

# Réforme du secteur de la sécurité dans les pays en développement et les pays en transition

Herbert Wulf

<http://www.berghof-handbook.net>

1

<b>1. Réforme de la sécurité: un nouveau paradigme</b>	<b>2</b>
1.1 Définition de la réforme du secteur de la sécurité	
1.2 Eléments et acteurs de la réforme du secteur de la sécurité	
<b>2. Expériences empiriques et conditions requises pour la réforme</b>	<b>6</b>
2.1 Potentialités pour la réforme du secteur de la sécurité	
2.2 Engagement et responsabilité du pays concernés: des réformes limitées mais nombreuses	
2.3 Un fort intérêt dans la communauté donatrice mais un manque de cohérence	
2.4 Réforme de la police et construction de la paix	
<b>3. Problèmes et Dilemmes</b>	<b>14</b>
3.1 Le bon partenaires	
3.2 Cohérence de la politique du donateurs	
3.3 Sélectionner les priorités au vue des maigres ressources	
<b>4. Leçons Apprises</b>	<b>16</b>
<b>5. Conclusions</b>	<b>18</b>
<b>6. Références</b>	<b>20</b>

# Réforme du secteur de la sécurité dans les pays en développement et les pays en transition

Herbert Wulf

## 1. La réforme de la sécurité: nouveau paradigme

### 1.1 Définition de la réforme du secteur de la sécurité

La réforme du secteur de la sécurité<sup>1</sup> est un concept relativement récent dans le cadre de la transformation de l'Etat, du développement et de la construction de la paix après les conflits. Les notions de démocratisation des sociétés, de bonne gouvernance avec transparence et devoir de rendre des comptes, la transformation pacifique des sociétés, la sécurité des personnes et les programmes pour la réduction de la pauvreté ont récemment fait leur apparition dans les réflexions sur la sécurité (UNDP 1994, Commission pour le Développement Humain 2003; Ball and Brzoska 2002; Ball et al. 2003). La communauté internationale est à présent préoccupée par les conflits armés, le terrorisme, les conflits régionaux, les états déçus, les crimes violents et le manque du respect des droits de l'homme. Le concept de sécurité humaine complète idéalement, mais en réalité contraste et concurrence souvent la notion de sécurité de l'Etat ou même plus étroitement celle de sécurité de l'élite politique. Ces changements conceptuels dans le débat sur la sécurité sont intervenus primordiallement dans les pays en développement, mais moins dans les pays en transition.

La réforme du secteur de la sécurité concerne les problèmes de sécurité et essaie d'améliorer la situation à travers des réformes institutionnelles. La sécurité et la paix sont considérées comme des biens publics (Mendez 1999). La société dans son ensemble ainsi que ses membres individuels tirent avantage d'une meilleure sécurité. La réforme du secteur de la sécurité doit être comprise comme un large concept qui englobe également un usage plus efficace des maigres ressources pour améliorer la sécurité. Un contrôle démocratique et civil des forces de sécurité est indispensable pour assurer la sécurité dans l'intérêt de la population. La prise de décisions démocratiques requiert la transparence et le devoir de rendre des comptes. Le grand public doit donc être impliqué. Cependant, la démocratisation n'est en aucun cas un gage d'une sécurité améliorée. Le fait que la démocratisation soit si souvent associée à l'augmentation de la violence politique n'est probablement pas une coïncidence puisque cela remet en question les privilèges établis et augmente les attentes politiques qui ne sont pas toujours satisfaites (Luckham 2003). Ainsi, le cœur de la réforme du secteur de la sécurité est le développement d'une surveillance civile efficace et la création d'institutions capables d'assurer la sécurité (Ball et al., p. 268).<sup>2</sup>

La liste des pays ayant besoin d'une réforme de la sécurité est longue.<sup>3</sup> Les raisons pour lesquelles la réforme du secteur de la sécurité est nécessaire dans chacun de ces pays varient d'un pays à l'autre. Parmi elles figurent la reconstruction après les conflits, la transition d'un gouvernement

<sup>1</sup> Dans les discussions officielles au sein de la communauté de donateurs de l'OCDE, l'expression «réforme du système de sécurité» a été récemment introduite à la place de l'expression «réforme du secteur de la sécurité».

<sup>2</sup> Voir Encadré 1.

<sup>3</sup> Si les gouvernements des pays développés ont aussi mis en place des réformes de leur secteur de sécurité, cet article porte principalement sur les réformes du secteur de la sécurité dans les pays en développement et en transition.

militaire ou de partie unique à un régime participatif, l'indépendance récente, un manque de transparence et de devoir de rendre des comptes dans les affaires publiques, une inobservance de la loi, la difficulté que représente la médiation des conflits à cause des acteurs de la sécurité dont le rôle exacerbe souvent les conflits, les difficultés dans la gestion des ressources peu abondantes ainsi que des capacités civiles inadéquates pour gérer et surveiller les forces de sécurité.

Le concept de réforme du secteur de la sécurité est devenu de plus en plus populaire après qu'il ait exposé à un public plus large dans un discours de Clare Short, le Ministre du Développement International de Royaume Uni d'alors, à Londres en 1998 (Short 1999; Ball 1998). Son appel se base sur le concept visionnaire de l'intégration d'un certain nombre d'objectifs sous couvert de concepts intellectuels: la réduction des dépenses militaires et leur reorientation vers le développement; le développement de la sécurité, les activités des donateurs dans la prévention des conflits et les situations après les conflits et l'amélioration de l'efficacité de la gouvernance sur des institutions chargées de la sécurité (Brzoska 2003).

#### **Encadré 1: Qu'est ce que le secteur de la sécurité et sa réforme?**

La réforme du secteur de la sécurité est la transformation du système de sécurité qui inclut tous les acteurs, leurs rôles, leurs responsabilités et leurs actions afin qu'ils soient gérés et opérés d'une façon plus compatible avec les normes démocratiques et les principes sains de bonne gouvernance et ainsi contribuent à établir un cadre sécuritaire fonctionnant correctement. Les forces de sécurité responsables et devant rendre des comptes réduisent les risques de conflit, assurent la sécurité des citoyens et créent un environnement favorable au développement durable. L'objectif en général de la réforme du secteur de la sécurité est d'établir un environnement sécurisé qui stimule le développement.

