gouvernance, est en train d'aider le SP-CNS mettre en œuvre cette stratégie.

3.4. Contrôle citoyen des CDS par le Parlement et les OSC

88. Jusqu'à présent, la collaboration entre le Parlement et les OSC en matière de contrôle citoyen des CDS bute encore à quelques difficultés. Il s'agit par exemple de la non-reconnaissance par certains parlementaires de la légitimité des OSC pour représenter la population dans le suivi des questions de sécurité. A d'autres moments, leur collaboration est entravée par la délicatesse de certains sujets qui présentent des enjeux politiques.

89. Cela dit, quelques signes de collaboration se font déjà jour. Il s'agit notamment de la présentation dans les commissions parlementaires ad hoc, ne fût-ce que de manière informelle, par l'Observatoire de Lutte contre la Corruption et les Malversations Economiques (OLUCOME) ainsi que le partage de l'information sur les résultats de recherche sur l'état d'exécution des budgets par l'Observatoire de l'Action Gouvernementale (OAG). Mais, de manière générale, plusieurs interlocuteurs ont proposé que la collaboration entre le Parlement et la société civile soit renforcée davantage. La société civile pourrait ainsi partager ses informations avec la Parlement pour qu'il accomplisse mieux son contrôle des CDS.

3.5. Changements induits par le Programme DSS et stratégies pour leur durabilité

90. De prime abord, il sied de noter que le Programme DSS évolue plus ou moins dans les limites tracées dans le Mémorandum d'Entente. Car, il s'observe un passage progressif du conjoncturel caractérisé au cours de la première phase surtout par le développement des infrastructures et des équipements des CDS vers le structurel axé un meilleur équilibre entre les activités de renforcement de capacité et le renforcement de l'intégrité.

91. Dans son processus de développement, le Programme DSS laisse des signes évidents d'impact comme le rapprochement des divers acteurs du secteur de la sécurité sur les questions de la sécurité, l'accès progressif à l'information sur la gestion transparente des CDS à travers notamment les journées baptisées « Portes ouvertes » ainsi que le développement des activités susceptibles de garantir la durabilité des changements apportés par le Programme. Ce sont particulièrement des activités qui visent le changement d'attitudes, de comportements et/ou de modes de gestion.

92. Certes, des défis subsistent quant à la réalisation rapide des objectifs du Programme DSS. Mais, le Volet Gouvernance poursuit ses efforts pour relever notamment le défi de manque de communication saine à promouvoir encore entre les CDS et les OSC. Mais, il s'agit davantage de réduire autant que possible la pesanteur du politique sur l'organisation technique des activités. Tant il est vrai, en effet, que parfois des choix politiques sont à opérer avant que des actions techniques impliquant des changements d'attitudes et de comportements puissent être enclenchées.

93. Par rapport à cet impératif, le Volet Gouvernance est d'une grande utilité pour la bonne marche du Programme DSS en général. Car, à travers son Groupe de Réflexion, elle impulse par occasion quelques réflexions politiques et formule des orientations précieuses sur les décisions à prendre au terme d'un dialogue politique mené au sein du Comité de pilotage.

94. Les deux défis majeurs évoqués ci-dessus n'enlèvent rien à la qualité et à la consistance des stratégies prises dans plusieurs directions par les intervenants dans le Programme DSS en général et le Volet Gouvernance en particulier pour rendre durables les changements induits par les activités dans le cadre dudit Programme. Et, comme la durabilité souhaitée ici est d'abord politique avant d'être technique et financière, il convient de situer en bonne place les efforts consentis pour améliorer le cadre légal des CDS, notamment à travers les processus en cours d'établissement ou simplement de révision de leurs lois organiques en vue de leur mise en application effective dans la suite.

95. Parallèlement à ce travail sur le cadre légal, il s'observe aussi une attention plus accrue à l'établissement des stratégies d'action pour mieux structurer les activités, ainsi que définir les rôles et les responsabilités des acteurs concernés par la gouvernance du secteur de la sécurité à qui il revient dans la suite de rendre compte en fonction des tâches reçues. Cela transparaît dans le développement, encore timide certes, de la culture de la transparence budgétaire au sein des CDS.

96. Il est certain que ces stratégies d'assurer la durabilité des changements apportés par le Programme DSS conduiront à la réalisation de cet objectif si toutes les recommandations sanctionnant les activités sont bien suivies et si le projet d'appropriation nationale du Programme grâce à la déconcentration des activités de

la RSS est exécuté de manière stratégique. Or, l'appropriation nationale doit aller de pair avec l'appropriation locale qui est un processus graduel.

97. Pour le Volet Gouvernance, pareil processus fonde le besoin déjà ressenti de développer ses priorités par rapport à l'établissement d'un bon cadre légal, à la promotion de la participation constructive de la société civile et au renforcement de la confiance entre les CDS et les citoyens grâce au développement de l'éthique.

