

Qu'est-ce qu'une bonne réforme du secteur de sécurité ?



Aline LEBOEUF

Décembre 2017

L’Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d’information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l’Ifri est une association reconnue d’utilité publique (loi de 1901). Il n’est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux. L’Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l’échelle internationale. Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l’Ifri s’impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

OCP Policy Center est un *think tank* « policy oriented » qui a pour objectif, à travers des productions analytiques indépendantes, un réseau de partenaires et de chercheurs associés de premier plan et l’organisation de débats, de contribuer à fonder la connaissance et à éclairer la réflexion sur des questions économiques et de relations internationales centrales pour le futur du Maroc et plus largement pour le continent Africain. OCP Policy Center se veut être une plateforme ouverte de discussion et d’échange, un incubateur d’idées et une source proactive de propositions d’actions pour les décideurs politiques et économiques, et plus largement pour l’ensemble des parties prenantes au processus de croissance et de développement.

Les opinions exprimées dans ce texte n’engagent que la responsabilité de l’auteur.

Cette note a été réalisée dans le cadre du partenariat entre l’Institut français des relations internationales (Ifri) et l’OCP Policy Center.

ISBN : 978-2-36567-788-2

© Tous droits réservés, Ifri, 2017

Comment citer cette publication :

Aline Leboeuf, « Qu’est-ce qu’une bonne réforme du secteur de sécurité ? »,
Notes de l’Ifri, Ifri, décembre 2017.

Ifri

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : accueil@ifri.org

Auteur

Aline Leboeuf est chercheur à l'Ifri depuis 2003. Elle y poursuit des recherches sur la sécurité et le développement, la réforme du secteur de sécurité (RSS), la protection des civils (y compris la sécurité des expatriés), les situations de post-conflit en Afrique de l'Ouest (particulièrement la Sierra Leone, Côte d'Ivoire), la prospective (avec le concept de « conflits fluides ») et la gouvernance globale de la santé (gestion globale de la grippe aviaire, approche « One Health »).

Elle fait partie du Laboratoire de recherche sur la défense (LRD), une équipe de recherche civilo-militaire sur la défense au sein du Centre des études de sécurité de l'Ifri.

Diplômée de l'Institut d'études politiques de Paris, elle est docteur en science politique (Paris I Panthéon-Sorbonne). Sa thèse portait sur « La réforme du secteur de sécurité en Sierra Leone ».

Résumé

Depuis une vingtaine d'années, la réforme du secteur de sécurité (RSS) s'est imposée comme un outil indispensable de sortie de crise et de reconstruction des pays faibles et faillis, au cœur du continuum sécurité-développement. Il est temps de faire le bilan des leçons apprises sur la RSS et de proposer une analyse des bonnes pratiques et des leçons à tirer de ces expériences. Si les « bonnes RSS » sont assez rares, l'expérience acquise permet de dégager quelques principes d'action. Plus les RSS réussissent à mobiliser une pluralité d'acteurs, plus elles ont de chance de réussir. Les RSS doivent aussi réunir plusieurs conditions : avoir une vision stratégique, construire une approche globale, lier efficacité et gouvernance, être durable, adopter le rythme adéquat ; et enfin recruter les bonnes personnes. Bien que les « bonnes RSS » soient difficiles à mettre en place, l'enjeu est très important puisqu'il s'agit de ramener une paix durable dans un pays.

Sommaire

INTRODUCTION	5
QU'EST-CE QU'UNE RSS ?	6
UNE RSS QUI MOBILISE UNE PLURALITÉ D'ACTEURS	8
Se connaître et connaître ses partenaires	8
Construire une arène de consensus	10
Connaître les limites du consensus	12
CONDITIONS INDISPENSABLES À LA RSS	14
Une vision stratégique	14
Approche globale	15
Efficacité mais aussi gouvernance	16
Durabilité.....	17
L'enjeu du rythme	18
L'importance du recrutement.....	20
CONCLUSION : FAIRE PREUVE DE PRAGMATISME.....	22

Introduction

Depuis la fin des années 1990, la réforme du secteur de sécurité (RSS) s'est imposée comme un outil indispensable de sortie de crise et de reconstruction des pays faibles et faillis, au cœur du continuum sécurité-développement. Toutes les opérations de paix complexes onusiennes incluent un volet RSS. De nombreuses publications ont été consacrées à la RSS, y compris un manuel référence de l'OCDE¹. La RSS est même devenue un nouveau métier, qui s'enseigne dans les masters².

Vingt ans plus tard, il est temps de faire le bilan des leçons apprises sur la RSS et de proposer une analyse des bonnes pratiques et des leçons à tirer de ces expériences. Qu'est-ce qui fait qu'une RSS fonctionne ou pas ? Quels sont les problèmes rencontrés par les RSS ? Comment y répondre ? Ces questions sont particulièrement importantes pour les pays, notamment africains, qui s'impliquent de plus en plus dans la coopération militaire avec les pays d'Afrique subsaharienne³. Ces pays peuvent donc vouloir inscrire davantage leurs actions dans le cadre des réformes du secteur de sécurité pour leur donner davantage d'impact⁴.

Après avoir précisé le sens donné ici à la RSS, cette note présentera les éléments essentiels d'une « bonne » RSS : mobiliser une pluralité d'acteurs pour construire une arène de consensus ; et respecter certaines conditions indispensables telles qu'avoir une vision stratégique ou recruter les bonnes personnes.

1. « Manuel de l'OCDE sur les réformes des systèmes de sécurité : Soutenir la sécurité et la justice », OCDE, 2007.

2. Par exemple le « Security Sector Management MSc » de Cranfield University, disponible sur : www.cranfield.ac.uk.

3. A. Leboeuf, « Coopérer avec les armées africaines », *Focus stratégique*, n° 76, octobre 2017, disponible sur : www.ifri.org.