Source: DFID 2003, p. 30; OECD/DAC 2001, pp. II-35.

Lorsqu'on définit la réforme du secteur de la sécurité et que l'on formule les objectifs, le problème d'une définition trop restrictive se profile (par exemple, le risque de ne considérer que l'armée), qui pourrait mener à l'établissement d'un programme inadéquat. Ceci parce que la réforme du secteur de la sécurité n'est pas uniquement une question de désarmement ou de réduction de la taille de l'armée, mais aussi la réforme de la sécurité dans un sens plus large – la sécurité de chaque être humain vivant dans la société. Inversement, une définition trop large (qui inclut tout de la protection contre le SIDA à la gestion des ressources hydrauliques) pourrait être à l'origine d'un manque de clarté du cœur des réformes nécessaires.

Si la réforme est conçue correctement, la fourniture d'armes, de matériaux et d'autres équipements ainsi que l'assistance de l'armée et de la police peuvent également faire partie d'un programme de réforme du secteur de la sécurité comme le démontre le besoin d'équipements adéquats des forces africaines de construction de la paix (Champs 2004). Un des critères pour utiliser le terme réforme du secteur de la sécurité est le fait que cette assistance soit intégrée dans une stratégie globale de développement et de démocratisation de la société. Cela implique que la réforme de la sécurité ne peut en aucun cas être mise en place en tant que programme unique mais doit être intégrée dans un programme général de construction de la paix et de développement. Les programmes d'assistance militaire, mis en place lors de la Guerre Froide, et qui étaient essentiellement idéologiques n'étaient pas conforme au concept de réforme du secteur de la sécurité tel qu'on le conçoit aujourd'hui étant donné qu'ils visaient simplement à renforcer ou moderniser les forces armées en question et à consolider l'influence des pays donateurs. Ils n'avaient pas pour but d'établir un secteur de la sécurité démocratiquement contrôlé qui constituerait un facteur stimulant pour le développement.

**Encadré 2: La perspective historique**

Le récent débat sur la réforme du secteur de la sécurité n'est pas la première période au cours de laquelle les théoriciens du développement et les personnes du terrain se sont intéressés à ces thèmes. Dans les années soixante, principalement à cause d'une vague de coups d'Etats en Amérique Latine, en Afrique et en Asie, la communauté du développement voulait aider à identifier un rôle approprié pour l'armée et l'allocation de ressources pour le secteur militaire. Le débat concernait les points suivants:

1. La consommation et le gaspillage des ressources par l'armée et le point abordé dans plusieurs rapports de l'ONU, à savoir si ces ressources devraient ou pas être employées à d'autres fins.
2. Le rôle de l'armée dans la construction de la nation. Les théoriciens du développement avancent l'hypothèse selon laquelle, étant données les frontières souvent artificielles mises en place lors des processus de décolonisation, l'armée pourrait jouer un rôle dans l'unification des peuples et la constructions des nations.
3. L'armée serait un pilier de la modernisation. Les sociologues et politologues anglo-saxons en particulier considéraient l'armée comme une groupe devant jouer un rôle crucial dans la modernisation et l'industrialisation des sociétés émergentes du tiers-monde. Ils ont ainsi légitimé les programmes extensifs d'assistance militaire.

Ce qui était auparavant de façon prédominante une image positive de l'armée comme modernisatrice a changé vers la fin des années soixante, si ce n'est avant, lorsqu'il a été constaté que le développement rapide prédit ne s'était pas produit et que l'armée dans beaucoup de pays n'était pas du tout devenue un pilier pour la croissance et le développement. Les analyses plus empiriques des années soixante-dix se sont intéressées de plus près aux causes des coups d'Etat et aux conséquences des politiques poursuivies par les gouvernements militaires. La coopération dans le développement, avant tout en réponse au rôle néfaste des forces armées non démocratiques, souvent répressifs et faisant régner la terreur, s'est poursuivie afin de s'éloigner de ces acteurs. Le rôle de l'armée et des groupes paramilitaires et l'absorption des ressources auxquels ils s'adonnaient ont été perçus comme un domaine très sensible et trop politique.

Actuellement, les réticences qui demeurent en ce qui concerne la réforme du secteur de la sécurité peuvent être attribuées au fait que les programmes de coopération pour le développement visant le secteur de la sécurité sont perçus comme des soutiens à l'armée. Cette attitude distante par rapport à l'armée était problématique dans le cadre de cette assistance militaire et d'autres formes de coopération avec les forces armées dans le tiers monde ont été largement laissées ou dans la plupart des cas exclusivement laissées aux forces armées dans les pays industrialisés. Ces activités ont ensuite eu lieu dans le contexte de la confrontation entre l'Est et l'Ouest, de la concurrence entre ces systèmes et de l'antagonisme Est-Ouest vu des pays du Sud. Le soutien apporté par l'URSS aux pays du tiers-monde était presque exclusivement fondé sur l'exportation d'armes et la formation de forces armées et de mouvements souterrains. Pourtant dans des pays tels que les Etats-Unis et la France également, où l'assistance militaire était considérée comme une forme de coopération pour le développement, en termes uniquement quantitatives, l'assistance militaire a parfois excédé la coopération pour le développement. L'accent était mis sur la formation militaire tandis que le rôle éventuellement approprié de l'armée dans la société dans son ensemble était presque ignoré. Aussi bien à l'Est qu'à l'Ouest, des théories étaient bâties pour justifier ce soutien aux

forces armées et il a fallu attendre la fin de la Guerre Froide pour voir des thèmes tels que l'armée et la politique de sécurité refaire leur apparition dans le débat général sur la politique de développement.

Source: Wulf 2000.

