



Les Comités mixtes de sécurité humaine (CMSH) au Burundi : un régime de sécurité communautaire dans un contexte politique critique

Nadine Nibigira^{*1}

Résumé

La police nationale du Burundi mise en place en 2004 a opté pour une philosophie de gestion et d'action dite police de proximité. L'opérationnalisation de cette philosophie a exigé la mise en place des Comités mixtes de sécurité humaine. La mission principale desdits Comités est de constituer un cadre d'alerte et de prévention. La crise politique de 2015 a révélé les aléas dans la conception, l'opérationnalisation et le suivi des activités permettant au régime politique en place d'y trouver un cadre explicatif à ses dérives. Nous inscrivant dans une approche socio-criminologique, nous illustrons le contexte normatif de ce régime de sécurité, mettons en exergue sa récupération politique et proposons, à partir des défis relevés, des pistes pour l'améliorer.

Mots clés : Burundi, police nationale, comités mixtes de sécurité humaine, régime de sécurité, approche socio-criminologique

Abstract

The National Police of Burundi, set up in 2004, has opted for a management and action philosophy known as community policing. The operationalization of this philosophy required the establishment of Joint Human Security Committees. The main task of these committees is to set up an early-warning and prevention framework. The 2015 political crisis revealed the hazards in the establishment, operationalization and monitoring of activities that allow the political regime in place to find an explanatory framework for its abuses. As part of a socio-criminological approach, we illustrate the normative context of this security regime, highlight its political appropriation and propose ways to improve it based on the challenges identified.

Keywords: Burundi, National Police, Joint Human Security Committees, Security Regime, Socio-criminological Approach

* Criminologue, Université de Lausanne, Suisse. Email : nibigira@yahoo.fr

Introduction

La police nationale du Burundi (PNB) a été créée par la Loi n° 1/023 du 31 décembre 2004. Avec les autres lois portant mise en place de l'armée et des services secrets, cette loi inspirée de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi a été conçue pour structurer un nouveau régime de sécurité, c'est-à-dire de nouveaux corps de défense et de sécurité qui répondent aux *desiderata* du peuple burundais dans sa diversité ethnique, régionale et de genre (accord d'Arusha, protocole III).

Pour rappel, le Burundi vit, depuis son indépendance en juillet 1962, des conflits cycliques opposant les deux principales composantes de la société (appelées abusivement ou, faute de mieux, les ethnies) : les Hutu et les Tutsi. L'histoire post-coloniale reste donc jalonnée de massacres interethniques (1965, 1969, 1972, 1988, 1993) (Lemarchand 1993 ; Nsanze 2003 ; Chrétien et Mukuri 2003 ; Ngayimpinda 2004 ; Chrétien et Dupaquier 2008).

La police nationale du Burundi demeure le produit des différentes crises politiques et institutionnelles ayant généré, par ailleurs, une véritable crise de confiance envers tous les appareils de sécurité (Bat 2016). Elle est considérée comme une réponse aux inquiétudes exprimées par les Hutu et les Tutsi lors des négociations de paix qui ont eu lieu au courant de la décennie 90. Les Hutu considéraient que l'armée est une force pour les réprimer et, partant, qu'il fallait qu'il y ait une force capable de protéger les millions de Hutu disséminés sur les collines du Burundi profond. Quant aux Tutsi, la police devrait aussi, à l'instar de l'armée, constituer un rempart contre les velléités génocidaires à l'encontre de la minorité tutsi.

La fin de plus de 10 ans de guerre civile a donc abouti à la mise en place d'une police nationale inclusive, intégrée et unie, capable de mettre fin à l'hégémonie de l'armée sur la sécurité intérieure et le maintien de l'ordre public. Le processus de création de cette police aura été couronné par l'intégration des combattants des différents mouvements politiques armés, ainsi que la fusion des anciennes forces gouvernementales chargées du *policing* jusque-là gérées au sein de différentes structures ministérielles (Bat 2016).

Dès sa mise en place effective en 2005, la police nationale du Burundi a opté pour une philosophie de gestion et d'action : la police de proximité (Birantamije 2013). **L'opérationnalisation de cette nouvelle philosophie a** exigé la mise en place d'un nouveau régime de sécurité dit « Comité mixte de sécurité humaine-CMSH » impliquant une multiplicité d'acteurs : police, armée, agents du renseignement, administration locale (colline, zone, commune, province), populations, organisations traditionnelles, organisations des jeunes, médias, anciens combattants, etc. La mission

principale des comités mixtes est de constituer un cadre d'alerte et de prévention depuis la cellule collinaire jusqu'à la province. La crise politique actuelle a révélé des aléas graves, aussi bien dans la conception, l'opérationnalisation que dans le suivi des activités des CMSH. Les missions et les perceptions des CMSH ont progressivement changé, si bien que certains analystes y ont vite remarqué la structuration d'un cadre d'explication des dérives autoritaires du régime politique.

Dans cette contribution, que nous inscrivons dans une approche socio-criminologique, nous voulons montrer, dans un premier temps, que le régime de CMSH dans un contexte normal est de nature à favoriser la sécurité conçue comme une affaire de tous. Dans un second temps, nous montrons que la récupération politique de ce régime de sécurité a induit un climat d'insécurité tant dans la population que dans les structures publiques générées par la mise en œuvre de ce régime. Enfin, à partir des défis posés par la mise en œuvre sur différents terrains, nous proposons des pistes pour améliorer ce régime de sécurité communautaire.

Les comités mixtes de sécurité pour un nouveau régime de sécurité au Burundi

La mise en place des comités mixtes de sécurité en tant que nouveau régime de sécurité au Burundi ne peut se comprendre qu'en scrutant le contexte et le processus de mise en place de la police nationale du Burundi. Dans cette section, nous exposons les racines socio-historiques en amont de la mise en place desdits comités (1) et montrons, par la suite, en quoi ces comités au cœur d'une nouvelle philosophie de travail (2) structurent un nouveau régime communautaire de sécurité (3).