4. L'étude s'appuie sur une quinzaine d'années de recherches sur les RSS en Afrique conduites par l'auteur, qui ont donné lieu à plusieurs publications et à la soutenance d'une thèse de doctorat en science politique. Ces recherches ont été consolidées par la recension et l'exploitation de la littérature existante (littérature scientifique, presse). Voir A. Leboeuf, *La réforme du secteur de sécurité en Sierra Leone*, Doctorat de science politique, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, janvier 2013 ; A. Leboeuf, « La réforme du secteur de sécurité à l'ivoirienne », *Études de l'Ifri*, mars 2016 ; A. Leboeuf, « D'une armée prédatrice à une force au service de l'ONU : l'exemple de la Sierra Leone », in A. Augé et A. Gnanguènon (dir.), *Champs de Mars*, n° 28, octobre 2015 ; A. Leboeuf, « La réforme du secteur de sécurité, entre bureaucraties et stratégie », *Focus stratégique*, n° 51, Ifri, avril 2014, disponible sur : www.ifri.org.

Qu'est-ce qu'une RSS ?

Il existe de nombreuses conceptions différentes de la RSS. Une des dernières définitions négociées est celle de l'Union européenne (UE) :

« La réforme du secteur de la sécurité (RSS) est le processus consistant à transformer le système de sécurité d'un pays de manière à fournir progressivement aux individus et à l'État des services de sécurité plus efficaces et se conformant à l'obligation de rendre des comptes, dans le respect des droits de l'homme, de la démocratie, de l'État de droit et des principes de bonne gouvernance⁵. »

Cette définition a l'avantage d'insister sur la dimension de « processus » de la réforme, ainsi que sur les deux volets « efficacité » et « gouvernance » de la RSS. En effet, il s'agit bien d'un effort dans la durée pour transformer les institutions qui font partie du secteur de sécurité et les rendre plus efficaces et mieux « gouvernées ». La composition exacte du secteur de sécurité reste discutée : police, justice, armées, gendarmerie, douanes, protection civile, eaux et forêts, organes de contrôle (Parlement, médias, associations), auxquels beaucoup ajoutent le secteur privé (entreprises de services de sécurité et défense – ESSD, groupes d'autodéfense, groupe armés, justice traditionnelle, etc.).

Beaucoup de pays dans le monde sont passés à un moment ou un autre des vingt dernières années par le processus de RSS. De la Bosnie à l'Afghanistan en passant par l'Irak ou la Tunisie, ou en Afrique subsaharienne, de la Guinée-Conakry à la Somalie en passant par la Sierra Leone, la Côte d'Ivoire, le Mali ou la Centrafrique, les pays en crise font souvent l'objet d'une RSS. Mais d'autres pays ont aussi bénéficié de ce processus, notamment l'Afrique du Sud ou le Ghana. Dans tous ces pays, les RSS sont mises en œuvre par les autorités du pays avec une aide plus ou moins importante provenant de l'extérieur (bailleurs de fonds internationaux ou pas, Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), Banque mondiale, Organisation des Nations unies (ONU), UE, Royaume-Uni, France, États-Unis, Pays-Bas, etc.).

5. Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil, « Éléments pour la mise en place d'un cadre stratégique à l'échelle de l'UE visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité », SWD(2016) 221 final, disponible sur : <https://ec.europa.eu>.

Pourtant, malgré ce nombre important de pays « touchés » par la RSS, les résultats ne sont pas toujours à la hauteur, peut-être parce qu'ils ne réunissent pas un certain nombre de facteurs de succès.

Une RSS qui mobilise une pluralité d'acteurs

La RSS est un processus politique autant que technique, qui nécessite la mobilisation d'une pluralité d'acteurs, que ce soit les bailleurs de fonds, le gouvernement du pays où a lieu la RSS, mais aussi les membres des institutions réformées et la population. Tous doivent « s'approprier » la RSS (*ownership*), la faire leur. Pour cela il faut bien se connaître, mais aussi se donner les moyens de mobiliser largement, tout en conservant une compréhension fine des limites de l'appropriation ou du consensus.

Se connaître et connaître ses partenaires

Tout commence par se connaître soi-même, en tant qu'acteur de la RSS ayant des objectifs spécifiques, des valeurs et des méthodes particulières et des moyens limités. Il s'agit là de la « Process approach » promue par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) :

« This approach highlights the need for international actors to have a clear and full understanding of what they have to offer, how the limitations of funding compare to their capacity, and how their level of ambition compares to the level of risk that donors can live with⁶. »

La RSS exige un engagement de long terme des acteurs extérieurs et locaux, avec un réel engagement financier et une prise de risque importante. Un bailleur est-il capable de fournir un tel engagement ? Quelles sont ses limites et celles qu'il va imposer au processus ? Inutile de prétendre réformer tout le secteur de sécurité quand un bailleur de fonds ne dispose que de quoi offrir quelques stages et formations ou quelques véhicules. Il vaut mieux alors identifier les acteurs de la RSS d'un pays et s'en rapprocher pour s'assurer que les formations proposées sont délivrées en synergie avec les efforts conduits par d'autres acteurs, organisations internationales comme l'ONU par exemple ou des pays leaders dans le

6. R. Keane et M. Downes, « Security-Sector Reform Applied: Nine Ways to Move from Policy to Implementation », International Peace Institute, février 2012, p. 4, disponible sur : www.ipinst.org.

cadre d'une aide bilatérale. Souvent, les RSS sont mises en place par un ou plusieurs acteurs pilotes, qui ont une vision globale de la réforme. Cela évitera notamment de former pour la troisième fois les mêmes officiers à un sujet identique ou de fournir un énième modèle de véhicule différent accroissant encore des besoins de maintenance. Souvent, ces véhicules ne peuvent même pas être utilisés faute de dotations en carburant suffisantes fournies par le pays recevant le don. Un des problèmes de l'armée malienne est, par exemple, qu'elle a reçu de plusieurs donateurs des matériels de transmission qui ne communiquent pas ensemble, ce qui rend leur utilisation très délicate.