### 1.2 Éléments et acteurs de la réforme du secteur de la sécurité

Souvent, les réformes sont limitées et ignorent la nécessité de renforcer la surveillance civile et former la société civile à cette tâche. Le paradigme émergeant de la réforme du secteur de la sécurité est, quant à lui, basé sur des principes larges tels que le contrôle démocratique et ou la nécessité de rendre compte sur les actions menées, la participation du public et la transparence, la bonne gouvernance et la gestion des dépenses publiques. Au lieu des réformes concernant un point unique, un concept et une approche holistiques sont maintenant exigés par la communauté donatrice (Hendrickson 1999; Hendrickson and Karkosza 2002). Dans beaucoup de pays au lendemain d'un conflit (par exemple, les zones de conflit de l'Afrique de l'Ouest ou Centrale et dans les Balkans), la réforme du secteur de la sécurité a été menée par les donateurs. Les donateurs ont assisté les projets de réformes du secteur de la sécurité et insisté afin qu'ils soient exécutés et ont fait de ces programmes une condition pour l'obtention de leur assistance après les conflits. Dans d'autres régions, en particulier dans les pays d'Amérique Latine, ainsi que dans certains des pays en transition en Europe, la démocratisation des relations civil/militaire a également été inclus dans l'ordre du jour national (Diamint 2002; Born, Caparini and Fluri 2002).

#### Encadré 3: Différents aspects de la réforme du secteur de la sécurité

Aspect politique:	contrôle civil
Aspect économique:	emploi approprié des ressources
Aspect social:	garanti de la sécurité physique des citoyens
Aspect institutionnel:	professionnalisme des acteurs dans le secteur de la sécurité

Source: Brzoska 2000, Wulf 2000.

Les initiatives pour la réforme du secteur de la sécurité concernent quatre points (Brzoska 2000; Wulf 2000, pp. 19-23):

- L'aspect politique: surveillance démocratique et civile des forces du secteur de la sécurité. La tâche centrale de la réforme dans ce domaine est la bonne gouvernance ce qui inclut la capacité de la société civile (par exemple les médias, les ONG, les chercheurs, le public en général) à faciliter le débat sur les priorités de la sécurité ainsi que sur la surveillance civile des forces de sécurité.
- L'aspect économique: l'allocation de ressources. L'allocation rationnelle de ressources humaines, financières et matérielles au secteur de la sécurité est une condition incontournable afin qu'il fonctionne de manière efficace. Des dispositifs de sécurité excessifs privent les autres politiques (par exemple, le développement durable) des maigres ressources et crée un secteur de la sécurité inefficace. En même temps, un secteur de la sécurité sous-subsidonné ne peut pas assurer la sécurité de la population. La réforme inclut l'identification des besoins et des objectifs clés, déterminer ce qui est abordable, faire de l'allocation de ressources la priorité et assurer leur usage efficace.
- L'aspect social: la garantie réelle de la sécurité des citoyens. La première tâche du secteur de la

sécurité et de ses acteurs est de garantir la sécurité interne et externe de la population. La sécurité n'est pas identique à la sécurité de l'Etat assurée par l'armée. Elle inclut plutôt la sécurité de la population face aux attaques de tous types visant la vie, la santé ou la propriété.

- L'aspect institutionnel: la structure du secteur de la sécurité et la séparation institutionnelle des diverses forces et institutions. Les différentes forces ne peuvent être efficaces et considérées comme responsables que si les différentes tâches institutionnelles sont clairement définies. L'empiètement du domaine de la sécurité publique interne sur celui de la défense externe augmente le danger d'intervention de l'armée dans les affaires internes. Le concept d'un secteur de la sécurité ne devrait pas justifier des forces de police militarisées ou un rôle important des forces armées dans les affaires internes.

#### **Encadré 4: La communauté de la sécurité**

- Institutions clés chargées de la sécurité: les forces armées, la police, les forces paramilitaires, les gardes côtes, les milices et les services de renseignements
- Corps de surveillance du secteur de la sécurité: le pouvoir législatif et les comités législatifs, les ministères de la défense, de l'intérieur, de la justice, des affaires étrangères, le bureau du Président et les corps de gestion financière (ministères des finances, du budget et le vérificateur général)
- Les institutions de sécurité non principales: services judiciaires, douanes, services correctionnels et autres corps en uniforme
- Institution de sécurité non statutaire: armées de libération, armées de guérilla, milices traditionnelles, milices des parties politiques et sociétés de sécurité privées.

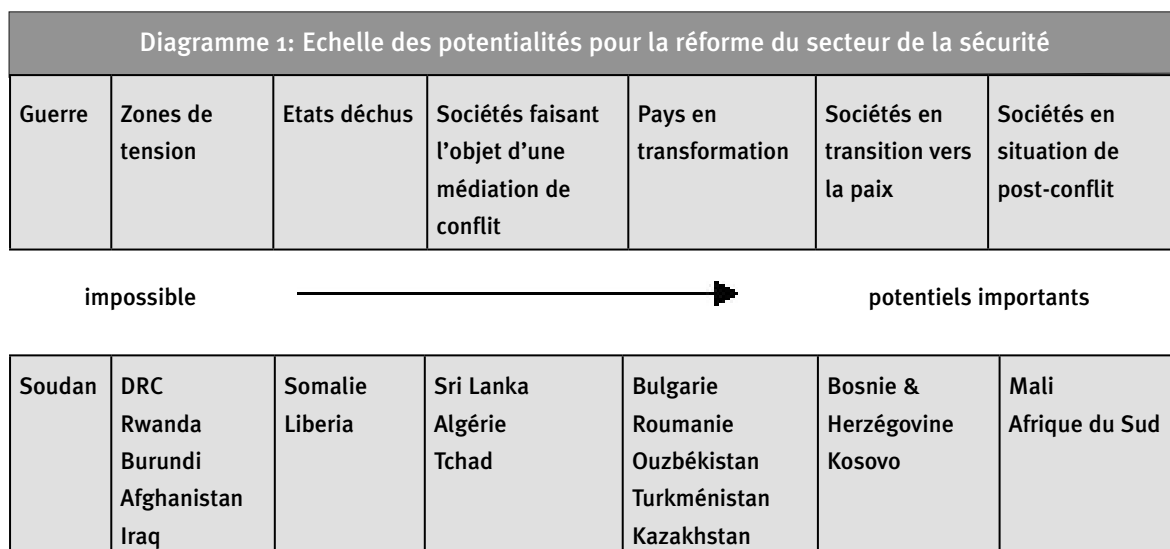
Source: Ball and Brzoska, 2002, p. 8.

