

Les Comités locaux de sécurité au Burkina Faso

Dominique Wisler

1.1 Introduction

L'introduction des CLS au Burkina Faso est étroitement liée à l'adoption de la doctrine de la police de proximité en 2003 et la recherche de solutions alternatives aux opérations classiques de police menées sur le mode « coup de poing » ou « ratissage » pour lutter contre l'insécurité et la grande criminalité. Partant de l'idée que la police doit se rapprocher des citoyens, à la fois physiquement et par un agenda qui soit adapté à la demande locale ainsi qu'en mobilisant les ressources et le savoir des communautés, le Gouvernement a promu via la doctrine de police de proximité le partenariat avec les communautés. Dès 2005, les Comités locaux de sécurité que l'Etat va progressivement installer à l'échelon des villages et des secteurs de commune vont être, en quelque sorte, l'instrument et le cœur de cette politique. Ils vont jouer le rôle de plateforme de concertation et de mobilisation de la participation de la communauté dans la gestion de l'insécurité.

Le contexte

L'introduction des CLS au Burkina s'inscrit dans un contexte de faible, voire très faible, densité policière. En 2009, 156 des 350 départements (administratifs) du pays ne sont toujours pas couverts en permanence par une force de sécurité intérieure. La densité policière y était faible : on compte 1 policier pour 2000 habitants. Même si l'objectif du Gouvernement est d'arriver à terme à doubler les effectifs de police et d'arriver à une densité d'un 1 policier pour 1000 habitants. En comparaison internationale, ce taux reste faible : les standards onusiens préconisent 1 policier pour environ 400 habitants. Le CLS, dans ce contexte, va être conçu comme une structure permettant de mobiliser la participation des communautés locales dans la fonction de prévention de l'insécurité. Organisation de masse, censée être installée dans tous les villages et les secteurs que compte le territoire, ils vont permettre d'augmenter l'offre de services de la police.

L'essentiel des arguments officiels qui vont présider à l'introduction des CLS en 2005 – et que l'on peut lire dans le premier plan quinquennal de police de proximité au Burkina Faso (décret du 18 mai 2005) – font état d'une structure et d'une culture policière dépassée. Les institutions policières sont jugées trop réactives, trop centralisées ou encore trop cloisonnées. C'est la tâche de la nouvelle doctrine de police de proximité de permettre un changement radical dans l'approche. Celle-ci, que la loi relative à la Sécurité intérieure préconisait déjà (2003), entend mettre en avant trois nouveaux principes qui doivent guider l'ensemble des forces de sécurité intérieures : a) le rapprochement avec les populations, b) un partenariat avec les populations dans la gestion de la prévention et c) une approche sur le mode de la résolution de problèmes.

Encadré no 1

Loi relative à la sécurité intérieure de 2003

Chapitre I : Définition et mise en œuvre de la police de proximité

Article 7 : La sécurité des personnes et des biens, le maintien de la sécurité et de la paix publiques sont garantis par l'Etat et assurés par la force publique avec le concours des citoyens à travers la mise en œuvre d'une police de proximité.

Article 8 : La police de proximité consiste à intégrer au mandat opérationnel des forces de sécurité intérieure la participation des communautés dans la gestion de la sécurité par la prévention de l'insécurité et de la criminalité à travers l'identification concertée des problématiques locales de sécurité, la recherche de solutions et leur application.

Article 9 : La promotion de la police de proximité s'exécute à travers le développement de la prévention et une gestion professionnelle de la répression dans le respect des droits humains.

Article 10 : L'organisation du partenariat et la participation des communautés à l'exercice de la police de proximité doivent viser à :

- recueillir des avis pouvant servir d'indication aux activités des services de sécurité et identifier les attentes et les besoins des populations locales en matière de sécurité ;
- créer un lien de communication et organiser la coopération entre les services de sécurité et les populations locales dans la prévention de l'insécurité.
- Les modalités de la mise en œuvre du partenariat entre les services de police et les différentes communautés sont déterminées par décret.

Dans cette optique, les CLS vont être un des instruments de cette nouvelle politique de la police. Ils vont permettre le décloisonnement et le rapprochement avec les communautés, être la pierre angulaire des partenariats et se focaliser sur la prévention. L'installation progressive des CLS va s'accompagner bien sûr d'autres mesures plus policières : formation en matière de police de proximité et de résolution de problèmes, décentralisation des organisations policières (gendarmerie et police) avec des centres de décision plus rapprochés des communautés ou encore déploiement d'effectifs (notamment féminins) et de matériels roulants sur le territoire. Les CLS vont donc être le prolongement de la police dans les communautés tout en garantissant, comme on va le voir plus loin, un consensus local sur l'agenda sécuritaire. C'est un point important du mécanisme sur lequel on va revenir.

L'année 2010 et la réorientation

L'année 2010 est en quelque sorte une année charnière au Burkina Faso. Deux processus parallèles ont apporté du changement. Le premier a été l'exercice d'évaluation du premier plan quinquennal de police de proximité et l'adoption concomitante de la nouvelle Stratégie nationale de sécurité intérieure. Le second a été l'initiative de la mairie de Ouagadougou pour reprendre de

fond en comble la manière dont elle approche le problème de l'insécurité urbaine. Ces deux processus n'ont pas entièrement convergé pour donner lieu à une nouvelle approche cohérente au niveau national, mais ont, chacun de leur côté, donné lieu à des plans réorientant assez fondamentalement les approches.