Pour un bailleur de fonds ayant des ressources importantes, connaître ses propres préjugés et biais sur ce que doit être la RSS est une étape nécessaire pour mieux se préparer à adapter son action aux réalités locales. Disposer d'une vision claire de ses propres ressources permet de convaincre les acteurs locaux de la solidité de l'appui proposé et de le formaliser dans un plan d'action à moyen terme (cinq ans), et si possible à long terme (dix ans). Cette capacité d'engagement peut aussi conduire des acteurs moins impliqués à proposer à l'acteur pilote une coopération dans le cadre qu'il a défini. Ainsi, en Sierra Leone, le Royaume-Uni a signé avec les autorités un accord-cadre de dix ans et s'est impliqué de façon très visible dans tous les secteurs de la RSS ce qui a fait de lui l'acteur pilote de cette RSS, invitant les autres bailleurs à se coordonner avec lui.

Pour cela, il s'agit de mieux connaître les autres bailleurs de fonds déjà acteurs ou souhaitant s'impliquer dans la RSS du pays dans lequel le bailleur souhaite participer. À ce titre, il est utile que tous les acteurs extérieurs contribuant à la RSS se réunissent au moins une fois par mois seuls ou sous la direction du gouvernement local pour coordonner leurs actions et mieux se connaître les uns les autres. C'est parfois difficile lorsque le gouvernement s'oppose à de telles rencontres et privilégie une relation bilatérale avec les bailleurs de fonds, comme la République démocratique du Congo (RDC) du président Kabila. Toutefois, cela peut aussi prendre la forme de réunions informelles de type négociation « track 2 », qui permettront de fluidifier la communication et d'intégrer un panel plus large d'acteurs mais n'auront pas le même impact qu'une réunion officielle. C'est le cas notamment des *Brown Bag Seminars* organisés par les Nations unies en Côte d'Ivoire avec la Friedrich Ebert Stiftung (FES) jusqu'au départ de la mission onusienne en 2017, et qui

réunissaient non seulement les acteurs officiels de la RSS, mais aussi les représentants des différents partis et de la société civile⁷.

Ces derniers exemples rappellent utilement que les principaux acteurs à connaître sont avant tout les acteurs locaux, qui doivent avoir intérêt à contribuer à la RSS. Le terme d'« acteurs locaux » fait référence au gouvernement ; aux membres des institutions réformées dans leur diversité (la hiérarchie mais aussi les hommes et femmes du rang), qui peuvent bloquer les réformes en refusant de les mettre en œuvre ; mais aussi aux bénéficiaires indirects des réformes : les populations dans leurs diversités⁸. Cet effort pour mieux comprendre le secteur de sécurité, le gouvernement et les populations, doit être non pas normatif mais pragmatique. Il peut passer par le financement de recherches *policy-oriented* en sciences sociales. Toutefois, il exige avant tout la mise en place d'un dialogue ouvert avec tous ces acteurs pour les prendre en compte, les écouter et répondre dans la mesure du possible à leurs attentes, ce qui peut permettre de construire une « arène de consensus » la plus large possible. Ce faisant, il s'agira d'éviter que l'approche des bailleurs de fonds s'oppose aux besoins locaux⁹.

Construire une arène de consensus

Contrairement à l'idée d'une « appropriation » qui se ferait automatiquement, sans effort, la mobilisation d'un large public exige au contraire un certain « acharnement » à construire du consensus autour des réformes engagées. À ce titre, l'exemple sierra-léonais est intéressant, car il donne à voir plusieurs tactiques mises en œuvre par les Britanniques pour obtenir le soutien des Sierra-Léonais. La première tactique est celle, très directive et délicate à mettre en œuvre, des militaires britanniques au sein de l'International Military Training Team (IMATT) : en écartant les officiers les plus réticents aux réformes en les envoyant en formation à l'étranger, ils ont pris leur place et ont formé et promu de jeunes officiers

7. La FES continue l'organisation de ces séminaires depuis le départ de l'Opération des Nations unies en Côte d'Ivoire (ONUCI).

8. On parle beaucoup d'« appropriation » mais souvent persiste une ambiguïté concernant qui doit s'approprier la RSS (populations, élites, dirigeants du pays, intervenants extérieurs, organisations réformées, etc.). Pour nous, l'approche doit être la plus globale possible au départ, quitte à se réduire ensuite en pratique par pragmatisme, certains acteurs ne pouvant pas être associés malgré les efforts initiaux. Voir, par exemple N. Ball, « The Evolution of the Security Sector Reform », in M. Sedra (dir.), *The Future of Security Sector Reform*, The Centre for International Governance Innovation, 2010, p. 38-41.

9. N. Ansorg, « Security Sector Reform in Africa: Donor Approaches Versus Local Needs », *Contemporary Security Policy*, vol. 38, n° 1, 2017, p. 129-144.

pouvant porter les réformes. Ils avaient pour cela le soutien direct du président sierra-léonais : le chef de l'IMATT était son conseiller militaire et avait l'oreille du président. À court terme, cette méthode peut paraître efficace, mais à moyen terme elle se heurte aux réticences des cadres écartés et crée des tensions au sein de la hiérarchie militaire qui s'expriment surtout une fois les conseillers étrangers partis. Si les réformes parient sur la formation d'une élite de « champions¹⁰ » des réformes, il lui faut aller jusqu'au bout de ce processus et permettre à cette élite de prendre et conserver le pouvoir au sein de l'institution réformée. C'est ce que n'a pas fait, par exemple, la réforme de la police en Guinée-Bissau où les anciens cadres de la police formés dans le bloc soviétique ont conservé le pouvoir et bloqué les réformes promues par les jeunes officiers entraînés par l'ONU¹¹.