## **2. Expériences empiriques et conditions requises pour la réforme**

### **2.1 Potentialités pour la réforme du secteur de la sécurité**

Il est très difficile de généraliser sur la nature et les étapes requises pour la réforme du secteur de la sécurité puisque les conditions politiques, économiques et sociales respectives ainsi que les constellations régionales doivent être pris en compte. Le contexte dans lequel le secteur de la sécurité doit être réformé est vital et les différences entre les pays sont aussi importantes que les points communs. Néanmoins, nous tenterons ici d'identifier un nombre de conditions générales et de tirer les conclusions correspondantes. Une des conditions cruciales pour réussir à l'exécution des réformes est la volonté de réformer de la part des divers partenaires dans les pays en développement bien que la situation dans laquelle se trouve le pays en question soit un facteur tout aussi important.

Les opportunités et les potentialités pour la réforme dans différentes situations peuvent être mesurées sur une échelle même si vu tel exercice ne puisse que relever d'un jugement subjectif. Les deux pôles sont formés par des pays en guerre (tels que le Soudan) et des pays au lendemain de conflits (tels que le Mali, l'Afrique du Sud et peut-être le Sierra Leone).



Il va sans dire que dans les zones où la guerre ou de violents conflits font rage, la volonté de réforme est très faible. Au contraire, les parties belligérantes tentent généralement de renforcer leur potentiel martial afin de vaincre l'ennemi. Les réformes pour introduire le contrôle civil de l'armée, l'influence grandissante de la société civile ou la démobilisation et le désarmement ne sont pas envisageables dans les pays en guerre ou n'existent que dans une mesure très limitée. Pourtant, ce sont dans de telles situations que la société civile doit jouer le rôle de chien de garde ou de signal d'alarme. Des plans pour des programmes ultérieurs de démobilisation, de désarmement et de réintégration peuvent déjà être mis en place au cours du conflit. Des mesures de soutien correspondantes sont possibles. Etant donnée la situation présente, par exemple au Soudan, il n'existe aucune base pour exécuter une réforme du secteur de la sécurité. Ainsi, le Soudan pourrait même être placé en dehors de ce continuum.

De même, la situation est problématique dans les zones de tension et les pays qui présentent une forte probabilité de guerre. Généralement, dans ces pays, un processus d'armement suit la mobilisation des forces armées, là où les normes civiles ne s'appliquent plus. Le soutien externe est généralement accepté par un gouvernement dans l'unique dessin de soutenir ses propres efforts de guerre. Dans des cas comme cela, cependant, il est également compréhensible que le soutien se concentre sur la société civile. Là aussi, il est nécessaire de chercher des voies et des structures de soutien qui renforcent la sécurité des personnes.

De très mauvaises conditions préalables pour accomplir une réforme complète du secteur de la sécurité sont également à déplorer dans les états dits «déchus». La caractéristique de ce développement est la perte du monopole de la force par l'Etat. L'assistance externe, même sur une large échelle, n'est pas une garantie de succès. Dans de telles situations, les réformes de l'appareil de l'Etat légitime sont pratiquement impossibles. La Somalie est un exemple typique de telles situations, la fragmentation des groupes individuels militairement actifs et les seigneurs de la guerre démontrent que les groupes ne veulent être désarmés que dans des conditions favorables (par exemple, là où des perspectives économiques alternatives sont créées). Cependant, les conditions préalables ne sont pas réunies pour une réforme fondamentale du secteur de la sécurité.

Les potentialités sont plus intéressantes dans les pays où la médiation du conflit est en cours et où les chances de résoudre ou de contenir les conflits sont bonnes. Cependant, souvent, il n'existe pas de confiance mutuelle suffisante pour démarrer des réformes complètes au cours de la

phase de médiation de conflit. Il est donc important de planifier et, si possible, de conclure un accord sur les réformes du secteur de la sécurité au cours de la phase de cessez-le-feu et de négociations de paix (comme dans l'accord de Rome pour la Mozambique en 1992).

Les perspectives générales dans les pays en pleine transformation sont bonnes. Si ces pays ont pour but de rejoindre l'OTAN ou l'Union Européenne ils peuvent espérer recevoir une assistance comprenant des programmes pour la démocratisation des acteurs dans le secteur de la sécurité. Cependant, des expériences au lendemain de régimes autoritaires dans beaucoup de pays montrent que l'héritage soviétique, une politique de gouvernance autoritaire continue, le népotisme, l'implication de la police dans des actes criminels et la corruption sont autant d'obstacles à la réforme. Souvent la surveillance civile est presque inexistante. La réforme du secteur de la sécurité est arrivée principalement à travers des pressions extérieures et elle est mise en place par des accords bilatéraux ou multilatéraux (Groupe de Crise International 2002).

Dans des pays en transition vers la paix, les perspectives pour la réforme sont également bonnes. Cependant, la résistance des forces du secteur de la sécurité est souvent à prévoir. L'inertie des forces armées et de la police et leur tendance à adhérer à des structures traditionnelles rendent les réformes nécessaires. Cette position dans les forces armées et la police ne signifie pas forcément une opposition irrationnelle et illogique à la réforme de la part des acteurs concernés mais peut être expliquée par la menace de la perte des privilèges de l'élite de la sécurité. Le soutien externe aux éléments de la réforme (généralement la société civile, mais aussi éventuellement des éléments au sein même des forces de sécurité) peut également aider à démarrer les réformes.