Aux racines des Comités mixtes de sécurité, la crise sociopolitique

Le nouveau régime de sécurité veut répondre à la récurrence des crises politiques ayant des implications négatives sur la vie des citoyens. C'est un régime de sécurité qui veut globalement prendre en charge les matrices du conflit burundais pour préserver les générations futures de la récurrence des massacres et des génocides à base « ethnique ». Comme cela est souligné dans le troisième protocole de l'accord d'Arusha évoqué plus haut, l'objectif global est la formulation d'un régime de sécurité humaine (Accord d'Arusha, protocole II, art.1,1) par un processus compris et accepté par tous, et ambitionnant d'asseoir un État fonctionnant sur la base des lois et des normes (Accord d'Arusha, protocole III, art. 1,3).

Selon l'article premier de ce protocole, ce régime de sécurité doit déboucher sur une paix positive pour reprendre Juan Galtung (2011), laquelle inclut, notamment : le respect des droits de la personne, la prévention du génocide et du nettoyage « ethnique », et l'interdiction de la force comme moyen d'accès et de maintien au pouvoir (Accord d'Arusha, protocole III, art. 1, 3b et c). Tel que formulé, cet article montre que les corps en charge de la sécurité ont été plutôt facteur d'insécurité et de violence (Accord d'Arusha, protocole III, art. 3 f). Il est dès lors prévu que les corps de défense et de sécurité doivent refléter la volonté résolue des Burundais, en tant qu'individus et en tant que nation, de vivre égaux dans la paix et l'harmonie, et d'être à l'abri de la peur de l'autre dans le sens existentialiste du terme (Accord d'Arusha protocole III, art. 10, 1).

Le conflit burundais a la particularité, au-delà d'un bilan humain non encore établi, d'avoir érigé des barrières structurelles entre les « ethnies », les régions, les genres, etc. (Accord d'Arusha, protocole I). C'est ainsi que l'accord a cherché à redresser les corps de sécurité pour en faire des forces républicaines ouvertes à tous les citoyens et à même de transcender les clivages : « ethnique », régional, politique et de genre (Accord d'Arusha, protocole III, art. 11, 3 et 4).

L'approche consociative privilégiée dans la mise en œuvre de l'accord et surtout dans la mise en place des nouveaux corps de sécurité (armée, police et services de renseignement) a privilégié l'équilibre des quotas « ethniques » (Vandeginste 2006). L'accord prévoit de créer d'emblée une police nationale du Burundi (PNB) qui serait au service du citoyen et capable de garantir la sécurité intérieure à raison de 50 pour cent de Hutu et 50 pour cent de Tutsi. Cependant, à eux seuls ces quotas pourraient être politiquement significatifs, mais demeurer insignifiants aux yeux de la population, par ailleurs trop demandeuse de ces services de sécurité dénués de toute discrimination. C'est à ce niveau que les réflexions menées par les politiques et les experts en sécurité ont convergé sur la nécessité de mettre sur pied une police de proximité pour rapprocher la police des citoyens et limiter la contagion des représentations négatives naguère observées à l'égard de l'ancien régime de sécurité dominé par les Tutsi. Le rapprochement entre la police et la population devrait, dans l'entendement des concepteurs, générer une collaboration et des partenariats suivant les contextes locaux et les défis sécuritaires qui s'y posent.

La police de proximité : une nouvelle philosophie du travail de sécurisation

Sur le plan théorique, la police de proximité n'est pas fruit de la seule ingéniosité des acteurs burundais. C'est un modèle ou plutôt une philosophie qu'on retrouve dans d'autres pays pour répondre à des types d'insécurité variés (Chalom 1998 ; Smeets et Strebel 2000 ; Roché 2004 ; Roché 2005 ; Skogan 2006). La police de proximité, telle qu'elle a été formulée au Burundi à travers les documents normatifs, repose sur deux axes qui attestent des liens forts avec les causes structurelles du conflit (Police nationale du Burundi 2011). D'une part, la police de proximité ne doit pas être isolée de la société. Elle doit être ouverte à la société. Et pour matérialiser cette volonté, la note de concept de la police de proximité inventorie quatre engagements :

- la sécurité c'est l'affaire de tous ;
- le partenariat avec la population ;
- la collaboration avec la population ;
- la prise en compte des besoins et des attentes de la population.

Le second axe est interne à la police. Il s'agit de la réorganisation du travail de la police à travers cinq autres engagements, qui viennent compléter les engagements précédents :

- la redéfinition des tâches policières de base ;
- l'obligation de rendre compte ;
- l'accessibilité, la disponibilité et la visibilité des policiers ;
- la proactivité dans la résolution des problèmes ;
- l'usage légal de la contrainte.

Les neuf engagements, pour être effectifs, devraient exiger exclusivement des changements importants aussi bien dans la théorie que dans la pratique. Le passage de la théorie à la pratique exige naturellement la conviction des acteurs impliqués. Cela signifie que tous les acteurs (gouvernementaux, policiers, populations) acceptent de passer d'un modèle de policing fondé sur l'approche de rétablissement de l'ordre public à un modèle basé sur la compréhension des problèmes en vue de leur résolution. Or ce dernier modèle suppose une maîtrise des problèmes et des attentes de la population, ainsi qu'un suivi régulier des changements sociaux pour coller aux manières d'intervenir, aux vraies perceptions de la population sur le travail fourni par les acteurs de la police dans la diversité de leurs fonctions et structures.

Ainsi, au terme de plusieurs ateliers de réflexions, la police nationale du Burundi a opté pour un processus de proximation policière encadré à travers le dispatching des policiers jusqu'à la colline, qui est la cellule

administrative la plus petite au Burundi ; d'autre part, il a été question de mettre sur pied des comités mixtes de sécurité au sein des structures administratives.