En revanche, en Sierra Leone, le fait d'avoir nommé comme chef de la police un commissaire britannique s'appuyant sur une petite équipe de conseillers du Commonwealth a rendu possible tout un processus très efficace pour mobiliser l'ensemble de la police sierra-léonaise et former une nouvelle élite pour la police. Ainsi, le nouveau chef, britannique, de la police a organisé des rencontres avec toutes les forces de police pour discuter des réformes, les écouter, mais aussi les convaincre de l'intérêt des réformes pour les policiers. Ces rencontres lui ont permis d'identifier quelques jeunes officiers prometteurs et de les promouvoir, notamment après les avoir envoyés se former ensemble dans une école de police britannique permettant de tester leur motivation et leur niveau. Les meilleurs sont ensuite devenus les nouveaux cadres dirigeants de la police sierra-léonaise et ont remplacé rapidement le chef britannique de la police. Ces nouveaux cadres, promus grâce aux réformes, les comprenaient et avaient un intérêt marqué pour les poursuivre.

Un troisième exemple sierra-léonais intéressant est l'organisation d'une consultation large des acteurs de la société civile en vue de rédiger la revue stratégique de la Sierra Leone. Ce faisant, ce document, qui a certes pris plus longtemps à être rédigé que s'il avait été rédigé par des consultants extérieurs, a acquis une légitimité qu'il n'aurait pas eue autrement. Toutefois, de telles consultations ne fonctionnent pas si elles ne sont organisées que pour communiquer sur les décisions déjà prises,

10. S. Eckhard, « The Challenges and Lessons Learned in Supporting Security Sector Reform », *Friedrich Ebert Stiftung Study*, juin 2016, p. 31, disponible sur: <http://library.fes.de>.

11. C. Kohl, « Setting the Model: Reforming Policing in Guinea-Bissau », *PRIF Report*, n° 135, 2015.

elles doivent laisser ouverte la possibilité pour les personnes consultées d'exprimer leurs attentes, leurs besoins et d'être écoutées.

Ces efforts pour renforcer les cadres intermédiaires des ministères et des institutions réformées avec des « mentors » ou des conseillers, en formant de nouveaux cadres et en valorisant les « champions du changement¹² » ne fonctionnent donc pas toujours parfaitement. Toutefois, c'est une solution qui mérite d'être explorée dès lors que les cadres supérieurs sont aussi sensibilisés et convaincus de l'importance des réformes. S'ils sentent que leur position est menacée, ils bloqueront les réformes, d'où leur importance.

Parfois, ni les consultations ni la promotion de champions ne permettent véritablement de « construire le consensus », notamment parce que la volonté politique de changer la situation est absente. Tant que les bailleurs de fonds se contentent d'apporter des financements ou des équipements, leur aide est bienvenue, mais s'ils commencent à se mêler de gouvernance ou de réforme structurelle qui pourrait remettre en cause le pouvoir en place, celui-ci s'oppose alors à la RSS. Que faire alors et comment construire l'appropriation ? Certains chercheurs proposent de se contenter d'actions de coopération classique, centrées sur l'efficacité et non la gouvernance, ou de se concentrer sur les actions à mener du côté de la société civile ou de mettre en place ce qu'ils appellent un « RSS de seconde génération », c'est-à-dire centrée sur les communautés, par le bas¹³. Une telle approche risque toutefois de ralentir fortement les progrès des réformes, mais elle laisse ouverte une fenêtre d'opportunité pour un engagement plus conséquent si la situation évolue et que les autorités politiques décident de soutenir des réformes plus ambitieuses. Plus la mobilisation est large, plus la RSS est susceptible d'avoir des résultats, mais en pratique, il ne sera jamais possible d'associer tous les acteurs à la RSS.

Connaître les limites du consensus

Il y a aura, en effet, toujours des sujets qui suscitent des conflits et qui doivent être traités avec doigté. C'est le cas notamment du contrôle des ressources et de la transparence avec laquelle elles sont gérées (lutte contre la corruption¹⁴). Par définition, là où se joue la répartition des ressources

12. R. Keane, M. Downes, *op. cit.*, p. 7-8.

13. R. Keane, M. Downes, *op. cit.*, p. 3.

14. Témoignage d'un colonel français ayant une longue expérience de la coopération, Paris, octobre 2017.

(achats, paiement des salaires, pourboires illégaux, etc.) se détermine également la richesse de certains ayant ou pas les moyens de défendre leurs positions acquises. Là aussi, la Sierra Léone est assez exemplaire, dans la mesure où les Britanniques ont longtemps lutté pour contrôler les achats (riz, carburants, etc.) mais ont dû accepter que cela était hors de leur pouvoir.

Ainsi, les réformes vont dans le sens des intérêts de certains, mais s'opposent aussi aux intérêts d'autres acteurs, et il y a aura toujours des *spoilers*¹⁵, des acteurs qui vont perdre leur position et luttent contre ce changement. Par exemple, les groupes armés qui vont perdre du pouvoir s'y opposeront à moins de leur offrir des compensations suffisantes ou de leur imposer une situation dans laquelle ils ne peuvent rien gagner de plus en continuant à se battre.