Contrairement aux pays en guerre, les potentialités dans les sociétés en situation de post-conflit là où des accords de paix ont été signés et où éventuellement même la réduction et l'ajustement des forces de sécurité ont été convenus sont très positives. En règle générale, dans de tels pays, il existe également une forte volonté d'accepter le soutien externe pour la réorientation et la réforme. L'exemple de l'Afrique du Sud illustre la profonde transformation structurelle du secteur de la sécurité. Avec une réforme presque achevée, l'Afrique du Sud étant un exemple de réussite pourrait même être sorti de ce continuum.

## **2.2 Engagement et responsabilité des pays concernés: des réformes nombreuses mais limitées**

Presque tous les Etats sont impliqués dans une forme de réforme qui change la façon dont les institutions et les acteurs de la sécurité fonctionnent. Cela ne veut pas dire pour autant que les réformes peuvent être appelées «réformes du secteur de la sécurité» tel qu'on l'entend dans la communauté du développement (voir encadré 1). Des questions demeurent au sujet de la visée de telles réformes et sur la façon dont les réformes sont exécutées. Souvent, les efforts de réforme ne visent pas à améliorer la sécurité de la population mais visent exclusivement à rationaliser ou à moderniser les forces armées et la police pour économiser de l'argent ou pour améliorer leurs positions ou leurs capacités.

Nous pouvons identifier plusieurs contextes ou raisons justifiant les réformes, certaines de ces catégories se rejoignent sans conteste:

- La nécessité budgétaire (presque tous les pays ayant des programmes de réforme)
- La fin de la guerre ou la construction de la paix au cours des conflits ou en situation de post-conflit (Afghanistan, Cambodge, Sri Lanka, Timor Oriental, Mozambique, Afrique du Sud et Haïti)
- Guerre continue ou conflits non résolus avec le renforcement des organes du secteur de la sécurité



- (Colombie, Ethiopie, Erythrée, Népal)
- Transitions démocratiques d'un régime militaire (plusieurs pays d'Amérique Latine, le Ghana, le Bénin, le Mali et l'Indonésie)
  - Expérience post- régime autoritaire (tous les états issus de l'ex-URSS)
  - Régime de parti unique (Cap Vert, Tanzanie, Laos, Vietnam)
  - Participation au maintien de la paix de l'ONU (plusieurs Etats d'Afrique de l'Ouest et d'Europe Centrale, Argentine, Bangladesh)
  - Joindre les alliances ou blocs politiques ou militaires ( les nouveaux membres ou candidats de l'OTAN et de l'Union Européenne).

#### Encadré 4: Services des Renseignements

«Le rôle des Services de Renseignements dans le secteur de la sécurité doit être reconnu et intégré. Pratiquement tous les gouvernement trouvent nécessaire de maintenir des forces dans ce domaine [...] Les agences de renseignements devraient être inclus dans la réforme du secteur de sécurité où leur travail concernera les menaces internes à la sécurité. Dans ce domaine, les donateurs ont été réticents à contribuer étant donné que le besoin de transparence qui est à la base de tous les autres efforts pour la réforme du secteur de la sécurité est difficile à concilier avec le développement de services secrets. Pour contrecarrer le manque évident de transparence, les agences de renseignement doivent être sujets à une certaine forme de contrôle civil. Un détachement complet des services secrets d'un processus général de réforme pourrait facilement miner des développements constructifs dans d'autres domaines.»

NUPI 1999, p. 19.

Différents types de réformes sont appliqués dans plusieurs pays. Les scénarios de réformes mentionnés ci-dessous n'expliquent pas entièrement les divers domaines de la réforme qui se chevauchent:

- Les institutions de sécurité se sont associées aux civils pour transformer les institutions de sécurité dans un effort authentique de transition démocratique (Afrique du Sud, plusieurs Etats d'Europe Centrale, Brésil)
- Changement démocratique dans plusieurs secteurs de la société avec des réformes limitées dans le secteur de la sécurité (Bénin, Ghana, Mali, Chili, Indonésie)
- La réforme du secteur de la sécurité est menée d'en haut par le gouvernement avec une participation publique limitée ou une démocratisation limitée (Ethiopie, Ouganda, Indonésie)
- La rhétorique de la réforme ou des réformes de complaisance pour réformer avant tout dans le but de satisfaire les gouvernements et les investisseurs étrangers sans beaucoup de réformes et même de la résistance en pratique (Etats d'Asie Centrale)
- La restructuration du secteur de la sécurité menée à l'extérieur ou par des donateurs sans une forte propriété locale (Afghanistan, Iraq, Sierra Leone, Libéria, DR Congo, quelques Etats du Balkan)
- La restructuration fondamentale du secteur de la sécurité afin de se conformer aux normes des partenaires externes (pays d'Europe Centrale)
- La restructuration des forces de sécurité y compris les groupes belligérants dans des conflits précédents (Afghanistan, Salvador)
- Construire de nouvelles forces de sécurité avec une assistance étrangère extensive (Les Etats baltiques, le Timor Oriental).

La réussite de la réforme de la sécurité dépendait de la mise en place d'institutions démocratiques et une acceptation de principe des politiques démocratiques par le gouvernement, les fonctionnaires et les acteurs de la sécurité. En termes d'acteurs locaux, dans la plupart des cas la branche exécutive des gouvernements souvent assistés par les donateurs ont mené les réformes dans le secteur de la sécurité. Avec quelques exceptions (en particulier l'Afrique du Sud), les rôles des parlements et du public en général ont été relativement marginaux. Ceci est probablement la raison pour laquelle les réformes se limitent souvent à peu de domaines. L'exécutif a agi sur certains aspects lorsque des problèmes urgents et immédiats requerraient que l'on agisse. Des exemples typiques sont la progression galopante du crime, la reconstruction post-conflit ainsi que les crises économiques qui ont requis des réductions du budget.