En gros, et on y reviendra dans une section conclusive, la nouvelle Stratégie nationale de sécurité intérieure et le 2^{ème} plan quinquennal de police de proximité qui l'a suivie, proposent un recentrage des CLS autour de la notion de sécurité humaine et un meilleur ancrage des CLS dans le référent socioculturel local avec l'accompagnement et l'encadrement des initiatives communautaires en matière de sécurité. Les initiatives de la mairie de Ouagadougou, de leur côté, s'attachent à intégrer les différentes politiques notamment en matière de planification urbanistique, de politique sociale et de politique de sécurité dans la perspective d'améliorer la sécurité. La démarche de Ouagadougou fait appel à un modèle de CLS que l'on qualifie dans cette étude d'institutionnel et qui est très différent du modèle adopté jusqu'ici par le Burkina Faso dans les secteurs et les villages.

La présentation des CLS ici portera essentiellement sur les CLS tels qu'ils sont conçus dans le premier plan quinquennal, qui relèvent, selon notre terminologie, d'un modèle communautaire.

1.2 La fondation légale des Comités locaux de sécurité

La loi relative à la sécurité intérieure

Les CLS au Burkina Faso sont pratiquement dérivés directement de l'introduction de la police de proximité et en sont un des instruments clefs. Ce qui est particulier au Burkina est le fait que la police de proximité soit inscrite dans une loi d'orientation des forces de sécurité intérieure. Contrairement en effet à la pratique dans la plupart des pays, les principes de la police de proximité sont inscrits dans la loi. L'intégralité du chapitre I de la loi relative à la sécurité intérieure de 2003 y est consacrée.

La loi sur la Sécurité de 2003, qui s'applique à l'ensemble des forces de sécurité intérieures du pays (la gendarmerie et la police nationale, mais aussi les polices municipales), érige la police de proximité au rang de « principe » d'orientation de la sécurité intérieure (art. 6). Elle est l'un des six principes d'orientation. L'intégralité du chapitre I de la loi sur la Sécurité, à savoir les articles 7 à 10, lui est consacrée. La loi mentionne « la participation des communautés dans la gestion de la sécurité par la prévention de l'insécurité et de la criminalité à travers l'identification concertée des problématiques locales de sécurité, la recherche de solution et leur application » (art. 8), le « partenariat » ainsi que la « participation des communautés à l'exercice de la police de proximité » (art. 10).

Le décret sur les CLS du 12 mai 2005

Sans nommer explicitement les CLS, la loi dispose que c'est un décret qui doit déterminer les « modalités de la mise en œuvre du partenariat entre les services de police et les différentes communautés ». Ce fut chose faite avec la signature du décret n°2005-245 du 12 mai 2005 portant création, composition, attributions et fonctionnement des comités locaux de sécurité. L'intégralité du décret figure dans les annexes.

Le décret, quant à lui, annonce un arrêté d'application devant apporter plus de précisions sur les CLS. Cet arrêté n'a pas été pris, en partie parce que les autorités ont voulu expérimenter le mécanisme avant de le fixer dans des textes.

Encadré no 2

**L'article 10 de la loi relative à la sécurité intérieure de 2003
du Burkina Faso**

« L'organisation du partenariat et la participation des communautés à l'exercice de la police de proximité doivent viser à :

- recueillir des avis pouvant servir d'indication aux activités des services de sécurité et identifier les attentes et les besoins des populations locales en matière de sécurité ;
- créer un lien de communication et organiser la coopération entre les services de sécurité et les populations locales dans la prévention de l'insécurité. »

Le décret du 12 juin 2005 reformule ce mandat en parlant de 4 « attributions » du Comité local de sécurité :

- « donner des avis susceptibles d'orienter les activités des services de sécurité ;
- identifier les attentes et les besoins des populations locales en matière de sécurité ;
- créer un lien de communication entre les services de sécurité et les populations locales;
- organiser la coopération entre les services de sécurité et les populations locales dans la prévention de l'insécurité. »

Liste des textes juridiques principaux sur les CLS et la police de proximité (liste)

- Loi relative à la sécurité intérieure No 032-2003/AN
- Décret n°2005-245/PRES/PM/SECU/DEF/MATD/MJ/MFB/MPDH 12 mai 2005 portant création, composition, attributions et fonctionnement des comités locaux de sécurité. Ce décret abroge toutes les dispositions antérieures contraires notamment celles du décret n°98-379 PRE/PM/MATS/DEF du 15/09/98 portant création, composition et attributions de comités consultatifs de sécurité
- Décret n°2005-263/PRES/PM/SECU/DEF/MJ/MATD/MPDH du 18 mai 2005 portant adoption du Plan d'Action de mise en œuvre de la police de proximité au Burkina Faso

1.3 La fonction des CLS

Les CLS au Burkina ont deux fonctions principales. Ces fonctions sont formulées dans la loi relative à la sécurité intérieure de 2003 et explicitées dans le décret de 2005 (cf. encadré no 7).