Un autre problème qui se pose régulièrement lors des RSS consiste en l'aggravation des phénomènes de compétition bureaucratique entre forces de sécurité. Ainsi, en Sierra Leone, des affrontements entre police et armée ont eu lieu, les uns estimant les autres privilégiés par les réformes. Il a fallu du temps et des efforts pour faire accepter à l'armée et à la police le nouvel équilibre et leurs nouvelles missions. La primauté de la police sur le territoire national et aux frontières permet aujourd'hui à l'armée de se concentrer sur ses missions de maintien de la paix. L'armée offre par ailleurs une force de réserve à la police, si elle en fait la demande officielle. En Guinée-Bissau, l'accent mis sur la réforme de la police au sein d'une garde nationale et sa revalorisation au détriment de l'armée ont même eu pour résultat des attaques importantes de l'armée contre la police après le coup d'État de 2012, suite auquel la garde nationale a été mise sous le contrôle de l'armée¹⁶.

Enfin, il n'est pas exclu non plus que la RSS se construise sur un consensus défaillant, les acteurs extérieurs et le gouvernement local ne partageant pas la même vision du processus, comme c'est le cas aujourd'hui en Centrafrique¹⁷. Toutefois ces situations extrêmes peuvent conduire à l'échec de la RSS et appellent à des réponses fermes pour reconstruire autant que possible l'arène de consensus, avant qu'il ne soit trop tard.

15. Pour une réflexion sur les *spoilers* en RDC, lire N. Wilén, « Identifying the Spoilers in the Security Sector Reform: Disarmament, Demobilisation, and Reintegration Process in the Congo », *Defense & Security Analysis*, vol. 29, n° 2, 2013, p. 117-127.

16. C. Kohl, *op. cit.*, p. 6.

17. T. Vircoulon, « La reconstitution de l'armée centrafricaine : un enjeu à hauts risques », *Note de recherche*, IRSEM, n° 36, 28 avril 2017.

Conditions indispensables à la RSS

Si une RSS est souvent nécessaire, elle ne doit pas être mise en place si certaines conditions indispensables ne sont pas réunies. Il va de soi que toute RSS s'accompagne de tâtonnements, de trébuchements, d'essais et erreurs. Parfois, elle peine à débiter (phase de lancement), puis semble progresser rapidement (phase de développement), jusqu'à ce qu'il devienne évident que les problèmes structurels n'ont pas été réglés, comme en Guinée-Conakry ou en Côte d'Ivoire (retour sur expérience) ; alors la situation se bloque à nouveau. Parfois, la volonté politique est absente (République centrafricaine de Bozize, RDC de Kabila), au point qu'il vaut mieux envisager de se retirer, ou un coup d'État met fin à la RSS (Guinée-Bissau). Faut-il alors partir complètement, ou rester (cf. *supra*), en déplaçant l'effort sur la société civile, pour conserver une fenêtre d'opportunité permettant de se réengager si la situation est à nouveau favorable ? Tout cela revient à décider des risques que les bailleurs de fonds sont disposés à prendre. Toutefois, il ne s'agit pas de contribuer à n'importe quel effort labellisé « RSS ». Certaines conditions doivent être remplies pour se donner les moyens de mettre en place les « bonnes » réformes : une vision stratégique, qui permette une approche globale, rende possible une réforme à la fois en termes d'efficacité mais aussi de gouvernance, soit durable et prenne en compte les enjeux du rythme et du recrutement.

Une vision stratégique

Une RSS requiert de savoir quelle est la direction prise, quels sont les objectifs et quels sont les moyens disponibles pour y arriver, c'est-à-dire une stratégie. Elle peut être propre à un acteur ou mieux, être le produit d'un consensus entre intervenants extérieurs et gouvernement local.

Une telle stratégie exige une bonne connaissance du pays pour commencer, une analyse du contexte, du secteur de sécurité dans sa complexité, mais aussi du niveau d'appropriation des réformes par le gouvernement et les décideurs du secteur de sécurité (cf. *supra*). Cette stratégie doit aussi définir les missions de chaque force pour clairement limiter qui fait quoi et éviter les tensions entre forces en partant des

besoins mais aussi des capacités réelles ou accessibles. Idéalement, cette stratégie, si elle est consensuelle, fait l'objet d'un effort de communication large pour qu'elle soit connue et, si possible, soutenue par un nombre important d'acteurs.

Certaines questions doivent être prises en compte également par la stratégie parce qu'elles sont cruciales pour la réussite de la RSS. C'est le cas de la fonction ressources humaines (recrutements, promotions, paiement des soldes et salaire) qui doit résister aux tentations de corruption et permettre l'émergence d'un appareil de sécurité fondé sur la méritocratie. Les achats et le processus budgétaire sont également souvent déterminants, même s'ils sont plus difficiles à contrôler ou même à influencer.

Approche globale

Pour construire cette stratégie, il est aussi important d'avoir une vision globale du fonctionnement du secteur de sécurité à réformer pour éviter que des volets centraux du secteur de sécurité soient oubliés et mettent en danger les efforts réalisés. En effet, la particularité de la RSS et sa force sont qu'elle tente de mettre en place une approche aussi globale que possible du secteur de sécurité et de ses interactions. À ce titre, il est essentiel que le processus de « désarmement, démobilisation, réinsertion » (DDR) soit pensé de façon complémentaire à la RSS, pour éviter d'intégrer au sein de l'armée ou d'autres forces de sécurité un nombre important d'anciens combattants qu'il faudra ensuite former et qui risqueront de rendre très délicate toute réforme structurelle de ces institutions.