Des comités mixtes de sécurité aux Comités mixtes de sécurité humaine

Les comités mixtes de sécurité ont été employés comme un cadre de mise en œuvre de la police de proximité. Dans les faits, il ne s'agit que d'une réinvention d'une pratique qui s'était généralisée depuis bien longtemps, tout au long de la longue crise politique commencée avec l'assassinat du président Melchior Ndadaye en 1993. En effet, au cours de la guerre civile, le gouvernement avait érigé une structure mixte de sécurité dite au départ « Trilogie » et par la suite « Quadrilogie ». Cette structure a regroupé au départ les représentants de l'administration, de la population et des forces de sécurité. Par la suite, il s'y est ajouté « les acteurs de la justice ». Ces différents acteurs se réunissaient chaque fois qu'un phénomène d'insécurité menaçant les populations civiles apparaissait. Chacun dans le domaine de son ressort devait échanger avec les autres les voies possibles à envisager. Cependant, tels qu'ils se présentaient, ces comités ne donnaient pas la place qu'il fallait aux populations civiles, pas plus d'ailleurs que ces dernières ne se sentaient impliquées dans le travail quotidien de ces structures. Actuellement, les comités mixtes de sécurité, affectueusement appelés CMS, et que d'aucuns considèrent comme la version remix de la « trilogie » ont été sérieusement élargis pour faire la part belle à la population. Ces CMS comprennent théoriquement, en plus de la « quadrilogie », les membres de la société civile, les organisations des femmes, les organisations des jeunes, les associations des démobilisés, les notables des collines, les jeunes en cours de scolarisation, les organisations des médias, les représentants des confessions religieuses, les notables traditionnels, les associations des personnes vivant avec handicaps, etc. (Ordonnance ministérielle conjointe 2014).

La grande innovation des comités mixtes de sécurité, au-delà de la composition des membres, se trouve dans le processus de leur institutionnalisation en tant que cadre d'opérationnalisation de la mise en œuvre de la police de proximité. Ainsi, comme le dit bien Gérard Birantamije dans les colonnes du journal *Iwacu*, le CMS reste une formule qui a attiré les entrepreneurs du changement de philosophie de travail de la PNB dans la mesure où elle existe d'abord dans la conscience collective. Donc, il n'y a pas de vacuum historique et institutionnel. Ensuite, elle corrobore à l'idéal et l'idéologie de la police de proximité dans la première

dimension recherchée, à savoir la résolution des problèmes avec tous les acteurs de la société et la recherche d'une meilleure qualité des services rendus à travers une proximité physique et relationnelle entre la population, l'administration et la police (Birantamije 2013:396). Dans la pratique, les CMS ne remplacent pas la police, pas plus qu'ils n'effectuent les tâches de la police. En revanche, du moins dans la phase expérimentale (2011-2013) dans les provinces de Makamba et Rutana (au sud du pays), les missions de ces comités se définissaient par rapport au rôle d'alerte et de prévention que les membres étaient appelés à jouer au quotidien en tant qu'œil et oreille de l'administration et de son corps auxiliaire (la police). Autrement dit, si un délit ou un crime est commis, un membre de ces CMS ayant assisté ou ayant eu l'information sur le délit ou le crime en question renseignait le cas à l'autorité administrative et policière la plus proche. Il revenait à ces dernières d'agir conformément à ce que la loi autorise. La collaboration entre ces différents acteurs devenus par la force de l'approche acteurs de la sécurité a permis de diminuer les conflits dans les communes pilotes de la mise en place de ces comités (PNB/GIZ 2011).

Cependant, l'Ordonnance conjointe signée par les ministres de l'Intérieur et de la Sécurité publique en 2014, portant mission des comités mixtes de sécurité, par ailleurs devenus « Comités mixtes de sécurité humaine (CMSH) », a généré des zones d'ombre quant aux véritables missions et aux modes opératoires. Ces zones d'ombre ont progressivement porté préjudice à ce régime de sécurité en cours d'expérimentation pour en faire un outil au service du régime politique.

En effet, l'objectif assigné aux CMS, qui consistait globalement à permettre à la population, aux organisations citoyennes dans leurs diversités, aux forces de l'ordre, à l'administration et à la justice d'appréhender de la même manière la question sécuritaire a progressivement changé. Loin de constituer un cadre d'alerte et de prévention, l'Ordonnance susmentionnée investit les CMSH de missions surréalistes (Ngabire 2014).

Selon cette ordonnance conjointe, les CMSH sont des organes d'assistance, d'appui à la population et aux institutions de sécurité. Pourtant, 42 missions leur sont dévolues et dépassent de loin l'objectif de départ. Parfois, ces missions ne sont que celles dévolues aux structures de sécurité et/ou à l'administration. Il s'agit, entre autres : de la protection de la population contre les menaces d'ordre politique et économique ; de renforcer les principes de responsabilité, de transparence et de redevabilité de la population ; de la promotion des droits de l'Homme, de l'investissement dans l'éducation patriotique ; pourquoi pas de l'information sur le processus

électoral ? Pire, sur le plan économique, l'Ordonnance confère à ces CMSH le plein droit de mobiliser les ressources financières, d'assurer la sécurité alimentaire pour tous ou encore de rendre opérationnel le service foncier ou de renforcer le planning familial (Ordonnance conjointe 2014).

La teneur de ces missions et une analyse fine de la faisabilité montrent que les CMSH ont été surinvestis de missions qu'ils ne peuvent ni comprendre ni exécuter au regard de leur composition, de leur capacité ainsi que de leur marge de manœuvre. Rappelons que les membres des CMSH, depuis la colline jusque dans la province, sont pour la plupart de simples paysans, des gens de petits métiers ou des responsables traditionnels qui ne maîtrisent en rien les méandres de la politique sécuritaire ou tout simplement les interconnexions entre les défis à relever. En revanche, cette ordonnance n'en montre pas moins une forme de désengagement de l'État en investissant de trop de pouvoirs des acteurs impuissants (Ngabire 2014). C'est à ce niveau qu'il faut questionner l'intention profonde des acteurs gouvernementaux jetant du lest pour un secteur régalien par excellence. S'il est normal de considérer que par cette Ordonnance, il y a un acte d'affermissement du principe de « sécurité affaire de tous » devenu *mantra* des politiques de sécurité, les tensions pré-électorales ayant entouré l'émission de cette ordonnance ont dicté une ingénierie politique de leur récupération, générant des phénomènes criminologiques nouveaux.