La première fonction est celle de plateforme formelle de consultation des populations (via leurs représentants) en matière d'insécurité locale afin de mieux adapter la réponse policière. En pratique, la consultation ne se limite pas à recueillir les besoins et les attentes en matière de sécurité mais englobe la manière dont s'exerce le pouvoir de la police localement. En ce sens, cette fonction est celle d'une *gouvernance civile de la police*. On pourrait dire ici que le CLS sert à créer un consensus local sur l'agenda policier ainsi que la manière dont s'exerce le pouvoir policier.

La seconde fonction principale vise un objectif de mobilisation de la participation des communautés à la prévention de l'insécurité. Le CLS permet à la police de communiquer des informations sur l'insécurité et d'en recevoir. En principe cette deuxième fonction est proche, sinon identique, de celle que l'on retrouve dans les schémas ou programmes de « crime watch » aux Etats-Unis, en Europe, en Amérique latine ou ailleurs. La plateforme constituée par le CLS sert alors d'instrument de communication directe entre forces de police et population pour améliorer la prévention de la criminalité.

En Belgique, pour ne prendre qu'un exemple et élaborer sur la seconde fonction des CLS au Burkina, ces schémas de « crime watch » portent l'appellation de « partenariats locaux de prévention ». Les partenariats locaux de prévention belges s'organisent à l'échelon d'un quartier ou d'un groupe corporatiste (les hôtels, les commerçants, etc.). Ils dépendent largement de l'initiative locale et, lorsqu'une association ou un groupe en fait la demande, un accord vient sceller le partenariat. L'accord régit la communication entre la police et la population en matière de prévention de la criminalité. Les partenariats belges sont gérés par un comité de pilotage ou un coordonnateur, appliquent une charte modèle (code de conduite), sont limités par la loi sur les milices privées de 1934, précisent que ces groupes ne peuvent prendre des plaintes et n'ont pas d'autorité spécifique par délégation de pouvoirs policiers pour gérer la sécurité. Outre l'aspect de gouvernance civile, les CLS au Burkina ont des attributions très similaires aux partenariats locaux de prévention belges. Mais contrairement aux partenariats belges, ils sont obligatoires pour les villages et secteurs.

1.4 Le contenu et les pouvoirs des CLS

Les CLS au Burkina ne sont pas investis de pouvoirs de police. Dès leur introduction, le gouvernement a insisté sur le fait qu'ils ne disposaient d'aucune délégation de pouvoir de police et qu'il n'avaient, notamment, pas de pouvoirs d'arrestation. Les textes précisent que le partenariat avec les communautés ne s'applique qu'à la « prévention » de l'insécurité, le Gouvernement du Burkina Faso a voulu éviter l'amalgame avec les milices et démarquer la démarche de comités de vigilants.

Les CLS ont cependant une fonction opérationnelle dans la « gestion » de la prévention de l'insécurité et, on vient de lire dire, cette fonction peut être assimilée à ce que les « partenariats locaux de prévention » belges font. Le modèle s'inspire des schémas de « crime watch ». Ils informent la police sur des comportements suspects et diffusent au sein de la communauté les conseils prodigués par la police en matière de prévention.

Les compétences des CLS ne sont que consultatives pour ce qui concerne l'agenda policier et la manière dont le pouvoir de police s'exerce sur leur territoire de rattachement. En ce sens, ils ont une fonction d'influence et non de décision. Le décret de 2005, d'ailleurs, n'établit pas de mécanisme de décision pour cette raison.

Avec la réorientation qui a eu lieu depuis 2010, le CLS pourrait jouer un rôle de gouvernance ou d'interface avec ce qu'il est convenu d'appeler, au Burkina Faso, les « initiatives locales de sécurité » ou les « initiatives communautaires de sécurité ». La dénomination désigne des « polices informelles » issues des communautés, qui s'organisent de diverses manières pour assurer la protection de ces dernières. Le CLS, à l'avenir, pourrait jouer un rôle dans l'encadrement et la gouvernance de ces initiatives que le nouveau plan quinquennal de police de proximité entend accompagner et promouvoir. Ces initiatives resteront encadrées par le code pénal et la loi sur les milices. Les milices sont interdites au Burkina Faso de même que le port d'arme non autorisé.

1.5 Le dispositif local des CLS

Périmètre des CLS

Les CLS, au Burkina, sont une organisation de masse. Etant implantés à l'échelon administratif le plus bas du département ou de la commune – soit respectivement dans tous les villages et les secteurs – plus de 8000 CLS sont prévus sur l'ensemble du territoire.

Selon les chiffres officiels¹ de décembre 2009, sur les 8317 CLS escomptés, 5822 CLS étaient nommés, 3080 installés et seulement 1663 étaient considérés comme opérationnels. Ce dernier chiffre correspond à un taux de 20%.

L'autorité de tutelle des villages et des secteurs peut être soit le maire soit le préfet. Tout dépend du fait s'ils sont rattachés ou non à une commune qui a statut de collectivité locale. Au Burkina Faso, en effet, la constitution et la loi sur la décentralisation ont introduit les notions de collectivité locales – les provinces et les communes. Celles-ci sont dotées de la personnalité morale et d'une autonomie juridique et financière. Il y a deux types de communes : les communes rurales et les communes urbaines. Pour avoir le statut de commune, il faut avoir une capacité financière minimale. Faute de pouvoir démontrer cette capacité, les villages sont administrés directement par l'Etat. Une commune peut donc administrer des villages et des secteurs. Les villages et secteurs dans une commune ont pour autorité de tutelle le maire ; ceux qui ne sont pas rattachés à une commune ont pour autorité de tutelle le préfet du département de juridiction.