À ce titre, il est utile de rappeler l'importance de la coordination entre les acteurs pour éviter de reproduire un modèle en silos indépendants et ne communiquant pas ensemble. Certes, il n'est pas nécessaire de mettre en place une approche intégrée et unifiée : chaque institution a sa particularité et justifie d'être traitée par des spécialistes de cette institution. Cette logique en silo était observable au début de l'intervention britannique en Sierra Leone, mais ne posait en général pas de problème car les différents conseillers britanniques se réunissaient et se parlaient régulièrement. Cependant, si ces spécialistes ne se parlent pas, la RSS peut se heurter à d'importantes difficultés. Par exemple, les conseillers peuvent en venir à défendre « leur » institution au détriment des autres quand elles entrent en compétition : ainsi les Britanniques réformant l'Office for National Security (ONS) en Sierra Leone se sont parfois opposés aux militaires conseillant l'armée sierra-léonaise quand les intérêts des deux institutions étaient en conflit.

Parler d'approche globale ne veut pas dire tout faire en même temps. Les ressources pour les réformes étant forcément limitées, la RSS peut parfois commencer par des actions de petite envergure, mais ayant des effets multiplicateurs pour créer un mouvement plus large dans un deuxième temps.

Efficacité mais aussi gouvernance

Il semble bien plus facile de se concentrer sur les problèmes d'efficacité d'une institution que sur sa gouvernance. En effet, il est facile de construire un poste de police ou une Cour de Justice, d'acheter des véhicules, de donner des ordinateurs ou d'organiser des cours, en mettant les logos de son organisation pour labéliser et donner à voir les efforts réalisés. Mais si la corruption est telle qu'il n'y a pas de carburant pour faire fonctionner les générateurs, que le personnel n'est pas payé depuis plusieurs mois, ou que la police et l'armée sont utilisées au profit de la sécurité d'un régime et non de celle de la population, le risque est fort que ces efforts de façade n'aient aucun effet durable.

Toutefois, il est légitime de se demander comment toucher à la gouvernance d'un secteur de la sécurité, tant l'objectif paraît ambitieux. Une solution consiste à le faire en renforçant les organes de contrôle du secteur de sécurité (Parlement, médias, société civile), ce qui est un effort de long terme qui peut ne pas donner de résultats dans l'immédiat – surtout dans des pays où le pouvoir parlementaire est réduit, où les médias sont à la solde du pouvoir et lui servent de caisse de résonance, et où la société civile manque de dynamisme et de représentativité parce qu'elle est finement contrôlée par le régime en place.

Il est alors également possible de tenter de réformer le secteur de sécurité de l'intérieur, notamment en soutenant des institutions qui vont promouvoir une approche de sécurité humaine et tenter de coordonner la RSS, et surtout de maintenir un intérêt fort du gouvernement pour le processus de RSS, comme l'Office for National Security (ONS) en Sierra Leone ou le Conseil national de sécurité (CNS) en Côte d'Ivoire. Le risque est toutefois que ces institutions n'existent que tant qu'elles sont soutenues par les acteurs extérieurs et s'avèrent, une fois ce soutien réduit ou une fois certaines personnes clés mutées ailleurs, être des « coquilles vides », le gouvernement prenant les décisions qui comptent hors de ces cadres jugés trop contraignants. Une autre option consiste à nommer des conseillers ou des mentors à des postes clés au sein de la direction des institutions à réformer, afin d'influencer autant que possible leur gouvernance et

permettre à un certain nombre de changements de se mettre en place de façon *top-down*.

Enfin, parler de gouvernance exige de se souvenir que la réforme de la justice est centrale pour cet enjeu. Très délicate à mettre en place par sa complexité, une justice réformée permet d'imposer au secteur de sécurité dans son ensemble le respect des droits de l'homme et des règles anti-corruption en frappant de sanctions ceux qui ne le respectent pas. Elle pose également des limites à l'action gouvernementale.

Durabilité

Une stratégie RSS exige de penser en termes de durabilité les mesures prises¹⁸. Il est essentiel de prendre en compte les besoins en les confrontant aux ressources disponibles. Cela exige par exemple de revoir la chaîne de maintenance, quitte à former des mécaniciens, pour éviter que les nouveaux véhicules soient abandonnés dès les premières pannes. Mais il s'agit aussi d'éviter une armée pléthorique que le pays ne pourra pas payer ou très mal (comme en Afghanistan ou en RDC). Autant que possible, il faut privilégier de petites forces comme en Sierra Leone ou au Liberia, et envisager l'option de la disparition de l'armée (comme au Costa Rica) quand l'armée est dans un état de décomposition tel qu'elle est devenue davantage le cœur du problème que de la solution, et surtout quand il n'existe pas de menace de type militaire exigeant la présence d'une armée. Si le choix est fait malgré tout d'une armée pléthorique pour des raisons politiques (DDR qui ne fonctionne pas et volonté d'éviter que les anciens militaires et combattants ne se retrouvent à la rue), il est alors crucial de prévoir comment ces hommes seront payés.

Une approche soutenable consiste aussi à imaginer des réformes qui sont capables de durer après le départ des acteurs internationaux, avancer lentement pour que les acteurs locaux aient le temps de faire leurs réformes¹⁹. D'autres solutions sont possibles : mieux contrôler les procédures budgétaires²⁰ ou former des unités chargées de la maintenance ; associer des officiels du ministère des Finances aux réformes pour qu'elles aient plus de chance d'être soutenues financièrement. Souvent, il s'agit aussi de faire des réformes les plus simples possible. Par exemple, au Liberia, des cahiers ont été distribués

18. M. Sedra, « Towards Second Generation Security Sector Reform », in M. Sedra, *op. cit.*, p. 105.

19. R. Keane, M. Downes, *op. cit.*, p. 6.

20. *Ibid.*, p. 7.

aux policiers pour pallier l'absence d'ordinateurs et de courant électrique²¹. Cela exige de prendre en compte les détails et ne pas se concentrer uniquement sur le niveau stratégique, ou du moins de penser de façon stratégique aux détails.