L'ingénierie politique de récupération des CMSH : le régime de sécurité en question ?

Depuis le début du second mandat de Pierre Nkurunziza, l'espace politique s'est de plus en plus rétréci (Human Rights Watch 2010) avec, en toile de fond, la contestation des élections par les partis de l'opposition et le verrouillage de l'espace d'exercice des libertés publiques par le parti au pouvoir. Ce rétrécissement s'explique aussi par les velléités des rébellions contre le pouvoir du CNDD FDD. Devant cette situation, la sécurité est redevenue la préoccupation première du gouvernement en vue de sa survie. Mais cette quasi crise émergea alors qu'au même moment, la phase d'expérimentation du nouveau régime de sécurité était mature. La mise en place des comités mixtes de sécurité dans les communes eut lieu dans la province de Makamba² et pendant ce temps, les organisations internationales se bouscuaient pour implanter cette « *success story* » dans les autres provinces du pays³.

Après ce coup d'éclat d'un modèle ayant tous les traits saillants d'une marchandise, c'est le gouvernement qui, confronté, à une demande de sécurité, opte pour sa généralisation à travers la Stratégie nationale de sécurité (Conseil national de la sécurité 2013).

La sécurité est devenue depuis lors une affaire de tous, et ce processus exige le développement d'une nouvelle culture politique de participation (Birantamije et Niyonizigiye 2014:443). Cependant, cette participation politique et citoyenne aux questions de sécurité n'a pas connu les avancées espérées eu égard au fait que l'idéal du travail des CMSH a été récupéré par la classe politique au pouvoir pour en faire, à travers un discours légitimant les délits et crimes par la participation aux CMSH, un outil de contrôle de l'espace politique par le parti présidentiel (1) ainsi que de politisation des corps de défense et de sécurité (2). C'est cette section que nous inscrivons dans l'approche socio-criminologique, entendue ici comme la compréhension du nouveau régime de sécurité sous le prisme des crimes ou des comportements criminels observés dans la société depuis l'introduction et la récupération politique du modèle de CMSH.

L'investissement des CMSH par le gouvernement et le parti au pouvoir

Depuis la publication de la Stratégie nationale de sécurité, le CMSH a été de plus en plus investi par le gouvernement et le parti au pouvoir qui le considèrent comme l'unique voie capable d'asseoir la sécurité. La mobilisation gouvernementale pour ce nouveau régime de sécurité peut s'analyser à partir de l'engagement des différentes autorités gouvernementales, du sommet à la base, pour la mise en place de ces comités. De son côté, le parti au pouvoir a vu dans les CMSH la justification et la légitimation de la création d'une milice du parti (Mbazumutima et Manirakiza 2014).

Le lancement en grande pompe des CMSH par le chef de l'État, au cours de l'année 2014, a imprimé une marque politiquement indélébile aux nouveaux comités chargés d'affermir la sécurité communautaire. Mis à part le fait que les réunions de lancement entre le chef de l'État et les gouverneurs des provinces se faisaient à huis clos (présidence de la République 2014), donnant lieu à de multiples interprétations quant à la finalité de ces comités dans un contexte politique déjà sclérosé par des arrestations et détentions abusives impliquant à la fois l'administration, les forces de l'ordre et les jeunes du parti présidentiel – le CNDD FDD – appelés « *Imbonerakure* » : littéralement « ceux qui voient de loin » (Amnesty International 2014), le processus de mise en place de ces comités aura constitué un véritable enjeu politique.

En effet, certains chercheurs sur les questions de sécurité ont montré que ce qui fait d'un enjeu un enjeu de sécurité, c'est le fait qu'il soit encadré comme tel par les élites politiques (Mofette 2012). Ainsi, dans la foulée des préparatifs aux élections qui se profilaient à l'horizon 2015, en vue du renouvellement de la classe politique et des élites dirigeantes, il y a eu

une intense mobilisation de la jeunesse des partis politiques. En toile de fond se trouvait bien évidemment la participation aux comités de sécurité. D'aucuns y trouvaient le salut politique étant donné que la jeunesse du parti présidentiel était déjà remontée contre l'opposition depuis la fin de 2011, si bien que beaucoup d'acteurs politiques voyaient dans les agissements de la jeunesse du parti au pouvoir le début de création d'une milice (Ngabire 2011). Cela sera confirmé par le Haut Représentant spécial du Secrétaire général des Nations au Burundi dans un câble envoyé au mois d'avril au Secrétaire adjoint des Nations unies, Ladsous (BNUB 2014). Ce câble alertait sur une éventuelle distribution des armes aux *Imbonerakure* par des généraux de la Force de défense nationale ayant appartenu à l'ancienne branche armée du parti CNDD-FDD (Nzorubonanya *et al.* 2014).

Fondant la course à l'implication de la jeunesse dans les questions de sécurité sur ce modèle du parti présidentiel, il s'est développé un discours de « sécurisation » de la jeunesse. Chaque parti s'est doté ou a cherché à se doter d'une branche ou d'une ligue des jeunes, qu'il appelle à résister aux jeunes des autres partis politiques. Ainsi, une symbolique charriant la violence s'est invitée dans la dénomination de ces groupes ou de ces milices des partis. Par exemple, la jeunesse du Front pour la démocratie au Burundi s'appelle les « *Intakangwa* » : « ceux qui n'ont pas peur », quand les seniors se disent les « *Inziraguhemuka* » : « ceux qui ne trahissent point ». La jeunesse du parti Forces nationales de libération (FNL) se dit « *Ivyuma vyindege* » : « les pièces d'un avion », quand les autres membres du parti s'appellent « *Abanamarimwe* » : « ceux qui convergent sur le même objet ». La jeunesse du Mouvement pour la solidarité et la démocratie (MSD) porte le nom de « *Imurikirakuri* » : « ceux qui éclairent pour la vérité », quand les aînés politiques s'appellent « *Invugakuri* » : « ceux qui disent la vérité ». Enfin, et sans être exhaustif, le parti de l'indépendance Union pour le progrès national (UPRONA) a décerné à sa jeunesse le nom de « *Imparaniramajambere* » : « ceux qui combattent pour le progrès », quand les autres membres s'appellent « *Abadasigana* » : « ceux qui ne se séparent pas », etc.