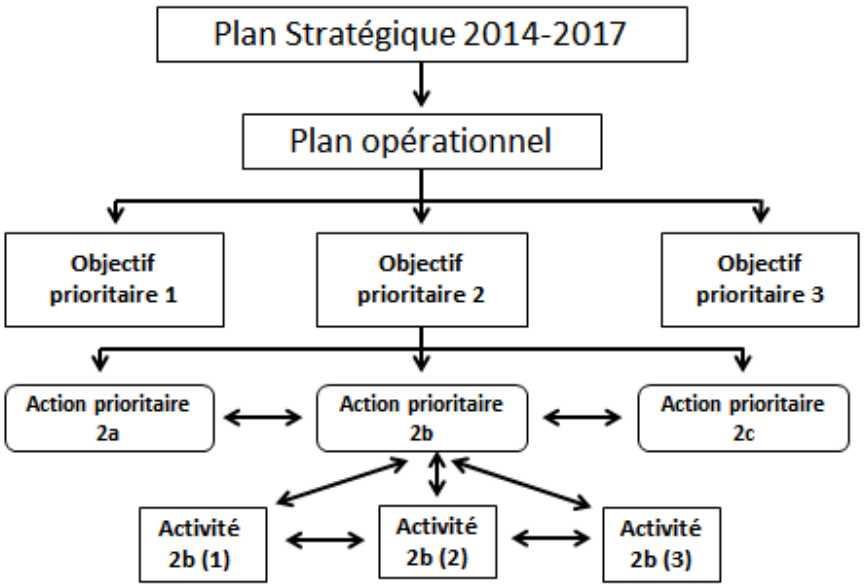
4. Conclusions

98. ***Conclusion n° 1*** : Le Programme DSS continue de se transformer. Il passe d'un Programme focalisé sur le renforcement des capacités opérationnelles de la FDN et la PNB en plusieurs domaines à un Programme qui appuie les changements structurels visant à améliorer la gouvernance du secteur de la sécurité. Cette transformation met la gouvernance au cœur du Programme. Cette transformation nécessaire pour atteindre les buts du MdE était prévue par les objectifs du MdE. Elle est aidée sensiblement par le travail du Volet Gouvernance du Programme.

99. ***Conclusion n° 2*** : Au démarrage du Programme, l'approche du Volet Gouvernance a été de penser et de développer des actions inspirées par la connaissance et la maîtrise de l'environnement dans lequel l'on travaille pour définir les défis et les différents points d'entrée. Les résultats atteints attestent la bonne marche de cette approche et du Volet Gouvernance. Cela dit, avec la transition de l'opérationnel au structurel, l'approche mérite aujourd'hui d'être plus stratégique quant à la définition des actions et des objectifs ainsi qu'à l'atteinte des résultats susceptibles d'être mesurés concrètement. A cet effet, le graphique 2 présenté ci-dessous suggère un processus susceptible d'être suivi pour identifier les objectifs et les actions prioritaires pouvant inspirer le développement des activités.

100. ***Conclusion n° 3*** : Les résultats atteints jusqu'à présent par le Volet Gouvernance soulignent l'importance d'une approche de processus flexible qui fait du Programme DSS un programme sui generis. Cette approche mérite d'être poursuivie car le dialogue politique à mener continuellement et les diverses opportunités à saisir l'exigent, surtout en ce moment où le Programme DSS et le Volet Gouvernance devraient être plus stratégiques.

Graphique 2 : Processus d'identification des objectifs et des actions prioritaires



101. ***Conclusion n° 4*** : La cellule de planification, suivi et évaluation, dont la mise en place est en voie de finalisation, permettra au Volet Gouvernance d'atteindre cet objectif d'être désormais plus stratégique. Car, désormais l'UdG Gouvernance va travailler étroitement avec cette cellule pour répondre à l'impératif d'une vision et d'une action stratégiques.

102. ***Conclusion n° 5*** : Le constat à faire est que la gouvernance devient de plus en plus centrale dans le développement du Programme. Partant, la mise en œuvre du plan stratégique et du plan opérationnel à établir dans un futur proche exige le renforcement conséquent de la structure de l'UdG en ressources humaines en fonction du plan opérationnel et des actions prioritaires à mener.

5. Recommandations

103. Des progrès réalisés par le Volet Gouvernance dans son rôle transversal dans les activités des deux autres UdG MDNAC et MSP ainsi que des conclusions majeures auxquelles ont conduit les différentes avancées dans le traitement participatif et inclusif des questions du secteur de la sécurité, il se dégage des recommandations variées pour le Volet Gouvernance. Elles concernent son organisation stratégique, sa structure de travail, le besoin d'impliquer les décideurs politiques dans le Programme DSS et les priorités actuelles de l'UdG Gouvernance.

104. ***Recommandation n° 1*** : Pour rendre le travail du Volet Gouvernance plus stratégique, l'UdG Gouvernance devrait définir ses objectifs, ses actions et ses activités prioritaires sur base des expériences acquises depuis 2011. Pour mesurer les progrès, les indicateurs devraient être élaborés de manière à montrer les étapes prises dans le processus d'atteindre les objectifs prioritaires. Il va alors de soi que l'UdG Gouvernance soit dans l'obligation de collaborer étroitement avec la cellule de planification, suivi et évaluation du Programme DSS.

105. ***Recommandation n° 2*** : Dans le but de maintenir le haut niveau du travail réalisé jusqu'aujourd'hui par l'UdG Gouvernance et dans le souci de répondre aux exigences croissantes des phases III et IV, le Programme DSS devrait renforcer les humaines de l'UdG. Des membres supplémentaires du personnel devraient être choisis sur base des priorités identifiées à travers le développement du plan opérationnel.