### 2.3 Un fort intérêt dans la communauté donatrice mais un manque de cohérence

Au cours des quelques dernières années, le débat sur la réforme du secteur de la sécurité s'est intensifié au sein de la communauté internationale des donateurs ainsi que dans les pays en développement et les pays en transition. La responsabilité locale («*local ownership*») est une des conditions pour la réforme du secteur de la sécurité. Si ce point n'est pas assuré, les interventions des donateurs sont susceptibles d'avoir des effets limités ou pourraient même être contre-productifs. Par le passé, le soutien externe pour le secteur de la sécurité était souvent fourni ou retenu pour des raisons stratégiques et politiques (International Alert et al., 2002, p. 1). Ces dernières années, l'accent a été mis par les donateurs sur le fait que le développement durable et la construction de la paix doivent être basés sur le renforcement de la gouvernance dans le secteur de la sécurité afin de supprimer les obstacles qui empêchent les Etats de protéger leurs citoyens ainsi que les menaces à la sécurité des citoyens. Comparé au besoin élevé en réformes du secteur de la sécurité dans de nombreux pays, les ressources rendues disponibles sont toujours insuffisantes. Cependant, il est admis que la réforme du secteur de la sécurité est une condition nécessaire pour la démocratisation et le développement. En l'absence de démocratie, les forces de sécurité devant assurer la surveillance civile sont capables d'agir en toute impunité dans les quatre zones mentionnées ci-dessus avec des conséquences néfastes pour le développement humain et pour la sécurité.

10

En 2001 l'Organisation pour la Coopération et le Développement Economique (OCDE) a publié un Cadre de Travail Conceptuel avec six grandes catégories de recommandations pour les membres du Comité d'Aide au Développement (CAD) pour développer les politiques de réforme du secteur de la sécurité et des approches plus intégrées pour la sécurité et le développement (OECD/DAC 2001). Dans ces six catégories, l'OCDE suggéraient les points suivants:

- de reconnaître l'importance de développer les questions liées à la sécurité
- de concevoir une réforme complète du système de sécurité qui attribue à chaque acteur les rôles appropriés
- d'identifier les capacités et les réformes institutionnelles requises dans les pays donateurs
- de développer un partage efficace des tâches entre les acteurs du développements et les autres acteurs internationaux
- de travailler à l'intégration des systèmes de sécurité dans les politiques étrangères et commerciales dans leur ensemble et
- d'apporter de l'aide pour stimuler la responsabilité interne et l'engagement envers des processus de réforme.

Les efforts de l'OCDE et de ses pays membres soulignent le besoin d'une approche holistique et

intégrée et mettent l'accent sur l'importance de la gouvernance dans la réforme du secteur de la sécurité. Il existe des différences significatives dans les approches et la terminologie des donateurs. Alors que certains donateurs ont développé un programme unique, promu le concept et entrepris des réformes institutionnelles internes pour présenter une politique cohérente, des nombreux gouvernements sont encore à la recherche du concept adéquat, de la terminologie et leur intégration dans l'ensemble de leurs politiques. Les difficultés sont reflétées par les relations compliquées entre le développement, la défense, la sécurité et les acteurs de la politique étrangère dans plusieurs pays de l'OCDE.

La Banque Mondiale, par exemple, est plutôt réticente lorsqu'il s'agit de travailler trop étroitement avec l'armée. En se référant en particulier à ses propres tâches et à son rôle, la Banque Mondiale met l'accent sur la transparence et la gestion du secteur de la sécurité ainsi que sur les potentialités des organisations et des pays donateurs. Elle a expressément identifié, déjà en 1999, le développement de l'expertise civile pour évaluer les besoins en sécurité et les menaces à la sécurité, mettre en place une politique de sécurité, gérer efficacement et surveiller le secteur de la sécurité, former des fonctionnaires au développement de systèmes de contrôle et de comptabilité pour la planification du budget et des dépenses, soutenir les parlements démocratiquement élus afin d'évaluer les problèmes de sécurité, réformer les systèmes judiciaire, légal et pénal et renforcer la capacité de la société civile à surveiller ces réformes. La Banque Mondiale suggère que la communauté donatrice fournisse de tels programmes (Banque Mondiale 1999, p. 12).

#### **Encadré 5: Domaines de l'Aide au Développement dans la réforme du secteur de la sécurité**

##### **A. Amélioration de la capacité de l'Etat et de la cohérence politique**

- a) Evaluation du secteur de la sécurité
- b) Gestion des dépenses pour la sécurité
- c) Expertise des civils sur les questions liées à la sécurité
- d) Construction régionale de la confiance et capacité de maintien de la paix

##### **B. Réforme et formation des forces de sécurité**

- a) Réformes au sein de la police et de l'armée
- b) Aide à la formation

##### **C. Démilitarisation et construction de la paix**

- a) Allocations des ressources de sécurité aux civils
- b) Démobilisation et réintégration des anciens combattants
- c) Réglementation concernant les armes légères
- d) Enfants soldats

##### **D. Renforcement de la gouvernance démocratique et de la loi**

- a) Systèmes judiciaires
- b) Société civile

##### **E. Mettre en place des capacités de recherche dans les pays en développement**

Source: DAC/OECD 2000, p. 21 – 26.

La plupart des donateurs adhèrent très rapidement au paradigme de la réforme du secteur de la sécurité mais sont lents à le mettre en pratique. En revanche, beaucoup d'entre eux ont rapidement soutenu la notion de «guerre contre le terrorisme» des Etats-Unis. Cet état de fait est flagrant au regard de l'énorme différence entre les ressources financières allouées à chacune des deux politiques. Les ressources disponibles pour les projets de réformes du secteur de la sécurité restent

maigres chez la plupart des donateurs. Alors que dans de nombreux Etats, la campagne anti-terroriste porte ses fruits, la réforme du secteur de la sécurité est perçue avant tout comme une charge. La campagne anti-terroriste américaine a soudain beaucoup augmenté les ressources disponibles (et l'intérêt du gouvernement américain) pour les pays clés en développement ou en transition. (Le Pakistan, l'Ouzbékistan sont les exemples les plus flagrants, mais aussi des pays comme l'Indonésie et les Philippines.) La campagne a également ignoré les droits civiques et les valeurs libérales d'une société démocratique. Une autre conséquence de la concentration des Etats-Unis sur le terrorisme mondial et sur l'Iraq a été la baisse de l'importance de l'Amérique Latine dans l'ordre du jour des Etats-Unis.