Comme on peut le voir à travers ces noms, il y a une grande tendance à l'instrumentalisation. Dans la dénomination, ils sont plus proches de l'action. Dans « *Kudakangwa* » il s'agit de « résister à outrance », dans la métaphore d'« *icuma c'indege* » il y a l'idée de force. Dans « *Kumurikira* », littéralement, « éclairer », il y a l'idée d'être devant pour montrer le chemin, l'idée avant-gardiste. Cette idée est aussi proche de « *Kubonera kure* », qui se dit pour un éclaireur, ou quelqu'un qui s'engage en premier. Enfin, dans « *guharanira amajambere* », il y a l'idée de combat, de dépenser la dernière énergie pour le progrès.

En somme, si l'on reste dans ce que les linguistes appellent la capacité performative du discours, de telles dénominations appellent à l'action, à une action violente. Pierre Bourdieu, dans son ouvrage *Ce que parler veut dire* (Bourdieu 1982) ou encore, John Austin, dans son ouvrage *Quand dire c'est faire* (Austin 1991), montrent l'influence du discours sur le comportement des gens.

Dans le cas que nous analysons, la force du discours se trouve dans l'acte de nommer, qui vient structurer tout un empire de représentations sur le futur rôle du jeune dorénavant investi d'une mission importante (éclaireur, résistant, lutteur, etc.). Aussitôt nommé « *Intakangwa* » ou « *Imparaniramajambere* », on le devient. Ne pas le faire, c'est faillir à une mission quasi-historique. Il s'agit donc, de la part des séniors, d'un phénomène qui vise à légitimer l'octroi de pouvoirs considérables aux jeunes pour endiguer la menace du parti présidentiel. Il y a une construction discursive des enjeux de sécurité dans le chef de chaque parti et le jeune devient l'épine dorsale, lui qui a la force et la passion.

Les CMSH, devant le développement de la situation politique, sont vite devenus des espaces de justification de la méconduite des jeunes du parti au pouvoir. Le slogan cher aux politiques de sécurité communautaire, c'est-à-dire celui faisant de la « *sécurité une affaire de tous* », a été réinventé par le parti au pouvoir et l'administration pour donner un autre ton aux bavures commises par les jeunes du parti présidentiel. Depuis un certain temps, nous entendons que les jeunes, au nom de cette nouvelle *doxa*, investissent le terrain des acteurs statutaires de la sécurité (patrouille, arrestations, emprisonnement) et procèdent parfois au racket, voire à des meurtres. Les administratifs ont tendance à justifier cela par la simple appartenance au comité mixte de sécurité.

À titre d'exemple, deux journalistes burundais et français, Serge Nibizi et Sonia Relley, ont été séquestrés par les jeunes *Imbonerakure*, mais le gouverneur de la province Ngozi – Claude Nahayo – a justifié leurs agissements par l'appartenance aux comités mixtes de sécurité humaine de la commune Marangara au nord du Burundi (Madirisha 2014). De même, sept jeunes de la commune Gihanga à l'ouest du Burundi ont été appréhendés par des éléments de l'armée en patrouille en train de piller les passants, mais l'administrateur de la commune a nié les faits en disant qu'ils assuraient la sécurité (Hakizimana 2014).

Le développement de ce discours légitimant l'action des jeunes du parti présidentiel a conduit les jeunes des autres partis politiques à organiser des patrouilles, des rondes nocturnes dans différents coins du pays, eux aussi au nom de ce slogan de la « *sécurité affaire de tous* ».

Ces actions ont conduit non seulement à des confrontations entre les différents groupes de jeunes, mais surtout à défier l'autorité de la police et de l'administration, générant de fait des espaces anématiques comme dans la province de Kirundo (nord du pays à la frontière avec le Rwanda) où les *Imbonerakure* contraignent les gens à adhérer au parti présidentiel ou à quitter la province (Bigirimana et Hakizimana 2014). Mais globalement, le grand défi reste celui de la transformation des groupes de jeunes du parti au pouvoir en véritable milice, pour reprendre l'expression de Zeid Rad'Al Hussein, haut-commissaire onusien aux droits de l'homme (Manirakiza 2014), une « miliciarisation » qui se remarque surtout à travers la multiplication des entraînements et des patrouilles nocturnes rapportés par la presse et les organisations de la société civile (Bigirimana *et al.*).

En somme, dans le fait de considérer que la sécurité reste l'apanage de tout le monde à travers l'investissement et la collaboration de tous les acteurs de la communauté, le grand danger observé a été d'affirmer une fausse conscience à partir du discours des dirigeants selon lequel les CMS remplacent les corps de sécurité. La police, la justice, l'administration sont incapables de jouer pleinement leurs rôles, car toutes les missions sont progressivement revenues aux CMS. Mais faut-il penser que, sans la politisation des corps de sécurité, on ne saurait arriver à ce scénario ?

La (re)politisation des corps de défense et de sécurité au cours de la mise en place des CMSH

Comme souligné plus haut, l'armée et la police trouvent leurs fondements philosophiques dans l'accord d'Arusha par l'entremise d'un processus d'intégration des anciens mouvements armés (Nimubona, Birantamije et Nkurunziza 2012). Les documents normatifs tels que la Constitution (2005, Titre X), les lois organiques organisant les deux corps ou encore les décrets d'application ont œuvré à faire de ces deux corps des appareils d'État non politisés et professionnels. D'ailleurs, l'esprit de la mise en place des comités mixtes de sécurité était de permettre l'affermissement de la professionnalisation et la dépolitisation pour limiter l'investissement des appareils de sécurité dans la politique. Cependant, la récupération des CMSH par le politique a conduit à des résultats mitigés nonobstant la volonté affichée au début des réformes en 2005. Deux éléments expliquent cette re-politisation.