106. ***Recommandation n° 3*** : Le Volet Gouvernance du Programme DSS devrait organiser des ateliers à l'intention des décideurs politiques sur les questions de sécurité. Ainsi seraient-ils à même après de se renforcer mutuellement dans l'engagement à prendre pour orienter la politique sécuritaire et faire avancer de manière durable le Programme DSS.

107. ***Recommandation n° 4*** : Appuyé par la Direction du Programme DSS, le Volet Gouvernance devrait continuer à amener ses activités en fonction des priorités suivantes : le cadre légal, le renforcement de la confiance entre les intervenants du secteur de la sécurité grâce au dialogue participatif sur les questions de sécurité et le renforcement de la participation constructive de la société civile.

ANNEXES

Annexe 1: Termes de Référence

1° Termes de référence d'un Consultant international

Evaluation des projets de l'UDG DSS Gouvernance, phase I, et II (année 1) : Evaluer les projets exécutés dans le cadre de l'approche holistique de la gouvernance sécuritaire dans le but de vérifier si les résultats escomptés ont été atteints, et proposer les mesures correctives, septembre-octobre 2013

Dans le cadre du Mémorandum d'Entente entre le Burundi et le Royaume des Pays Bas signé en Avril 2009 dans l'objectif du Développement du Secteur de la Sécurité (DSS), il a été mise en place un programme de Gouvernance du Secteur de la Sécurité au Burundi, qui est un volet transversal en plus de deux autres Unités d'appui à la Police et à l'Armée du même programme DSS.

Cette Unité de Gestion/Gouvernance a été mise en place à la fin de l'année 2010, et travaille avec tous les intervenants dans le secteur de sécurité(SS), pris dans leur globalité.

Depuis la naissance des Etats, la sécurité est traditionnellement définie comme une affaire exclusivement militaire, secrète, « taboue »

Cette définition traditionnelle de la sécurité n'est plus justifiée, la sécurité s'aborde dans une approche holistique.

La sécurité englobe les fournisseurs étatiques de sécurité comme l'armée, la police, le service national de renseignement, les forces paramilitaires, etc.…

D'autres acteurs étatiques importants de complémentarité et de contrôle du secteur de sécurité sont les différents ministères comme ceux ayant en charge la sécurité publique, la défense nationale, ministère de la justice etc.., le parlement, les autorités judicaires, et autres organes spécialisés de surveillance comme les commissions de droits de l'homme, l'ombudsman, etc…

A côté de ces acteurs ayant un mandat public, s'ajoutent les acteurs non étatiques dans la fourniture et la supervision du secteur de sécurité.

Le volet « Gouvernance du Secteur de Sécurité(GSS) de la coopération burundo-néerlandaise a ciblé certains de ces ensembles d'acteurs comme partenaires importants dans la réalisation des résultats escomptés dans le Mémorandum d'Entente entre les deux pays.

Au Burundi, la gouvernance du secteur de sécurité est l'un des défis importants dans la consolidation de la paix et dans la gouvernance globale.

Les activités des programmes DSS sont planifiées sur une phase de deux ans. La phase I du MdE n'avait pas de planification spécifique pour le volet Gouvernance qui était à son démarrage, mais certaines activités ont été exécutées.

La phase II, a été planifiée et structurée, et un bon nombre de projets ont été élaborés et exécutés, en partenariat avec le parlement (spécialement les commissions parlementaires chargées des finances et de la défense et sécurité), l'Ombudsman, le MDNAC, le MSP, les 0rganisations de la Société Civile (OSC), la Cour Constitutionnelle.

L'UDG recherche un consultant international pour faire une évaluation programmatique des projets exécutés en (fin) 2010-2011, et la phase II c'est à dire à partir de la première année de la phase 2 (2012) jusqu'en fin Août 2013.

L'activité est prévue pour la période de septembre-octobre 2013, ce qui signifie que le rapport devra être finalisé avec la fin du mois d'octobre 2013.

Objectifs

- Contacter les partenaires de l'UDG Gouvernance pour suivre et évaluer les projets appuyés par ce volet des programmes DSS en 2010 ; 2011 ; 2012 et les 8 premiers mois 2013.
- Récolter des informations sur le niveau de satisfaction des bénéficiaires/partenaires de ces projets
- Recueillir les avis des différents partenaires sur leurs attentes d'un programme de gouvernance sécuritaire
- Evaluer les capacités techniques de l'UDG pour répondre aux objectifs du DSS
- Formuler un rapport d'évaluation des projets exécutés, en mentionnant le suivi proposé, les mesures correctives et les nouvelles attentes exprimées.