L'engagement direct des donateurs dans la réforme du secteur de la sécurité est relativement rare. Le Département pour le Développement International (DfID au Royaume Uni a repris le flambeau au Sierra Leone, en Ouganda et en Indonésie et le PNUD au Mali. La volonté, l'engagement et la réactivité politiques du gouvernement dans le pays bénéficiaire a fortement déterminé l'impact du donateur. Dans certains pays avec une forte implication interne dans le programme (comme en Afrique du Sud), l'aide est venue de plusieurs donateurs. Des acteurs non membres de l'Etat (criminels, terroristes, seigneurs de la guerre, gangs armés, soulèvements armés etc.) représentant de plus en plus un problème de sécurité dans beaucoup de pays en développement et en transition, une partie de l'aide des donateurs est consacrée à la lutte contre ces activités. L'aide à la lutte contre le terrorisme est principalement concentrée sur le domaine militaire. Les réformes de la police et du secteur judiciaire ont été favorisées par les donateurs en plus du déploiement d'une police civile comme élément crucial de la reconstruction internationale post-conflit.

Les vues divergentes, les politiques et les projets peuvent être illustrés par quatre des plus importants donateurs. D'abord, le gouvernement du Royaume Uni combine la connaissance et les ressources du Ministère de la Défense (MOD), du Département pour le Développement International (DfID), du Ministère des Affaires Étrangères et du Commonwealth. Dans cette initiative «conjointe du gouvernement», les départements concernés sont encouragés à intégrer leur orientation et la mise en place de leurs programmes et à rassembler leurs ressources dans un Fonds Commun de Prévention des Conflits Mondiaux et un autre fonds commun exclusivement réservé à l'Afrique (DfID 2003). Deuxièmement, l'engagement des Etats-Unis dans la réforme du secteur de la sécurité a été mené à travers plusieurs agences gouvernementales dont le Département de la Défense, l'agence américaine de lutte anti-drogue (the Drug Enforcement Agency), le Département de la Justice et le Ministère de l'Intérieur. Pourtant, il ne s'agit pas d'un concept uniformisé puisque leurs programmes se concurrencent souvent avec peu de coordination et tendent à avoir une vue étroite de l'aide étrangère. Troisièmement, l'Allemagne a répondu en mettant l'accent sur la promotion de la surveillance civile des institutions du secteur de la sécurité (Kloke-Lesch and Steinke 2002). Le soutien de la justice et de la sécurité interne et la réforme de la police sont largement acceptés. Cependant, il n'existe qu'un engagement limité dans le fait de travailler directement avec l'armée. La réponse généralement positive à la réforme du secteur de la sécurité ne s'est pas traduite par un programme complet mais est dirigée vers des projets pilotes (GTZ 2003). Quatrièmement, la France bien qu'ayant des liens traditionnellement forts avec de nombreuses agences du secteur de la sécurité dans les pays en développement francophones, n'a pas à ce jour adopté le paradigme de la réforme du secteur de la sécurité.

La réforme du secteur de la sécurité est devenue, pour nombre de donateurs, une expression fourre-tout. Il existe aujourd'hui une tendance à inclure tous les projets de coopération économique poursuivis à ce jour qui pourraient, «d'une certaine manière», entrer dans la catégorie «réforme du secteur de la sécurité»: réduction de la pauvreté, prévention des crises, maintien de la

paix, désarmement, démobilisation et réintégration, déminage, aide à renforcer le respect des droits de l'homme etc. L'aide traditionnelle à l'armée et à la police qui était habituellement réalisée dans le contexte du conflit idéologique et impliquait l'approvisionnement en armes modernes et autres équipements, est parfois simplement incluse dans la nouvelle catégorie. De même, des notions technocratiques et apolitiques sont dérivées de projets précédents et souvent avortés dans la réforme du secteur public (avec, par exemple, des limites arbitraires d'un certain pourcentage du PIB pour les dépenses militaires). Ils sont voués à échouer tant que les relations de pouvoir dans la société et l'usage légitime du monopole de la force de l'Etat ne seront pas résolus.

## 2.4 Maintien de la paix et réforme de la police

En plus de la communauté des donateurs, les personnes chargées de maintenir la paix sont également de plus en plus intéressés par la réforme de la sécurité. Cette réforme est profondément liée à la question plus large de maintien de la paix. Le progrès sur le maintien de la paix est souvent lié à la réforme du secteur de la sécurité, en particulier la réforme des forces de police. Par le passé, les personnes chargées du maintien de la paix ont souvent dû assumer les fonctions de la police, y compris la formation de la police domestique. Ces dernières années, le déploiement de la police civile a été un élément majeur dans les efforts internationaux pour le maintien de la paix (Neild 1999). Les programmes de réhabilitation post-conflit des Nations Unies ces dernières années ont fréquemment inclus la police civile. Dans les années soixante, l'ONU au cours de l'opération au Congo a déployé une police civile et elle a également pris part à la Force de l'ONU à Chypre. Cependant, la police civile n'est devenue un élément important des programmes des Nations Unies qu'à la fin des années 1980. En décembre 2003, sur un total de 4581 personnes chargées du maintien de la paix seuls plus de 10% servaient dans la police civile venant de 67 pays différents avec des effectifs plus importants en provenance de la Jordanie, des Etats-Unis, de l'Allemagne et de l'Inde. Les effectifs les plus importants sont déployés au Kosovo, au Libéria et au Timor Oriental. Leurs tâches comprennent la surveillance de la police locale, la poursuite d'investigations et fournir des lignes directrices afin de permettre de mettre en place des services de polices appropriés.