D'une part, elle est liée au fait qu'avec la mise en place des CMSH, la commune et l'autorité administrative sont devenues les acteurs principaux de la sécurité. En effet, jusque-là, la police venait en appui aux autorités communales pour des missions publiques d'ordre et de tranquillité, et ce, sur

réquisition de l'administrateur (loi communale 2010, art. 26). Cependant avec la mise en place des CMSH, l'administrateur, qui est pour la plupart des cas issu du parti au pouvoir comme ce fut le cas avec les résultats des élections communales de 2010, est le patron du CMSH. Dans la philosophie de l'implantation de ces CMSH, se trouve en toile de fond la mise sur pied des Plans communaux de sécurité (Birantamije 2013:421 *sq.*), lesquels doivent refléter les besoins de chaque commune en matière de sécurité. Les besoins de sécurité ne sont plus identifiés par la police ou les autres corps de sécurité. Autrement dit, au regard des besoins qui peuvent être liés à des mobiles électoraux, la commune, par l'entremise de l'administration communale issue du parti au pouvoir, a pu ériger des mesures qui rétrécissent les libertés publiques et politiques. Dans beaucoup de communes, la police a empêché la tenue de réunions des partis d'opposition. Or le rôle de la police n'est pas d'empêcher les réunions ou les autres manifestations politiques, mais de les sécuriser, de permettre que tout le monde puisse s'exprimer ou transmettre son message, son ras-le-bol, ses conseils, etc. C'est comme si la mise en place des CMSH, en donnant une place importante à la commune, avait généré une proximité douteuse entre les acteurs de la sécurité et les autorités administratives des communes intrinsèquement trempées dans les idéologies partisans en vue de la conservation du pouvoir.

D'autre part, la mise en place des CMSH a permis la re-politisation des acteurs statutaires de sécurité dans ce sens que la proximité avec les acteurs politiques de l'administration locale a, à son tour, généré une collaboration douteuse. C'est le cas, notamment, de la formation des jeunes affiliés au parti présidentiel *Imbonerakure*. En effet, en 2014, des militaires et des agents du service national des renseignements se sont mis à former les jeunes *Imbonerakure* dans la région de Kiliba Ondes en République démocratique du Congo (*Okapi/MCN* 2014 ; *RFI* 2014). L'argument avancé par l'armée et les services de renseignement était la volonté de traquer les éléments rebelles du Front national de libération retranchés en RDC au lendemain des élections de 2010. Mais il est hors de question de leur accorder, ne fût-ce que le bénéfice du doute dans la mesure où les documents normatifs, tout comme la pratique, ne prévoient aucunement une telle collaboration, d'autant plus qu'il s'agit d'une opération extérieure !

L'autorisation pour une opération extérieure émane du chef de l'État après consultation du gouvernement et des deux chambres de l'Assemblée nationale (Constitution de 2005). Or les *Imbonerakure*, en treillis militaires, opéraient avec l'armée comme cela a été dénoncé par la société civile et les médias. Quand on transpose ce cas atypique de collaboration aux CMSH mis en place depuis les collines jusque dans les communes et les

provinces, l'on se rend compte que les corps de défense et de sécurité ont été appelés à collaborer avec des acteurs non statutaires qu'ils ne peuvent ni gérer ni contrôler. L'exemple patent reste celui des militaires ou des policiers arrêtés ou séquestrés par les *Imbonerakure*, tout au long de l'année 2014 (*The Economist* 2014). Autrement dit, les policiers et les militaires qui ne renoncent pas à leur professionnalisme se retrouvent dans le collimateur des jeunes miliciens (Rukindikiza 2014), ce qui remet en cause l'idéal d'une sécurité communautaire instaurée par les Comités mixtes de sécurité humaine.

Conclusion : des défis liés au nouveau régime sécuritaire instauré via les CMSH

Pour consolider ce nouveau régime de sécurité qui donne une place importante à toutes les composantes de la société burundaise dans leur diversité politique, ethnique et socioprofessionnelle, il faut éclairer quatre aspects fondamentaux.

Un cadre légal affecté de multiples interprétations

L'approche socio-criminologique utilisée pour comprendre ce nouveau régime de sécurité nous a permis de souligner sa lacune principale : l'absence d'un cadre légal clair en termes de missions et d'attentes. La nomination des membres se faisait *au prorata* des affinités avec le parti au pouvoir. Par ailleurs, nous avons montré que l'absence de clarté sur les missions du comité mixte de sécurité ainsi que de ces membres eu égard à leur diversité a ouvert tout un boulevard à la diversité des interprétations ou des mésinterprétations de la sécurité comme affaire de tous.

L'investissement dans des faits criminels des jeunes affiliés aux partis politiques a trouvé un terreau dans cette même notion au cœur de la sécurité communautaire. La composition de ces comités qui donnent la part belle à l'administration locale a permis de pervertir la logique d'action, étant donné que les administratifs locaux sont aussi liés au parti au pouvoir qui a vite vu dans ces comités une aubaine pour asseoir la terreur au nom de la sécurité communautaire.

Tout phénomène sociétal est criminalisé par la sécurisation

L'Ordonnance conjointe créant les CMSH, ayant été vague dans la précision des missions de ces comités, a produit la sécurisation de tous les phénomènes sociaux. Tout est devenu enjeu sécuritaire et, partant tout peut

être criminalisé. Par exemple, ne pas planter les arbres dans son champ peut être considéré comme un crime contre l'environnement. Le CMSH peut donc s'occuper de ce type de délinquant. Un autre exemple, plus éloquent encore, est celui de nombreuses personnes détenues pour « *atteinte à la sécurité nationale* ». C'est comme si les CMSH s'étaient progressivement transformés en espace de délation vis-à-vis des opposants ou des assimilés.