Résultats

- Identification des indicateurs de résultats des projets exécutés et de l'impact du volet Gouvernance
- Connaissance du niveau d'atteinte des résultats enregistrés par le programme à travers les partenariats développés et mise en évidence des défis à relever
- Proposition des mesures de correction ou des actions d'amélioration de la substance de la conception et de l'exécution des projets

Profil du consultant et conditions de travail

Education

Avoir un diplôme universitaire dans le domaine des sciences sociales

Expériences professionnelles et compétences

1. Très bien maîtriser l'approche moderne de gouvernance sécuritaire
2. Avoir une expérience dans les recherches et les consultations sur la Réforme du Secteur de Sécurité (RSS) en Afrique ou ailleurs

3. Très bien connaître le contexte des programmes de Développement du Secteur de Sécurité au Burundi (DSS)
4. Avoir une expérience dans la conduite des réformes institutionnelles en Afrique et maîtriser les outils de réforme.
5. Avoir une très bonne connaissance de l'historique de la Réforme du Secteur de la Sécurité au Burundi (Accords de paix d'Arusha).
6. Avoir une bonne expérience en suivi-évaluation des projets.
7. Avoir une facilité de contact et une bonne maîtrise du cadre institutionnel au Burundi
8. Avoir un langage clair, concis ; équilibré et être diplomate
9. Avoir une bonne maîtrise de la langue française et avoir une grande capacité de communication

Tâches du consultant

1. Bien lire les TDR et contacter les responsables de l'UDG pour une information détaillée sur les partenariats développés et les projets exécutés
2. Contacter les différents partenaires pour évaluer les projets sur base des objectifs des termes de référence ci-hauts détaillés
3. Bien lire tous les articles du Titre X de la constitution du Burundi, relatif aux Corps de Défense et de Sécurité et évaluer les défis et les opportunités de la conduite des réformes du secteur de sécurité exigées par la constitution (articles 240 jusqu' à 261) pour réussir une gouvernance sécuritaire
4. Faire une analyse critique approfondie des projets exécutés et voir si les objectifs de gouvernance sécuritaire sont atteints ou non
5. Partager le rapport aux bénéficiaires des projets DSS/Gouvernance avant sa finalisation : animer une séance d'1/2 journée sur les résultats provisoires de l'évaluation pour une trentaine de représentants des partenaires clés du programme
6. Transmettre le rapport final de l'évaluation, avec la collaboration d'un consultant national affecté au même travail
7. Au terme de ce travail, publier dans une revue internationale un article -- en anglais ou en français -- sur la contribution (impact) que le Programme DSS est en train d'avoir sur l'évolution de la gouvernance du secteur de la sécurité.

NB. Le travail en équipe de 2 consultants est exigé pour question de complémentarité de compétences nationales et internationales

Durée du contrat et lieu de travail

L'activité aura lieu à Bujumbura, septembre-octobre 2013 et sera exécuté en 30 jours calendrier

Rémunération

Les honoraires fixés dans le contrat seront payés par GIZ/DSS dans 30 jours suivant le dépôt de la facture.

Supervision

La supervision directe du travail du consultant sera faite par le Chargé de Programme et le Coordonnateur National du volet gouvernance.

2° Termes de référence, Consultant national

Evaluation des projets de l'UdG DSS Gouvernance, phase I et II prévue en septembre- octobre 2013 : Evaluer les projets exécutés dans le cadre de l'approche holistique de la gouvernance sécuritaire dans le but de vérifier si les résultats escomptés ont été atteints.

Dans le cadre du Mémorandum d'Entente entre le Burundi et le Royaume des Pays-Bas signé en avril 2009 dans l'objectif du Développement du Secteur de la Sécurité (DSS), il a été mise en place un programme de Gouvernance du Secteur de la Sécurité au Burundi, qui est un volet transversal en plus des deux autres Unités d'appui à la Police et à l'Armée du même programme DSS.

Cette Unité de Gestion/Gouvernance a été mise en place à la fin de l'année 2010, et travaille avec tous les intervenants dans le secteur de sécurité (SS) pris dans leur globalité.

Depuis la naissance des Etats, la sécurité est traditionnellement définie comme une affaire exclusivement militaire, secrète, « taboue ». Cette définition traditionnelle de la sécurité n'est plus justifiée. La sécurité s'aborde dans une approche holistique. La sécurité englobe les fournisseurs étatiques de sécurité comme l'armée, la police, le service national de renseignement, les forces paramilitaires, etc.

D'autres acteurs étatiques importants de complémentarité et de contrôle du secteur de la sécurité sont les différents ministères comme ceux ayant en charge la sécurité publique, la défense nationale, le ministère de la justice, … le parlement, les autorités judiciaires et autres organes spécialisés de surveillance comme les commissions des droits de l'homme, l'Ombudsman, etc.

A côté de ces acteurs ayant un mandat public s'ajoutent les acteurs non-étatiques dans la fourniture et la supervision du secteur de la sécurité.

Le Volet « Gouvernance du Secteur de la Sécurité (GSS) de la coopération burundo-néerlandaise a ciblé tous ces ensembles d'acteurs comme partenaires importants dans la réalisation des résultats escomptés dans le Mémorandum d'Entente entre les deux pays.

Au Burundi, la gouvernance du secteur de sécurité est l'un des défis importants dans la consolidation de la paix et dans la gouvernance locale.

Les activités des programmes DSS sont planifiées sur une phase de deux ans. La phase I du MdE n'avait pas de planification spécifique pour le volet Gouvernance qui était à son démarrage. Mais, certaines activités ont été exécutées.

La phase II a été planifiée et structurée. Et, un bon nombre de projets ont été élaborés et exécutées en partenariat avec le parlement (spécialement les commissions parlementaires chargées des finances et de la défense et sécurité), l'Ombudsman, le MDNAC, le MSP, les Organisations de la Société Civile (OSC), la Cour Constitutionnelle.