Composition et fonctionnement du CLS

Les membres

Présidés par un Conseiller municipal résident du village, les CLS sont composés de dix membres. 8 d'entre eux sont des représentants des « couches socio-professionnelles du village ou du secteur ». Ce sont donc des structures essentiellement communautaires, centrées sur la société civile.

L'autre partenaire du CLS est les forces de sécurité intérieure, représentées dans les CLS par un membre de chaque corps territorialement présent.

Un bref excursus sur le système des forces de sécurité intérieure est utile à ce stade pour comprendre le système de représentation de ces forces dans les CLS. Dans les faits, la gendarmerie et la police nationale sont compétentes sur l'intégralité du territoire. Bien qu'un décret portant sur la répartition du territoire entre ces deux grands corps ait été prévu de longue date, aucune décision n'a été prise à ce jour. Il en résulte que la police nationale tend à sortir du périmètre urbain et la gendarmerie occupe souvent le terrain urbain. Certains départements sont couverts par les deux forces, d'autres par une seule et, enfin, d'autres (presque la moitié) par aucune. Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur la décentralisation, le système de police au Burkina Faso a vu l'apparition de forces de police municipales. La capitale, Ouagadougou dispose d'une police municipale depuis 1995. 25 communes urbaines se sont dotées de telles forces municipales aujourd'hui. Les polices municipales n'ont cependant pas de compétences judiciaires ; leurs compétences se limitent à la police administrative.

Les forces de sécurité sont représentées au sein des CLS de village et de secteur chacune par un représentant selon qu'elles couvrent ou non la zone. Le décret de 2005 sur les CLS ne prévoit cependant

¹ Communication à l'auteur du chef de la police de proximité au Burkina Faso, Paul Zagre (11.05.2011).

pas une représentation de la police municipale. Sachant que les forces de police municipales sont des forces de proximité, cela a fréquemment été reconnu comme une déficience du décret de 2005.

On peut relever ce qui paraît être une autre anomalie. Le « délégué de village » n'est pas désigné *ex officio* dans les CLS. C'est pourtant lui, selon le décret N°2003-218/PRES/PM/MATD du 25 avril 2003 sur les compétences des autorités administratives, qui est représentant des forces de police dans le village.

L'administration civile, que ce soit les services sociaux, de la jeunesse ou d'autres services de l'Etat ou des collectivités publiques, n'y est pas représentée. On note aussi que le CLS n'a aucun membre *ex officio* des comités de développement des villages.

Finalement, la composition essentiellement communautaire des CLS au Burkina Faso reflète leur fonction. Ils servent à gérer la relation police-communauté et non à coordonner une politique publique de prévention intégrée ou une politique locale de développement humain. Avec les développements intervenus en 2010 (nouvelle Stratégie nationale de sécurité intérieure et projet de Ouagadougou), les choses pourraient changer. On y reviendra plus loin.

La présidence des CLS

Les CLS sont présidés par un des deux conseillers municipaux résidents du village ou du quartier désigné par l'autorité de tutelle. Ces derniers (le village et le secteur) ont des élus sachant que les villages et secteurs sont des arrondissements électoraux.

Les modalités de désignation des membres

A part les membres des forces de sécurité désignés *ex officio*, c'est l'autorité de tutelle, le maire ou le préfet, qui nomme formellement les 8 représentants de la société civile. Cette nomination a lieu cependant sur *désignation préalable* par la communauté, ainsi que le précise le décret du 12 mai 2005. Les modalités de la désignation, la manière dont elle se déroule, n'est pas précisée par le décret. Le décret de 2005 précise seulement que le critère de représentation au sein des CLS de la société civile est la « couche sociale ». Les 8 membres doivent donc représenter en théorie les différentes couches sociales des villages et secteurs.

Finances

Les membres ont droit à des jetons de présence pour les réunions mensuelles mais, en principe, œuvrent bénévolement. Les CLS ne bénéficient pas de subsides nationaux.

Le rythme des réunions

Les réunions sont mensuelles.

Mécanisme de décision

Il n'y a pas de mécanisme de décision explicite, comme un vote majoritaire par exemple. Les CLS sont plutôt des plateformes de formation d'un consensus.

Un secrétariat

Un Secrétaire est désigné parmi les membres du CLS. Son cahier des charges n'est pas précisé par le décret de 2005. Il est en revanche précisé qu'un procès-verbal est rédigé pour chaque séance et que ces procès-verbaux sont transmis à la police et à l'autorité de tutelle.

Le produit ou output du CLS

Le produit d'un CLS n'est ni un plan stratégique intégré local de prévention ni un contrat passé avec l'Etat national pour l'obtention de subsides nationaux pour la prévention de la criminalité locale. Le CLS, au Burkina Faso, est plutôt, comme on l'a vu, une structure qui permet la gestion opérationnelle de la prévention et, en ce sens, un organe opérationnel qui va mener des actions de sensibilisation des communautés. Il n'existe cependant pas, à ce jour, d'étude empirique sur ce que font concrètement les CLS au Burkina Faso ni, à notre connaissance, de vision globale sur les programmes de prévention qui sont mis en œuvre par le biais des CLS.