L'enjeu du rythme

Une RSS est forcément un processus qui exige une approche de long terme²², séquencée en étapes, tout en réussissant à imprimer le bon rythme, ni trop rapide ni trop lent.

Une RSS exige de nombreuses étapes qui permettent de marquer les petits progrès, au fur et à mesure, mais aussi de conserver l'enthousiasme et la volonté initiale. En Côte d'Ivoire, la RSS a été marquée initialement par la rédaction d'un plan d'action, la Stratégie nationale de la RSS, qui détaille 108 réformes de priorités différentes : urgentes (à réaliser dans les six mois), de court terme (à réaliser dans les douze mois), de moyen terme (dans les cinq ans) et de long terme (dans les dix ans). Si la mise en œuvre de ce programme n'a pas atteint tous les objectifs, cette approche avait l'avantage de dégager un calendrier clair et ambitieux, dans la durée, permettant de donner à voir en toute transparence la direction prise et les priorités affichées. Le Conseil national de sécurité avait même développé une méthode d'évaluation et d'audit pour vérifier régulièrement l'avancement des réformes engagées. Ainsi, une RSS exige de planifier, mais il est important que cela soit fait de façon souple, afin d'adapter la planification aux évolutions de la situation locale²³.

Trouver le bon rythme pour l'avancement des réformes est délicat. Si le processus de changement va trop vite, le risque est de perdre une partie du soutien local en se substituant trop au pays hôte, ce qui peut au final revenir à ne rien faire, parce que les actions conduites ne sont pas acceptées et sont oubliées ou « effacées » dès que l'acteur extérieur réduit la pression mise sur les institutions pour se transformer. Au contraire, même si un consultant RSS étranger est amené au final à faire le secrétariat et à rédiger une grande partie d'un livre blanc ou d'une nouvelle loi, il faut que le processus conduisant à la rédaction ait impliqué les acteurs locaux de façon large, afin qu'ils aient le sentiment que le produit final leur correspond et est « le leur » et non pas celui de l'étranger qui a rédigé.

21. *Ibid.*, p. 8.

22. R. Keane et M. Downes, *op. cit.*, p. 4-5 ; M. Sedra, « Towards Second Generation Security Sector Reform », in M. Sedra, *op. cit.*, p. 106.

23. S. Eckhard, *op. cit.*, p. 37.

Former les acteurs locaux qui vont participer à la rédaction d'un document avant le début du processus s'avère une bonne pratique simple et peu coûteuse à mettre en œuvre²⁴.

S'il ne faut pas aller trop vite, il ne faut pas aller trop lentement non plus. Le risque ici est surtout de privilégier dans un premier temps les réformes faciles à mettre en œuvre, comme construire des bâtiments ou livrer des uniformes ou des véhicules au détriment des réformes structurelles qui vont prendre plus de temps à être mises en place. C'est le cas de la composition de l'armée en Côte d'Ivoire et en Guinée-Conakry, avec une pyramide des grades très déséquilibrée dans les deux pays, mais de fortes difficultés à transformer les modes de recrutement et de départ des militaires pour essayer d'obtenir une composition plus équilibrée, par crainte de déclencher des mutineries. Ce décalage se retrouve également entre réformes de courts termes et réformes structurelles en Centrafrique²⁵.

En Côte d'Ivoire, depuis les mutineries du début des années 1990, tous les militaires sont engagés jusqu'à leur retraite à 60 ans, entraînant un vieillissement de l'armée. Chaque président a fait intégrer à l'armée des groupes qui lui étaient *a priori* plus favorables, ce qui fait de l'armée non pas une armée nationale mais une armée composite, avec notamment 8 400 anciens rebelles intégrés après la crise post-électorale de 2011. Or, si ces problèmes structurels ne sont pas pris à bras-le-corps dès le début, ils risquent de se voir repoussés dans le temps jusqu'à un moment où la volonté politique s'essoufflera (en vue notamment de nouvelles élections). Or, ces problèmes risquent d'hypothéquer voire de faire dérailler la RSS. C'est évident aujourd'hui dans le cas de l'armée ivoirienne, dont la réforme a trop tardé et est aujourd'hui beaucoup plus difficile à mettre en œuvre après les nombreuses mutineries du premier semestre 2017, et surtout alors que les élections de 2020 se rapprochent, sont sources d'importantes tensions politiques et semblent pouvoir hypothéquer l'avenir du pays. Il ne reste aujourd'hui que très peu de temps pour réformer cette armée, même si des efforts réels sont aujourd'hui mis en place pour accélérer les choses (formations de trois bataillons par le Maroc, réflexion pour mettre en place un paquet de départs volontaires, réouverture de l'école des sous-officiers, etc.). Paradoxalement, il est

24. M. England et A. Boucher, « Security Sector Reform: Thematic Literature Review on Best Practices and Lessons Learned », Stimson, décembre 2009, p. 47, disponible sur : www.stimson.org.

25. T. Vircoulon, *op. cit.*, p. 5.

possible que l'on observe aujourd'hui une dernière fenêtre d'opportunité pour mettre en place des réformes structurelles en Côte d'Ivoire, mais il est encore trop tôt pour savoir si celle-ci sera convenablement exploitée.

L'exemple ivoirien montre bien qu'il n'est jamais trop tard pour mettre en place des réformes, même structurelles. C'était le cas aussi de la Sierra Leone, où il a fallu attendre la transition politique de 2007 pour que le nouveau gouvernement élu se fixe un objectif ambitieux de réduction des effectifs de l'armée, ce à quoi le gouvernement précédent se refusait par peur de déclencher des troubles et de perdre des voix. Toutefois, il existe aussi des moments où ces réformes structurelles s'avèrent plus faciles à mettre en place et il faut savoir en tirer parti à temps. La question du rythme à adopter pour une RSS est donc assez délicate mais essentielle à conserver à l'esprit lorsque l'on essaie de mettre en place une « bonne RSS ».