Émergence des espaces anétatiques

Le regard socio-criminologique porté sur ce type de régime de sécurité nous conduit aussi à comprendre et à montrer que les pratiques des acteurs impliqués ont induit la structuration d'espaces anétatiques, c'est-à-dire d'espaces qui ne sont plus contrôlés par les acteurs investis du pouvoir de surveiller et de punir, pour reprendre l'expression de Michel Foucault. Les *Imbonerakure* ont eu tendance, dans bien des situations, à supplanter l'administration, la justice et les corps de sécurité. Ces derniers ont même été des cibles, chaque fois que les jeunes miliciens trouvaient que leurs marges d'action étaient verrouillées. L'existence et la multiplication des espaces où l'État cesse d'exister marque la limite fondamentale de l'importance de ce nouveau régime de sécurité.

Un cadre de coopération interministériel douteux

L'ordonnance ministérielle conjointe mettant en place les CMS est certes une marque de coopération entre les deux ministères qui affermit aussi la philosophie globale de ce nouveau régime de sécurité, à savoir que *la sécurité est une affaire de tous*. Mais ce mariage entre un domaine politiquement orienté par essence, à savoir le ministère de l'Intérieur, et le domaine requis à la neutralité politique et à la professionnalisation, ne peut que générer des enchevêtrements dans les prises de décision. L'investissement de l'administration communale et provinciale a limité l'action des corps de sécurité.

En somme, ces quatre aspects inventoriés montrent la nécessité de revoir ce régime de sécurité communautaire, de l'orienter dans le contexte de la dépolitisation, et de redéfinir les missions et la composition pour éviter la visibilité asymétrique entre le parti au pouvoir et la population. La population est censée donner l'information, mais cette information est réinvestie pour d'autres fins, telles que les enjeux électoraux.

Notes

1. Nous tenons à remercier le Dr Gérard Birantamije pour la relecture attentive de cette contribution avant la soumission.
2. Makamba est une des 18 provinces que compte le Burundi. Elle est située au sud-est du pays et une grande partie constitue la frontière avec la République unie de Tanzanie.
3. Ici, on peut évoquer la coopération technique belge, à travers le Projet d'appui à la professionnalisation de la police nationale du Burundi, qui a cherché à installer le modèle dans 15 communes de 15 provinces différentes ; le Programme des Nations unies pour le développement dans la province de Muyinga (nord-est du pays), le Programme de renforcement de la police de la coopération allemande GIZ dans la province de Rutana et Bururi et, enfin, le Programme civil pour la paix ZEF/DED dans la mairie de Bujumbura (Birantamije 2013).

Références

- Amnesty International, 2014, *Burundi : Le verrouillage. Lorsque l'espace politique se rétrécit*, 2014, Londres, Amnesty International publications.
- Austin, J.L., 1991, *Quand dire c'est faire*, Paris, Seuil.
- Bat, J. P., 2016, « La police nationale du Burundi. Quelle force pour quel ordre ? », interview avec Gérard Birantamije, disponible sur <http://libeafrica4.blogs.liberation.fr/2016/06/19/la-police-nationale-du-burundi-quelle-force-pour-quel-ordre/>, dernier accès le 23 juin 2016.
- Bigirimana, C & D. Hakizimana, 2014, « Kirundo : les Tutsi de Bugabira ont peur », *Iwacu*, disponible sur <http://www.iwacu-burundi.org/kirundo-les-tutsi-de-bugabira-ont-peur/>, dernière consultation le 1^{er} juillet 2016.
- Bigirimana, C., D. Hakizimana, E. Madirisha & P. Ngendakumana, 2014, « Des Imbonerakure sont-ils en RDC ? », *Iwacu*, disponible sur <http://www.iwacu-burundi.org/des-imbonerakure-sont-ils-en-rdc/>, dernière consultation 1^{er} juillet 2016.
- Birantamije, G. & P. Niyonizigiye, 2014, « The construction of civil-military regime through the security sector governance in Burundi », in Samuel K. Ewusi (Ed.), *Peacebuilding in Sub-Saharan Africa. African Perspectives*, Addis Abbeba, UPeace,
- Birantamije, G., 2013, *Crise de l'État et réforme du secteur de la sécurité au Burundi. Essai d'analyse de l'opérationnalisation de la notion d'appropriation locale dans le contexte de la réforme de la police nationale du Burundi*, Université Libre de Bruxelles, thèse de doctorat.
- Bourdieu, P., 1982, *Ce que parler veut dire. L'économie des échanges linguistiques*, Paris, Fayard.
- Bureau des Nations unies au Burundi (BNUB), 2014, *Report of alleged distribution of weapons to the Imbonerakure*, Bujumbura, 3 April 2014.
- Chalom, M., 1998, *Le policier et le citoyen. Pour une police de proximité*, Montréal, Liber.
- Chrétien, J.-P. J.-F. Dupaquier, 2008, *Burundi. Au bord des génocides*, Paris, Karthala.
- Chrétien, J.-P. & M. Mukuri (Éds.), 2002, *Burundi. La fracture identitaire. Logiques de violence et certitudes « ethniques »*, Paris, Karthala.