L'UdG recherche un Consultant national pour faire une évaluation programmatique des projets exécutés en (fin) 2010-2011 et de la première année de la phase II, c'est-à-dire 2012 et les 8 mois de 2013.

L'activité est prévue pour la période septembre-octobre 2013 ; ce qui signifie que le rapport devra être finalisé avec la fin du mois d'octobre 2013.

Objectifs

- Contacter les partenaires de l'UdG Gouvernance pour suivre et évaluer les projets appuyés par ce volet des programmes DSS en 2010, 2011, 2012 et les 8 premiers mois de 2013
- Récolter des informations sur le niveau de satisfaction des bénéficiaires/partenaires de ces projets
- Recueillir les avis des différents partenaires sur leurs attentes d'un programme de gouvernance sécuritaire
- Evaluer les capacités techniques de l'UdG pour répondre aux objectifs du DSS
- Formuler un rapport d'évaluation des projets exécutés en mentionnant le suivi proposé, les mesures correctives et les nouvelles attentes exprimées.

Résultats

- Identification des indicateurs de résultats des projets exécutés
- Connaissance du niveau d'atteinte des résultats enregistrés par le programme à travers les partenariats développés et mise en évidence des défis à relever
- Proposition des mesures de correction ou des actions d'amélioration de la substance de la conception et de l'exécution des projets

Profil du Consultant et conditions de travail

Education

- Avoir un diplôme universitaire dans le domaine des sciences sociales ou similaire

Expériences professionnelles et compétences

- Avoir une très bonne connaissance du contexte sociopolitique burundais et être politiquement neutre

- Avoir une très bonne connaissance en réformes institutionnelles spécialement en Réforme du Secteur de la Sécurité au Burundi
- Avoir une expérience de facilitation et d'appui aux projets dans le domaine politique burundais, spécialement dans le cadre du Mémorandum d'Entente entre le Gouvernement du Burundi et le Royaume des Pays-Bas, volet Gouvernance sécuritaire.
- Avoir une expérience dans la gestion des conflits et médiation
- Avoir un langage clair, concis, équilibré et être diplomate
- Avoir une très bonne maîtrise de la langue française et avoir une grande capacité de communication
- Avoir une facilité de contact et une bonne maîtrise du cadre institutionnel au Burundi.

Tâches du Consultant

1. Bien lire les TdR et contacter les responsables de l'UdG pour une information détaillée sur les partenariats développés et les projets exécutés
2. Contacter les différents partenaires pour évaluer les projets sur base des objectifs des termes de référence
3. Présenter le rapport de l'évaluation en collaboration avec un autre consultant affecté au même travail (un seul rapport pour les deux consultants)
4. Appuyer le Consultant international qui a la charge d'écrire un article sur les programmes DSS au Burundi (documentation, conseils, bonne formulation si l'article doit être écrit en français, etc.)

N.B. Le travail en équipe des deux consultants est exigé pour question de complémentarité de compétences.

Durée du contrat et lieu de travail

L'activité aura lieu à Bujumbura, période de septembre-octobre 2013 et sera exécuté en 30 jours calendrier.

Rémunération

Les honoraires fixés dans le contrat seront payés par GIZ/DSS dans 30 jours suivant le dépôt de la facture.

Supervision

La supervision du travail du Consultant sera faite par le Chargé de Programme et le Coordonnateur National du Volet Gouvernance.

Annexe 2 : Documents clés consultés

1. Programme DSS général

International Security Sector Advisory Team, *Evalution¸* 2011.

International Security Sector Advisory Team, *Programme de développement du secteur de la sécurité. Evaluation de la phase I du programme,* février 2012.

« Mémorandum d'Entente entre le Gouvernement de la République du Burundi et les Ministres des Affaires Etrangères, de la Coopération au Développement et de la Défense des Pays-Bas sur le développement du secteur de la sécurité, » 10 April 2009.

Programme de Développement du Secteur de la Sécurité DSS, *Plan Stratégique 2014-2017*, 2013.

Programme DSS, *Phase III & IV. Rapport sur l'analyse SWOT*, 15 aout 2013.

Programme de Développement du Secteur de la Sécurité, *Rapport d'activité Trimestriel et Prévision, 30 octobre 2012 – 28 février 2013.*

Programme de Développement du Secteur de la Sécurité, *Rapport d'activité Trimestriel et Prévision, 1 mars 2013 – 15 juin 2013.*

Programme de Développement du Secteur de la Sécurité, Direction du Programme, *2eme réunion du Comité de Pilotage*, 8 août 2012.

Programme de Développement du Secteur de la Sécurité, Direction du Programme, *Rapport a la 6ieme Réunion du Comité de Pilotage du Programme DSS – Activités du Trimestre Avril-Juin 2013*, 26 septembre 2013.

2. Programme DSS Volet gouvernance

Analyse préparatoire à la sensibilisation sur le nouveau Code de la Circulation Routière, n.d.

Atelier de Renforcement des Capacités des Organisations de la Société Civile et des Autres Acteurs Etatiques en Synergie Engagées dans la Gouvernance Démocratique du Secteur de la Sécurité, 26-28 juin 2013. Rapport Exécutif Sommaire.