1.6 Le dispositif national des CLS

La définition de la prévention

Il n'existe pas, au Burkina Faso, d'organe interministériel dédié qui réunisse les différents ministres concernés par la prévention de l'insécurité (modèle français) ou un comité consultatif national chargé de définir les grandes lignes de la police de prévention de l'insécurité (Belgique). Typiquement, dans ces cas, les ministères impliqués sont ceux de la politique de la ville, l'action sociale, la jeunesse, le ministère public et les ministères en charge des forces de sécurité intérieure.

Au Burkina Faso, c'est le ministère de la Sécurité qui est en charge de la coordination des forces de sécurité intérieure d'une manière générale² et, en cette qualité, il coordonne également la définition des standards en matière de prévention. Le champ de la prévention définie par ce ministère reste « policier » contrairement à ce qui est en vigueur en France ou en Belgique, pour ne prendre que ces deux exemples, où la politique de prévention est interministérielle. Avec la réorientation esquissée par la nouvelle Stratégie nationale de sécurité intérieure, le champ semble s'élargir désormais à la sécurité humaine. Il est encore trop tôt pour savoir quel impact aura cette réorientation sur les CLS. Le nouveau plan quinquennal de la police de proximité (2011-2015) annonce la révision du décret de 2005 à ce propos et une meilleure articulation avec les organes de développement.

Le dispositif de financement

Il n'existe pas non plus de mécanisme de financement des CLS ou des projets menés par les CLS. Les village et secteurs n'étant pas des collectivités locales, mais des entités purement administratives, ils n'ont pas d'autonomie financière et juridique. Contrairement aux communes, ces entités ne peuvent pas passer des contrats avec l'Etat central. C'est une contrainte importante qui ne permet pas aux CLS d'avoir une politique autonome et susceptible de financement via un subside avec l'Etat. Les CLS semblent, au Burkina, déplorer l'absence de financements nationaux et la problématique a tout lieu de s'amplifier dès lors que le concept de police de proximité entend promouvoir les initiatives locales de sécurité. Sans stimulus de l'Etat, ces initiatives pourraient rester déconnectées de l'Etat et les CLS manquer des ressources indispensables pour accompagner et promouvoir ces initiatives.

La situation pourrait être amenée à changer dans le cas de la municipalité de Ouagadougou qui, en théorie, dispose de l'autorité nécessaire pour signer des conventions de financement avec l'Etat national. Son statut de collectivité locale le lui permet en effet.³ Mais cela nécessiterait la mise en place, au niveau

² Décret n°2001-292/PRES/PM/SECU/DEF/MATD du 20 juin 2001 (JON°28 2001)

³ L'article 9 du Code général des collectivités locales précise dans son alinéa 2 que la collectivité locale peut « passer des contrats avec toutes personnes physiques ou morales, privées ou publiques, dont l'Etat, les autres

national, d'un mécanisme de financement qui, à ce stade, n'existe pas. Il n'y a pas d'équivalent au fonds de sécurité belge ou au fonds de prévention français qui serait géré par un organe national et entièrement dédié à des projets locaux de prévention. Toute mesure, à ce stade, restera *ad hoc* au Burkina Faso.

Les institutions nationales

Tout l'appui aux CLS vient de la direction de la police de proximité du ministère de la Sécurité. Le décret de 2001 sur la coordination des forces de sécurité intérieure⁴ dispose que c'est le ministère de la Sécurité qui est responsable de la coordination et c'est sans doute sur ce décret que repose le rôle joué dans la police de proximité par le ministère de la Sécurité.

Le 1^{er} plan quinquennal avait prévu une déconcentration des forces de sécurité, avec des délégations de pouvoir décisionnaire à un niveau déconcentré. Dans son bilan de 2010, le Gouvernement note que cette déconcentration devrait conduire à la formation au niveau des régions (17 au Burkina Faso) de centres de compétence permettant à l'information de mieux circuler et aux bonnes pratiques locales d'être mieux gérées.

1.7 Le lien avec les autres organes

Les Conseils de développement de village

Aucun lien organique n'est prévu dans le décret sur les CLS avec les conseils de développement de village créés par l'art. 222 du Code général des collectivités locales. Ces conseils de développement de village sont chargés, sous l'autorité du conseil municipal notamment, de contribuer à l'élaboration et à la mise en œuvre des plans communaux de développement (art 223). Avec le recentrage préconisé en 2010 sur la sécurité humaine, il est probable qu'un lien organique entre les CLS et les Conseils de développement de village soit imaginé. Pour l'instant, ces deux institutions de village sont complètement déconnectées.

1.8 Défis et perspectives

La publication de la Stratégie nationale de sécurité intérieure a été l'occasion de dresser le bilan du plan quinquennal de police de proximité et de la réorienter. Cette réorientation prend forme notamment dans le nouveau plan quinquennal de police de proximité (2011-2015). Le projet de sécurité urbaine de Ouagadougou s'y réfère également.