- Conseil national de la sécurité, 2013, *Stratégie nationale de la sécurité*, Bujumbura.
- Ngabire, E., « Jérémie Ngendakumana : Le CNDD FDD n'a aucun intérêt à créer une milice », *Iwacu*, disponible sur <http://www.iwacu-burundi.org/jrmie-ngendakumana-le-cndd-fdd-na-aucun-intrt-crer-une-milice-2/>, dernière consultation 1er juillet 2016.
- Galtung, J., 2011, « Peace, negative and positive », in J. C. Daniel *Encyclopedia of peace psychology*, 1st Edition, Willey-Blackwell.
- Hakizimana, D., 2014, « Gihanga : Sept Imbonerakure sous interrogatoire pour acte de pillage », *Iwacu*, disponible sur www.iwacu-burundi.org.
- Human Rights Watch, 2010, *Burundi, 2010, Des portes qui se ferment. Réduction de l'espace démocratique au Burundi*, HRW, novembre 2010.
- Lemarchand, R., 1994, *Burundi. Ethnic conflicts and genocide*, Washington, Cambridge, Cambridge University press.
- Loi n° 1/02 du 21 janvier 2010 portant révision de la Loi n° 1/016 du 20 avril 2005 portant organisation de l'administration communale.
- Madirisha, E., 2016 « Journalistes séquestrés à Marangara : quand excès de zèle rime avec défi à l'autorité », *Iwacu*, disponible sur <http://www.iwacu-burundi.org/quand-exces-de-zele-rime-avec-defi-a-lautorite/>, 1^{er} juillet 2016.
- Manirakiza, Fabrice, 2014, « Le gouvernement qualifie les accusations de Zeid Ra'ad al Hussein de mensongères », *Iwacu*, disponible sur <http://www.iwacuburundi.org/?s=Le+gouvernement+qualifie+les+accusations+de+Zeid+Ra%E2%80%99ad+al+Hussein+de+mensong%C3%A8res>, dernière consultation le 1^{er} juillet 2016.
- Mbazumutima, A. & F. Manirakiza, 2014, « La ligue des jeunes s'insurge contre le mot « milice » », *Iwacu*, disponible sur <http://www.iwacu-burundi.org/la-ligue-des-jeunes-imbonerakure-sinsurge-contre-le-mot-milice/>, 1^{er} juillet 2016.
- Ministère de l'Intérieur et des Collectivités locales/ministère de la Sécurité publique, 2014, Ordonnance ministérielle conjointe du 4 février 2014 portant cadre de mise en place des comités mixtes de sécurité humaine, Bujumbura.
- Mofette, David, 2012, *Études critiques de sécurité : quelques contributions pour une anthropologie de la sécurité*, disponible sur <http://www.academia.edu>.
- Ngabire, Elise, 2014, « Les Comités mixtes de sécurité : un cadre d'alerte et non d'action », Interview avec Gérard Birantamije, *Iwacu*, disponible sur <http://www.iwacu-burundi.org/les-comites-mixtes-de-securite-cms-un-cadre-dalerte-et-non-daction/>, dernière consultation 20 juin 2016.
- Ngayimpenda, E., 2005, *La crise politico-ethnique au Burundi. Les premières marches du calvaire (1960-1973)*, Bujumbura, Remesha.
- Nimubona, J., G. Birantamije & J. Nkurunziza, 2012, « The process of security transition in Burundi. Challenges in security sector reform and combatant integration », in V. Dudouet, H. J. Giessmann, K. Planta (Eds), *Post-war security transitions. Participatory peacebuilding after asymmetric conflicts*, London, New York, Routledge, p. 143-159.
- Nsanze, Augustin, 2003, *Le Burundi contemporain. L'État-nation en question (1956-2002)*, Paris, L'Harmattan.

- Nzorubonanya, F., D. Hakizimana, L. Sikuyavugwa & P. Ngendakumana, 2014, « Rapport du BNUB : trois allégations vérifiées », *Iwacu*, disponible sur <http://www.iwacu-burundi.org/rapport-du-bnub-trois-allegations-verifiees/>, dernière consultation, 1^{er} juillet 2016.
- Okapi/MCN, 2014, « Militaires burundais au Congo. Bujumbura confirme, Kinshasa dément », disponible sur <http://www.mediacongo.net/show.asp?doc=71400#.VDI5nBbp9xw>, dernière consultation le 6 octobre 2014.
- RFI, 2014, « Qui sont ces hommes armés en uniforme burundais, à l'est de la RDC », disponible sur <http://www.rfi.fr/afrique/20140912-burundi-est-congo-hommes-armes-imbonerakure-kamerhe>, dernière consultation, le 1^{er} juillet 2016.
- PNB/GIZ, 2011, *Évaluation de la mise en œuvre du concept de police de proximité*, Rapport établi par Léonidas Gitatuzi, Bujumbura.
- Police nationale du Burundi/Projet d'appui à la professionnalisation de la PNB, 2011, *Le concept de police de proximité*, Bujumbura.
- Présidence de la République, service de presse, « Les Gouverneurs des provinces se réunissent autour du chef de l'État à Cankuzo », disponible sur <http://presidence.bi/spip.php?article4803>, dernier accès le 29 juin 2016.
- République du Burundi, *Accord d'Arusha pour la Paix et la réconciliation au Burundi, Protocole III*.
- République du Burundi, *Constitution de la République du Burundi du 18 mars 2005*.
- République du Burundi, *Loi n° 1/023 du 31 décembre portant création, organisation, mission, composition et fonctionnement de la Police nationale du Burundi*.
- République du Burundi, *Loi n° 1/04 du 2 mars 2006 portant création, organisation et fonctionnement du service national de renseignement*.
- République du Burundi, *Loi n° 1/019 du 31 décembre 2004 portant création, organisation, missions, composition et fonctionnement de la Force de défense nationale*.
- République du Burundi, 2006, *Loi n° 1/05 du 2 mars 2006 portant statut du personnel de la Police nationale*.
- Roché, S. (Dir.), 2004, *Réformer la police et la sécurité. Les nouvelles tendances en Europe et aux États-Unis*, Paris, Odile Jacob.
- Roché, S., 2005, *La police de proximité. Nos politiques de sécurité*, Paris, Seuil.
- Rukindikiza, G., 2015 « Qui sauvera les militaires burundais ? », disponible sur <https://burundi24.wordpress.com/2015/12/12/qui-sauvera-les-militaires-burundais/>, dernière consultation le 1^{er} juillet 2016.
- Skogan, G. W., 2006, « The promise of community policing », in David Weisburd and Anthony Braga (Eds), *Police innovation : contrasting perspectives*, New York, Cambridge, Cambridge University press, p. 27-44.
- Smeets, S. & C. Strebelle, 2000 *La police de proximité en Belgique. Vers un nouveau modèle de gestion de l'ordre*, Bruxelles, Bruylant.
- The Economist*, 2016, « Burundi Trouble ahead. The country is going downhill and its neighbors could be affected, too », Disponible sur <http://www.economist.com/news/middle-east-and-africa/21599765-country-going-downhilland-its-neighbours-could-be-affected-too-trouble>, dernière consultation le 6 avril 2014.
- Vandeginste, S., 2006, « Théorie consociative et partage du pouvoir au Burundi », *Cahier*, 2006/4, IOB, université d'Anvers.