Atelier de sensibilisation sur le Code de circulation routière et sur l'identification des besoins en sécurité routière, 9-10 juillet 2013.

Nestor Bikorihoma, *Atelier de réflexion sur le rôle des medias dans le suivi et la supervision du secteur de la sécurité*, 2012.

Coopération Burundo-Néerlandaise, UDG DSS/Gouvernance*, Rapport d'activité Trimestriel et Prévision, 13 juillet 12-30 octobre 12.*

Seydou Diouf, « Formation Pratique Sur l »analyse du Projet de Loi des Finances et le Contrôle Budgétaire dans le Contexte International, » 23-27 juillet 2012.

Seydou Diouf, « Rapport de Mission au Burundi – Atelier de restitution des expériences et capacités acquises par les Parlementaires en matière de finances publiques, » mars 2013.

Amb. Balthazar Habonimana et Zénon Manirakiza, *Rapport de l'atelier sur l'évolution et le rôle de la société civile dans le développement du secteur de sécurité*, juillet 2012.

Désiré Hatungimana, Coordonnateur National DSS/Gouvernance, « UDG DSS Gouvernance, » mars 2012 [présentation PowerPoint].

Venant Ndimurirwo, *Atelier sur la légistique et les textes normatifs et structurels. Déroulement des travaux, contenu des échangés et recommandations*, octobre 2012.

Venant Ndimurirwo, *Atelier de réflexion sur les mesures de transparence et de contrôle du secteur de la sécurité dans la Constitution du Burundi. Rapport*, 2011.

Charles Nihangaza, *Rapport du séminaire sur l'analyse de la Loi des finances publiques*, n.d.

Prof. Elias Sentamba, *Rapport synthétique de l'atelier de restitution de l' « Etude sur les besoins de la population en sécurité au Burundi, » recherche réalisée par CENAP=CREDESS-Bdi, février 2013.*

Propositions de projet, 2011-2013.

« Termes de référence pour une Unité de Gestion/Groupe de réflexion « gouvernance » dans le cadre du Mémorandum d'entente entre le Gouvernement du Burundi et le Royaume des Pays Bas pour le Développement du Secteur de la Sécurité (DSS), » 2010.

UDG Gouvernance, « Vue générale phase II, » 15 mars 2012

3. Autres

Nicole Ball, Madijor Solness Dingamadji, Sylvie More, Willy Nindorera, *Etude de Base: La Sécurité au Burundi dans le cadre du programme de développement du secteur de la sécurité (DSS),* 3 janvier 2010.

République du Burundi, Bureau de l'Ombudsman, *I. Plan Stratégique de l'Institution de l'Ombudsman couvrant la période 2012-2016* et *II. Programme d'Actions Prioritaires et Cadre des Dépenses à Moyen Term : PAP-CDMT 2012-2016*.

République du Burundi, *Loi no 1/018 du 20/Octobre/2004 Portant Promulgation de la Constitution Intérimaire post-transition de la République du Burundi.*

Annexe 3 : Personnes interviewées

Direction Programme DSS

- Joseph Bigirumwami, Directeur de Programme Adjoint chargé des Projets
- Alwin van den Boogaard, Directeur de Programme
- Jolie-Ruth Morand, Consultante
- Serge Rumin, ancien Directeur de Programme

Unité de Gestion Gouvernance

- Désiré Hatungimana, Coordonateur National Unité de Gestion Gouvernance
- Jocelyne Nahimana, Chargé de Programme Gouvernance

Groupe de Réflexion Gouvernance

- Hon. Silvère Binegako, Président, Commission Défense et Sécurité, Sénat
- Hon. Emilien Hakizimana, Président, Commission Défense et Sécurité, Assemblée Nationale
- Perpétue Kanyange, Centre des femmes pour la paix
- Colonel Sylvestre Mikokoro, Unité de Gestion MDNAC/Ethique
- Préfect Mpayindavyi, Unité de Gestion MSP

Unité de Gestion MDNAC

- Colonel Alexis Ndayizeye, Coordonateur National
- Colonel Louis-Pasteur Musongera, Chargé de Programme
- Lt Colonel Rob Gouders, NLD SNR / Advisor SSR MDNAC

Unité de Gestion MSP

- Lydia Budengeri, Gestionnaire du Programme DSS/MSP
- Commissaire chargé de la formation Emmanuel Ndayiziga, Coordonateur National

Conseil de Sécurité

- Sylvestre Marora, Chef de Bureau chargé de la Justice, des Droits de l'Homme, de la Démocratie et de la Coopération

Cour des Comptes

- Elysée Ndaye, Président

Cour Constitutionnelle

- Charles Ndagijimana, Président
- Générose Kiyago, Vice-Président

MDNAC

- Général de Brigade Pontien Gaciyumbwenge, Ministre de la Défense et des Anciens Combattants

MSP

- Commissaire de Police Principal André Ndayambaje, Directeur Général de la PNB

Bureau de l'Ombudsman

- Elie Bigirimana, Secrétaire de Cabinet chargé de la décentralisation
- Jérôme Ndiho, Directeur du Département Médiation, Education Civique et Communication