Un meilleur ancrage dans le référent social

A l'heure du bilan, le Gouvernement fait le constat que la « greffe » n'a pas pris, ou du moins pas entièrement pris, entre le CLS et les communautés locales. La vision incarnée par le modèle de CLS adopté par le premier plan quinquennal est qualifiée de trop « top down ». Elle a été imposée aux communautés sans tenir compte du « référent social », peut-on lire dans le document stratégique du Gouvernement. Bien que les CLS aient été conçus comme des structures communautaires, les communautés s'y sont trouvées à l'étroit en quelque sorte. Ce que la Stratégie nationale de sécurité intérieure appelle les initiatives locales ou communautaires - essentiellement des polices informelles à l'initiative des communautés locales -, n'ont pas trouvé place dans le mécanisme. Déconnectés de ces

collectivités territoriales et les établissements publics ou établir des rapports de coopération avec des organisations extérieures au Burkina Faso dans le respect de la souveraineté et des intérêts de la nation. »

⁴ Décret n°2001-292/PRES/PM/SECU/DEF/MATD du 20 juin 2001(JON°28 2001) portant création d'une Coordination des Forces de Sécurité Intérieure

initiatives, les CLS sont devenus parfois des structures dormantes ou moins opérante qu'en envisagé initialement. Or les polices informelles ont souvent leurs racines dans des pratiques ancestrales – le cas des associations de chasseurs « Dozos » est un cas d'école - et, dans certains cas, sont de nouvelles initiatives des communautés qui régissent à une criminalité galopante par l'organisation de systèmes communautaires d'autoprotection. Ces structures jouent également un rôle non négligeable dans ce qu'on est tenté d'appeler le « green policing » ou la préservation de l'écosystème dans des zones fragiles et vulnérables. Ces polices informelles, entièrement protégées par les communautés locales, cherchent une reconnaissance de l'Etat.

Le nouveau plan quinquennal de la police de proximité vise notamment à promouvoir et accompagner les initiatives communautaires et cet accompagnement passera sans doute par une réécriture du décret de 2005 sur les CLS. La réflexion sur la question est en cours. Il faut rappeler que la Burkina Faso interdit les milices et que le code pénal punit la détention et le port prohibé d'armes. Le Burkina dispose d'une loi sur les sociétés de gardiennage. Peut-être que la solution pourrait venir d'une réflexion sur un décret portant sur des auxiliaires de police qui disposeraient, comme c'est le cas en Grande-Bretagne ou en Belgique, d'une délégation minimale de compétences de police.

La sécurité humaine

La nouvelle Stratégie nationale de sécurité intérieure entend également réorienter thématiquement les CLS. La stratégie de sécurité doit s'articuler, selon le Gouvernement, dans une stratégie plus globale de « sécurité humaine » et, pour cette raison, un cadre de concertation commun entre le CLS à vocation sécuritaire dans le sens étroit de la lutte contre la délinquance et les structure de développement (les comités de développement de village notamment) doit être imaginé. Ce lien, on l'a vu, est inexistant dans le dispositif actuel. Dans son nouveau plan quinquennal de police de proximité, il est prévu d'engager la réflexion sur la perspective d'un cadre unitaire de traitement des questions de sécurité et de développement au niveau des villages.

Le dispositif institutionnel national

Toujours dans le bilan tiré de l'expérience de la mise en œuvre du premier plan quinquennal, la Stratégie nationale de sécurité intérieure estime que l'architecture institutionnelle de la police de proximité doit être revue. Parmi les facteurs qui ont ralenti le développement des CLS, l'absence d'une plateforme de gestion des bonnes pratiques et de partage de l'information sécuritaire à l'échelon régional figure en bonne place. Une structure de gestion de ce type faciliterait le travail de la police et des CLS.

Les CLS ont également pâti de l'absence d'un mécanisme de financement du partenariat imaginé par le biais des CLS. Il n'existe pas, on l'a vu, de fonds spécial à l'échelon national ou provincial qui permette de soutenir des initiatives locales spécifiques. Le dispositif national de soutien aux CLS, aux initiatives locales ou encore au plan local de prévention que telle ou telle municipalité pourrait concevoir, pêche par manque de ressources. On peut noter ici que l'existence d'un mécanisme de financement national, que ce soit aux Etats-Unis, en France ou en Belgique, a été le carburant du développement rapide de la police de proximité dans ces pays et du dynamisme démontré par les municipalités pour se doter de plan de prévention intégrés.

La formation

La question de la formation des différents acteurs engagés dans les CLS reste également d'actualité à l'heure du bilan. Le premier plan quinquennal avait déjà mis l'accent sur les formations et les sensibilisations à tous les niveaux sur la police de proximité et les rôles et tâches des membres des CLS:

les policiers, les autorités locales, provinciales et des organes déconcentrés de l'Etat et, bien sûr, des membres des CLS eux-mêmes. Le nouveau plan quinquennal continue un programme de formation et sensibilisation qui reste donc d'actualité même 5 ans après l'introduction de la doctrine et du dispositif.

1.9 Le cas de Ouagadougou

Avant de conclure, il convient de présenter avec un peu plus de détail qu'on ne l'a fait jusqu'ici l'expérience qui a démarré en 2010 à Ouagadougou. A la demande de la mairie de Ouagadougou et via un financement conjoint du PNUD et de UN Habitat, un projet s'inspirant du modèle institutionnel véhiculé notamment par le programme *Safer Cities (Villes plus sûres)* a été conçu et démarré à l'échelon de la capitale Ouagadougou.