L'importance du recrutement

Enfin, une bonne RSS c'est avant tout des hommes et des femmes qui la mettent en œuvre. Ils doivent évidemment posséder les qualités et les savoir-faire nécessaires. Plusieurs articles insistent ainsi sur ce matériau humain à la base de toute RSS²⁶. La personnalité d'un conseiller déployé pour aider une institution à mettre en place les réformes peut ainsi avoir un effet autant positif que négatif sur le processus. Un général dirigeant l'IMATT britannique en Sierra Leone avait par exemple la réputation de prendre toute objection de fond exposée par un Sierra Léonais comme une marque de résistance aux réformes. Rapidement, les Sierra Léonais ont cessé de lui expliquer pourquoi certaines de ses décisions étaient inadaptées à la situation sierra-léonaise et il a fallu l'arrivée de son remplaçant pour que ses erreurs soient compensées et que les réformes reprennent le chemin de l'appropriation.

Les qualités humaines indispensables sont donc la capacité d'écoute (pour comprendre les attentes et les besoins de leurs partenaires locaux), la patience et la détermination (pour persévérer quelles que soient les difficultés rencontrées, tout en laissant aux partenaires locaux le temps de s'approprier les réformes), la créativité (pour inventer de nouvelles solutions aux problèmes rencontrés), une forte capacité à s'adapter à des

26. E. Skeppström et F. Gabrielsson Kjäll, *The SSR Adviser's Handbook*, Folke Bernadotte Academy, Swedish Agency for Peace, Security and Development, 2016 ; N. Wilson, « Aide Memoire – Advising And Mentoring Foreign Militaries », Blog *Grounded curiosity*, 10 août 2017, disponible sur : <http://groundedcuriosity.com>.

conditions locales spécifiques et changeantes, une certaine curiosité (pour aller au-delà des apparences).

Les conseillers RSS doivent aussi être formés avant leur mission, à la fois aux spécificités de la RSS, mais aussi aux réalités locales du pays dans lequel ils vont intervenir. Idéalement, cette préparation s'accompagne d'une préparation à la mission en lisant le plus possible sur ce pays et en rencontrant des experts du pays. Il est essentiel aussi que ces conseillers soient déployés pour un temps suffisamment long pour pouvoir s'imprégner des réalités locales (deux à quatre ans) et mieux les comprendre, en développant de fortes relations interpersonnelles de confiance avec leurs partenaires locaux, surtout si c'est leur premier séjour dans ce pays. Il est recommandé de ne pas rester plus de quatre ans, sinon les conseillers peuvent perdre leur motivation initiale et faire preuve d'un certain fatalisme préjudiciable à leur mission. Il est aussi important que les conseillers connaissent leurs propres normes et biais pour ne les imposer qu'en connaissance de cause, parce qu'ils sont essentiels à la réussite de la RSS ou parce qu'ils sont cruciaux pour l'acteur intervenant.

Parce qu'il est difficile de réunir en une seule personne autant de qualités et de connaissances, il peut être utile de déployer des équipes d'au moins deux conseillers, qui se complètent, l'un ayant une plus grande connaissance du pays, tandis que l'autre aura une expérience plus forte des RSS par exemple. Il ne s'agit pas tant de trouver toujours une telle perle rare, mais bien de conserver à l'esprit les qualités nécessaires et le besoin de formation des conseillers recrutés.

Conclusion :

faire preuve de pragmatisme

Parfois, il vaut mieux mettre fin à une RSS qui reste bloquée, ou ne pas la commencer, si les conditions de sa bonne réalisation ne sont pas réunies, notamment si la mobilisation n'est pas suffisante, et en particulier s'il manque la volonté politique. Les bailleurs de fonds peuvent alors attendre une meilleure conjonction des intérêts ou entreprendre quelques réformes annexes, moins ambitieuses, pour conserver un canal d'action pouvant être utilisé pour mettre en place des réformes plus importantes une fois de meilleures conditions réunies. Toutefois, quand une « bonne » RSS ne peut être mise en place faute de remplir toutes les conditions, il peut être suffisant, par pragmatisme et modestie²⁷, de mettre en place une RSS qui soit « assez bonne », et qui adapte les conseils donnés à la situation du pays et permette de mettre en place un certain nombre de progrès. Comme l'écrit M. Sedra, « there is no blueprint of formula for SSR... there are multiple approaches that can be taken²⁸ ».

Les « bonnes RSS » sont assez rares et difficiles à conduire, mais l'enjeu est très important puisqu'il s'agit de ramener une paix durable dans un pays et de transformer les relations entre le secteur de sécurité, le secteur politique et la population d'une façon plus harmonieuse, évitant les coups d'État, les mutineries et autres tragédies de l'histoire. Ces réformes sont indispensables pour qui souhaite transformer dans la durée les armées et les rendre professionnelles. En effet, il s'agit de trouver un nouvel équilibre qui éloigne la privatisation des armées au profit d'une élite au pouvoir, tout en réinstallant un État de droit permettant de contrôler et de sanctionner les hommes en armes qui ne respectent pas le droit.

27. M. Sedra, « Introduction: The Future of Security Sector Reform », in M. Sedra (dir.), *The Future of Security Sector Reform*, The Centre for International Governance Innovation, 2010, p. 27.

28. M. Sedra, « Towards Second Generation Security Sector Reform », in M. Sedra, *op. cit.*, p. 103.



ifri

institut français
des relations
internationales