Parlement

- Hon. Immaculé Ndabeneze, Vice-Président, Commission des Finances, Sénat
- Hon. Gélase Ndabirabe, Vice-Président, Commission Défense et Sécurité, Sénat
- Liboire Ndayisanze, Fonctionnaire au Parlement
- Espérance Burengengwa, Fonctionnaire au Parlement
- Seconde Nindorera, Fonctionnaire au Sénat
- Herménégilde Manirambona, Fonctionnaire au Sénat

Service National de Renseignements

- Gilbert Bulanje, Directeur du Département du Renseignement Extérieur
- Alfred Kwizera, Chef de groupe anti-terroriste

Société civile

- Edouard Biha, Initiative pour Changement au Burundi
- Blaise Gahungu, Biraturaba
- Dieudonné Gahungu, Ligue Iteka
- Fabien Havyarimana, Ligue Iteka
- Denise Kandondo, Olucome
- Me Godefroid Manirambona, Observatoire de l'Action Gouvernementale
- Charles Nihangaza, ancien Ministre des Finances, Consultant

- Gordien Niyungeko, Secrétaire Exécutif FOCODE

Ambassade des Pays-Bas

- Niels Veene, 1er Secrétaire

Annexe 4 : Annexe B Mémorandum d'Entente

ANNEXE B : ÉLEMENTS D'UN DIALOGUE POLITIQUE ENTRE LE BURUNDI ET LES PAYS-BAS SUR LE DEVELOPPEMENT DU SECTEUR DE LA SECURITE (DSS)

1. AFFIRMATION DES PRINCIPES DU PARTENARIAT

Le dialogue sera axé sur les principes du partenariat approuvés par les deux parties, tels qu'une gouvernance légitime et le respect des droits de l'homme, et ce conformément au mémorandum d'entente. Le dialogue est amené principalement par le comité politique (voir point 6 du Mémorandum).

2. OBLIGATION REDDITIONNELLE DES CORPS DE SECURITE DEVANT LES AUTORITES CIVILES

La Constitution post-transition du Burundi place les corps de défense et de sécurité sous le contrôle du Parlement (article 242), et prévoit leur obligation de rendre compte de leurs actions . La commission parlementaire de la défense et de la sécurité, seule commission mentionnée par le texte constitutionnel, est chargée de superviser le travail de ces corps (article 243).

Le dialogue politique se concentrera sur l'obligation redditionnelle des corps de défense et de sécurité envers les instances parlementaires et civiles de surveillance. Il portera en particulier sur la transparence de la politique et des pratiques, le rôle du Parlement et l'accomplissement par la commission parlementaire de la mission que la Constitution lui a impartie. L'accent sera mis sur l'amélioration de la situation et les points d'action concrets permettant de faire progresser la pratique. Un volet important du dialogue politique concernera la façon dont les médias et la société civile peuvent exercer un rôle de contrôle et de suivi des prestations des corps de défense et de sécurité.

3. ADHESION DES CORPS DE SECURITE AU DROIT NATIONAL ET INTERNATIONAL

La Constitution post-transition du Burundi prévoit que les corps de défense et de sécurité doivent enseigner à leurs membres à agir en conformité avec la Constitution et les lois en vigueur, ainsi qu'avec les conventions et les accords internationaux auxquels le Burundi est partie, et exiger d'eux qu'ils respectent ces textes (article 241). Les membres de ces corps doivent aussi être formés à tous les niveaux au respect du droit international humanitaire et à la primauté de la Constitution (article 260). Sachant que beaucoup reste à faire dans ces domaines en termes de formation et de sensibilisation, l'adhésion au droit en vigueur est essentielle.

Le dialogue politique se concentrera sur la formation des corps de défense et de sécurité en la matière. Il en étudiera l'impact concret en termes de renforcement de l'adhésion aux principes posés (normes internationales des droits de l'homme, cadre juridique national et Constitution) et de diminution du nombre d'abus et de violations des droits de l'homme.

4. ADHESION DU SECTEUR DE LA SECURITE AUX PRINCIPES GENERAUX DE GESTION DES DEPENSES PUBLIQUES

Le budget de l'État, y compris celui des ministères de la Défense nationale et de la Sécurité publique, est soumis au contrôle parlementaire. La Constitution stipule que l'Assemblée nationale doit approuver le budget de l'État. Elle prévoit également qu'une Cour des comptes examine et certifie les comptes de tous les services publics, et assiste le Parlement dans le contrôle de la mise en œuvre de la loi de finances. En outre, l'Inspection générale a la mission permanente de surveiller le fonctionnement et la gestion des institutions et services publics.

Le dialogue politique se concentrera sur l'adhésion au droit, au contrôle financier et à la transparence budgétaire, ainsi que sur le niveau des dépenses hors budget.

5. IMPARTIALITE DES CORPS DE SECURITE

Les membres des corps de défense et de sécurité sont tenus à la neutralité politique et au respect de la Constitution (article 244). Ils ne peuvent donc « porter préjudice aux intérêts d'un parti politique qui, aux termes de la Constitution, est légal ; manifester leurs préférences politiques ; avantager de manière partisane les intérêts d'un parti politique ; [...] participer à des activités ou manifestations à caractère politique ». Le même article stipule que la violation de ces règles sera réprimée. La loi no 1/06 du 2 mars 2006 portant statut du personnel de la PNB et la loi no 1/019 de 2004 portant création de la FDN (articles 29 et 43) mentionnent également le principe de neutralité politique.