Le projet est original à plusieurs points de vue. Contrairement aux CLS de village et de secteur dont le programme est piloté par le Gouvernement, le projet de Ouagadougou est une initiative qui repose entièrement sur la mairie de Ouagadougou. Se prévalant des compétences en matière d'ordre public que lui reconnaissent le code général des collectivités locales et le code de procédure pénale, il appartient au maire, selon l'esprit de la loi, de fixer les priorités et d'assumer la responsabilité finale de la politique de sécurité dans sa commune. C'est cette interprétation des textes qui permet au maire d'organiser une plateforme de concertation entre les différents acteurs de la prévention pour décloisonner, à l'échelle de sa commune, les politiques.

Une plateforme de concertation entre les ministères et services de la collectivité de Ouagadougou a été mise en place. Celle-ci doit se servir d'une *analyse diagnostic partagée* de l'insécurité et de ses causes dans le but de coordonner les différentes politiques via un *plan d'action de prévention de l'insécurité publique et de la violence urbaine* agréé par les partenaires.

C'est un arrêté municipal en septembre 2007 qui a mis sur pied cette plateforme appelée *comité thématique* et regroupant des responsables de la police nationale, de la police municipale, du service d'urbanisme, du service de l'environnement, de la santé publique, des représentants de la société civile et des personnes ressources. Le comité est présidé par l'adjoint au maire. En 2010, le projet PNUD/UN-Habitat a créé la CAUPI (Coalition des acteurs urbains pour la prévention de l'insécurité) pour fonctionner au niveau de la municipalité comme l'organe de pilotage du premier plan d'action de prévention. A ce dispositif s'ajoutent des coordinations à l'échelon des arrondissements de Ouagadougou réunissant des chefs de services municipaux concernés. Contrairement aux CLS de villages et de secteur, le CAUPI est un CLS dominé par les « institutionnels » à l'instar de ce qui se fait en Belgique ou en France. La police municipale en fait partie. Le CAUPI est présidé par le maire.

Au niveau de la police municipale, un observatoire de la violence est créé et appuyé par le projet. Le diagnostic de sécurité à Ouagadougou a été mené en étroite collaboration avec cet observatoire qui, à terme, devrait en être le dépositaire. Le diagnostic, de manière classique, comprend une étude de victimisation et l'analyse de statistiques policières en premier lieu. Finalement, des structures de suivi des « micro-projets » du plan stratégique de prévention de l'insécurité publique et de la violence urbaine sont mises en place.

Le deuxième volet du projet a une ambition nationale puisqu'il projette de formuler le cadre réglementaire pour mettre sur pied, à l'échelon communal, des cadres de concertation entre acteurs engagés dans la prévention de l'insécurité publique qui permettent de déboucher sur les plans locaux de prévention contre l'insécurité. Ces plans locaux doivent être opérationnalisés jusqu'à l'échelon des

secteurs et des villages. Le troisième volet concerne un plan de lutte contre les armes légères qui, en soi, s'avère une des composantes à intégrer dans un plan stratégique de prévention de l'insécurité.

Le projet de « sécurité urbaine » de Ouagadougou, dans le fond, propose de revoir le dispositif actuel des CLS, du moins à l'échelon des communes urbaines ou à statut spécial. Plutôt que le village ou le secteur, le périmètre d'intervention est celui de la commune. C'est à cet échelon que les différentes autorités (administratives et des collectivités locales), avec des représentants de la société civile et des experts, doivent pouvoir disposer d'une plateforme de concertation pour s'accorder sur une approche commune en matière de prévention de l'insécurité. Comment les plans stratégiques qui résulteront de la concertation seront financés ou comment les organes de gouvernance locaux de la prévention de l'insécurité « travailleront » avec les CLS sont des questions qui trouveront des réponses en cours de projet. A ce stade de la réflexion, il n'est pas encore question de mettre en place un Fonds national permettant de financer des projets locaux. Ces mécanismes pourront faire l'objet d'une réflexion dans une seconde phase. Les responsables du projet considèrent qu'ils sont dans une phase de transition. Ils voient aussi les CLS tels qu'ils existent aujourd'hui comme des structures non pérennes bien qu'elles soient très utiles pour les sensibilisations à mener sur des thèmes qui seraient définis au niveau du plan stratégique municipal ou communal.

Encadré no 3 Le 1^{er} plan quinquennal d'introduction des CLS et de la police de proximité en bref au Burkina Faso

Le plan quinquennal a été conçu de la manière suivante, avec trois volets :

- I. Organisation du partenariat
 - a. Elaboration du décret portant création, composition, attribution et fonctionnement des comités locaux de sécurité
 - b. Mise à disposition des chefs de circonscription administrative, des maires ainsi que les responsables des services de sécurité du décret portant création, composition, attributions et fonctionnement des comités locaux de sécurité
 - c. organiser des séances de travail avec les chefs de circonscriptions administratives, les maires ainsi que les responsables des services de sécurité ;
 - d. organiser une cérémonie nationale et trois cent cinquante cérémonies locales d'installation des C.L.S. de villages et de secteurs ;
 - e. former les membres des C.L.S. ;
 - f. lancer les activités des C.L.S. ;
 - g. organiser par an des journées nationales de sécurité publique;
 - h. tenir les réunions mensuelles des C.L.S.
- II. Formation et sensibilisation
 - a. concevoir et développer des modules de formation en police de proximité et en droits humains aux écoles de police et de gendarmerie ;
 - b. organiser chaque année deux ateliers ou séminaires régionaux de formation en police de proximité au profit des personnels des services de sécurité sur le terrain.