Le dialogue politique se concentrera sur l'adhésion au principe de neutralité politique et, le cas échéant, sur l'impact de son non-respect sur le fonctionnement et l'application indépendante de la loi, c'est-à-dire l'instrumentalisation politique des corps de défense et de sécurité.

6. PROFESSIONNALISME DES CORPS DE SECURITE

Le professionnalisme des corps de défense et de sécurité se trouve au fondement de plusieurs dispositions de la Constitution (notamment dans les articles 241, 257 et 259). Il est également stipulé dans les lois portant création de la PNB (articles 2 et 49) et de la FDN (article 29).

Sachant que beaucoup reste à faire en termes de formation, il importe d'examiner les progrès en matière de professionnalisme ainsi que la prestation de services des corps de défense et de sécurité envers la population. Les questions abordées concerneront le niveau de corruption, la faiblesse opérationnelle, l'utilisation disproportionnée d'armes à feu, le recours abusif à la force, l'indiscipline, etc.

Annexe 5 : Termes de référence pour une Unité de Gestion/Groupe de réflexion « gouvernance » dans le cadre du Mémorandum d'entente entre le Gouvernement du Burundi et le Royaume des Pays Bas pour le Développement du Secteur de la Sécurité (DSS)

Contexte

Le Mémorandum d'Entente stipule que :

L'unité de gestion du programme (…..) est composée de responsables de programmes de deux Gouvernements ; des responsables éventuelles des agences d'exécution et de l'intervenant extérieur (…..). Cette unité est chargée de développer, de suivre et d'évaluer quotidiennement les plans de travail et l'évolution des projets. Elle est établie dans chaque ministère concerné et est composé par autant de cadres que de besoin. L'unité rend compte de son action au comité technique'.

Justification

Tenant compte de la nature des activités transversales (renforcement des commissions parlementaires 'Sécurité et Défense', suivi du secteur de la sécurité par les membres de la société civile, établissement d'un cadre de dialogue sur le secteur de la sécurité et l'amélioration de la gestion des finances publiques) et reprenant l'exemple des UDG du MSP et du MDNAC, il est proposé de constituer une unité de gestion des activités transversales du volet 'Gouvernance de la façon suivante :

- Au nom du Burundi un coordonateur national issu du Ministère des Relation Extérieures et de la Coopération Internationale (MRECI)
- Au nom du Royaume des Pays-Bas, un chargé de Programme Gouvernance/DSS
- Dans le cadre de la coordination et de dialogue, des points focaux des ministères concernés et des représentants des OSC identifiées
- Dans le cadre du contrôle parlementaire, deux points focaux des commissions Défense et Sécurité de l'Assemblée Nationale et du Sénat

Les différents représentants des partenaires nommés, en collaboration avec le coordonnateur national et le chargé de Programme Gouvernance vont constituer un Groupe de Réflexion dont le Président est le Coordonnateur National.

Ce groupe n'aura pas de grands projets à gérer à l'exemple des autres UDG, il aura un rôle plutôt consultatif.

Tâches du Groupe de Réflexion (GR)

1. Jouer un rôle de conseil et d'orientation dans la mise en œuvre des activités du GR, c-est-à dire, donner les lignes directrices des activités du volet gouvernance, sur base des besoins en développement du secteur de la sécurité ; dans le but d'atteindre les objectifs et les résultats du Mémorandum d'Entente.

Le Chargé de Programme Gouvernance en collaboration avec le Coordonnateur National seront appelés à faire des plans d'action des projets à exécuter, en s'inspirant des lignes directrices tracées par le groupe de réflexion.

NB. Les plans d'action seront validés par le Comité Technique de Suivi.

2. Assurer la coordination des interventions en matière de gouvernance du secteur de la sécurité.

   Cette tâche s'explique par le fait que certains ministères et certaines OSC ont des activités dans le domaine de la gouvernance de la sécurité, le GR proposera comment cette coordination pourra se faire.
3. Se faire représenter dans les différentes activités (le coordonnateur national va se charger d'inviter les représentants en fonction du type d'activité et du domaine d'intervention des membres du Groupe de Réflexion (GR)).
4. Participer aux réunions d'évaluation des activités déjà réalisées et donner des recommandations ou suggestions

Fonctionnement du Groupe de Réflexion

Le groupe de réflexion va se réunir en session ordinaire une fois par mois, présidé par le coordonnateur national. Il peut tenir des réunions en sessions extraordinaires autant de fois que de besoin.

Modalités pratiques

- Aucune rémunération ne sera payée aux membres du Groupe de Réflexion. Une indemnité forfaitaire modeste pour le paiement des frais de déplacement et de communication lors de la réunion mensuelle leur sera octroyée (en cas de participation mensuelle effective seulement). Cette somme sera déterminée par le CTdS en fonction des disponibilités budgétaires.

- Assistance technique : l'UDG/GR aura besoin d'une assistance technique lors des séminaires et autres activités, mais de façon ponctuelle. Le MRECI se chargera de mettre à la disposition du Groupe de Réflexion d'une ou deux personnes du staff du ministère pour appuyer ces activités.
  Une prime modeste (à déterminer par le CTdS) sera attribuée à ces membres du staff pour le travail supplémentaire presté.