- c. concevoir et organiser chaque semestre un atelier ou séminaire provincial de sensibilisation en police de proximité au profit des autres acteurs de la prévention communautaire (autres services publics et couches sociales organisées de la population) ;
 - d. concevoir et réaliser à l'attention du public des conférences et des messages mensuels sur supports documentaires, audios et audio visuels, traduits dans les principales langues nationales ;
 - e. créer un site W.E.B. et lancer une revue périodique respectivement pour la Police et la Gendarmerie.
- III. Organisation institutionnelle
- a. Programme de recrutement pour passer d'un ratio de 1 policier pour 2000 habitants à 1 policier pour 1000
 - b. Programme de coordination et de déconcentration des services
- i. Ce programme aura pour finalité la création de structures de coordination des programmes, chargées d'impulser la politique de prévention communautaire et la réduction du rayon moyen d'action des services de sécurité à moins de 60 Km.
- ii. La concrétisation de ce programme consiste essentiellement à réaliser et à rendre fonctionnel un nouveau plan de couverture sécuritaire du pays par l'implantation d'au moins un service de sécurité par département.
- c. Un programme de déploiement de la police auprès des populations, avec notamment une police plus visible à l'échelle des quartiers
 - d. Un programme d'amélioration des pratiques professionnelles, notamment en améliorant l'accueil du public et des victimes ainsi que la qualité des services via plus de contrôles de l'inspection
 - e. Un programme d'institutionnalisation de la méthode de résolution de problème à travers l'association notamment des partenaires sociaux dans l'identification et la résolution des problèmes en clarifiant les rôles de chacun

1.10 Fiche résumé du développement historique des CLS au Burkina Faso

	Événement politique	Législation principale	Evolution clef	Dénomination
1995		décret n° 291/ PRES/MATS/MEFP du 05 juillet 1995 portant création et attributions de la police municipale	Création de la police municipale de Ouagadougou	
2003		Loi relative à la sécurité intérieure No 032-2003/AN	Introduit la police de proximité comme un des six principes d'orientation des forces de la sécurité intérieure	
2005		Décret n°2005-245/PRES/PM/SECU/DEF/MATD/MJ/MFB/MPDH 12 mai 2005 portant création, composition, attributions et fonctionnement des comités locaux de sécurité. Ce décret abroge toutes les dispositions antérieures contraires notamment celles du décret n°98-379 PRE/PM/MATS/DEF du 15/09/98 portant création, composition et attributions de comités consultatifs de sécurité	Introduit les comités locaux de sécurité (CLS) dans les <i>villages et les secteurs</i>	Change la dénomination des comités consultatifs de sécurité du décret de 1998 ; on parle désormais de Comités locaux de sécurité
		Décret n°2005-263/PRES/PM/SECU/DEF/MJ/MATD/MPDH du 18 mai 2005 portant adoption du Plan d'Action de mise en œuvre de la police de proximité au Burkina Faso	1 ^{er} plan quinquennal d'introduction de la police de proximité au Burkina Faso	
2007	Lancement du projet PROPOLICE du PNUD		Soutien du PNUD au plan quinquennal d'introduction de la police de proximité	
	Demande de la mairie de Ouagadougou de participation au	Décret du maire de la ville de Ouagadougou pour la création d'un comité thématique chargé d'assurer le suivi de l'étude diagnostics et de la définition d'un	Un premier diagnostic de la sécurité mené à l'échelle de Ouagadougou	

	programme Ville plus sûres de UN Habitat	programme de prévention de la violence urbaine et de l'insécurité publique		
2010	Adoption en Conseil des Ministres de la Stratégie nationale de sécurité intérieure	Décret n° 2010-315/PRES/PM/SECU du 17 juin 2010 portant Adoption du Document de Stratégie Nationale de Sécurité Intérieure 2011-2020	Exigence de promotion et d'encouragement des « initiatives locales de sécurité », d'intégration dans la police de proximité du référent culturel et social local, de recentrage sur la sécurité humaine	Introduit officiellement les <i>Initiatives locales de sécurité</i>
		DECRET N° 2010-274/PRES/PM/SECU portant adoption du Plan d'action 2011-2015 de mise en œuvre de la police de proximité au Burkina Faso. JO N° 25 DU 24 JUIN 2010	2 ^{ème} plan quinquennal de police de proximité	
	Démarrage du Programme conjoint Renforcement de la sécurité urbaine à Ouagadougou		Large projet d'appui à la mise en place d'un mécanisme de planification intégrée de la prévention de la sécurité, avec mise en place d'un dispositif de pilotage et de mise en œuvre à l'échelon de la municipalité de Ouagadougou; appui à la police municipale, avec en particulier un observatoire de l'insécurité ; appui à un programme de réduction des armes légères Prévoit l'appui à une législation portant sur l'établissement d'une planification intégrée à l'échelon municipal avec les organes appropriés (des CLS communaux !)	