13

Encadré 6: Etat des opérations de la police civile de l'ONU en décembre 2003		
Mission de maintien de la paix de l'ONU	Depuis	Nombre de policiers civils
UNMIK, Kosovo	Juin 1999	3,691
UNMISSET, Timor Oriental	Mai 2002	319
UNMIL, Libéria	Septembre 2003	312*
UNAMSIL, Sierra Leone	Octobre 1999	130
MONUC, RD du Congo	Novembre 1999	115
UNFICYP, Chypre	Mars 1964	47
MINURSO, Sahara Occidental	Avril 1991	13
UNOMIG, Géorgie	Août 1993	10
<b>Total</b>		<b>4,635**</b>
<p>* En octobre 2003 aucune des 1,115 forces de police civile autorisées n'avaient été déployées.  ** Les chiffres fournis par l'ONU pour les différentes missions s'élève à 4,637.</p>		
Source: <a href="http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/home.shtml">www.un.org/Depts/dpko/dpko/home.shtml</a> .		

### 3. Problèmes et Dilemmes

Les problèmes auxquels doivent faire face les pays africains ont été très bien décrits par Laurie Nathan (2001) qui les appelle «les Quatre Chevaliers de l'Apocalypse»: un régime autoritaire, des Etats faibles, la privation socio-économique et l'inégalité et l'exclusion des minorités sont selon lui autant de problèmes structurels qui minent l'Afrique. De nombreux pays dans le monde sont dans le même cas de figure. Il affirme que le programme de la communauté internationale s'attaque essentiellement à la prévention de la violence, plutôt qu'aux causes structurelles. Il conclut que les «quatre chevaliers de l'apocalypse» sont les causes primaires de la violence à grande échelle. Les initiatives internes pour prévenir la violence et assurer la sécurité doivent prendre en considération ces causes structurelles. Bien que la police et les forces militaires et leurs armes dans un secteur de la sécurité non réformé fassent partie du problème, elles ne sont généralement la source de la violence mais des instruments dans de tels conflits. Ainsi la réforme du secteur de la sécurité est un sous ensemble de la réforme économique et politique plus élargie. Il ne s'agit pas de bâtir des théories alors que certaines régions du monde s'embrasent. Les ambitions de réformer le secteur de la sécurité doivent prendre en considération les causes sous-jacentes de la violence pour le succès de tels programmes. Seul un programme à long terme pourrait permettre de supprimer ces causes de violence et les guerres auxquelles doivent faire face de nombreuses sociétés et mettre en place les fondements de la paix et du développement. La réforme du secteur de la sécurité concerne principalement les symptômes des conflits violents et vise à opérer des ajustements à court ou moyen terme afin de faciliter le processus à long terme. Ceci est certainement un objectif significatif, un objectif essayant de réformer le plus important instrument de l'Etat dans le processus de paix. Cette réforme est une condition nécessaire mais insuffisante pour atteindre à long terme la paix et le développement, une bonne gouvernance, la transparence et le respect du devoir de rendre des comptes.

14

Le secteur de la sécurité est un domaine politiquement sensible. Les processus de réformes rencontrent de sérieux problèmes et doivent faire face à des dilemmes qui doivent faire l'objet d'une attention particulière.

#### 3.1 Les bon partenaires

On ne peut pas considéré comme acquis, par principe, que la volonté de réformer existe toujours ou que les gouvernements accepteront un soutien ou une implication extérieurs ce qui est après tout une forme d'ingérence. Pourtant, c'est une condition préalable pour réaliser une réforme systémique et durable et pose les limites du soutien externes.

Les acteurs du secteur de la sécurité ont souvent joué des rôles troubles qui pourraient les disqualifier. Par exemple, serait-il possible de coopérer avec les anciens militaires responsables du génocide au Rwanda? L'histoire sanglante de l'armée en Amérique Latine justifie-t-elle que l'on demeure encore aujourd'hui suspicieux dans la coopération ou faudrait-il la cesser? La coopération dans le domaine de la justice est-elle possible avec les Musulmans fondamentalistes? La coopération doit-elle être arrêtée avec des pays ayant des ambitions nucléaires telles que la Corée du Nord? Et si cela est le cas, qu'en sera-t-il du Pakistan, de l'Inde et d'Israël? Dans de nombreux cas, le partenariat dans la réforme du secteur de la sécurité sera plus compliquée que les autres domaines de la coopération économique. Il pourrait même être nécessaire de refuser la coopération, par

exemple si l'appareil judiciaire est corrompu, ou de cesser les programmes de formation pour les forces armées là où il existe un risque que l'aide directe à l'armée permette ou légitime des activités qui mettent en péril la sécurité des personnes. En cas de doute, il serait alors approprié d'éviter la coopération directe avec les forces de sécurité. Néanmoins, il existe habituellement des opportunités pour renforcer et soutenir prioritairement ces éléments responsables du contrôle démocratique du secteur de la sécurité.

### 3.2 Cohérence de la politique des donateurs

Les politiques des donateurs sont harmonisées mais dans de nombreux cas, diamétralement opposées. De nombreuses organisations internationales qui mettent en avant la démocratie comme une norme universelle n'adhèrent pas forcément à ces normes. La Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International sont guidés par les principes de leurs importants actionnaires du «Nord» tout en imposant des programmes de réformes structurelles sur les pays hôtes afin de réaliser la démocratie et la bonne gouvernance. Même l'ONU n'est pas démocratiquement organisée, elle compte beaucoup de pays membres non démocratiques influençant ses programmes.

Pour les donateurs, un test décisif dans la réforme du secteur de la sécurité est de savoir si les relations de défense (en particulier les intérêts sur les armes exportées) font partie ou non de leurs programmes de réforme du secteur de la sécurité. Il semble que loin de suivre cette voie, les principaux donateurs poursuivent leurs intérêts dans les exportations à travers leurs ministères et leurs agences de l'économie et du commerce extérieur, tandis que leurs ministères des affaires étrangères et leurs agences de coopération économique poursuivent l'ordre du jour de la réforme du secteur de la sécurité.

Ainsi, l'aide étrangère dans cette zone est caractérisée par le manque de cohérence parmi les différents donateurs et dans de nombreux pays entre les différentes agences prenant part à la coopération économique et pour le développement. Ceci est en contraste flagrant avec l'assentiment général sur le fait que le manque de sécurité des personnes est un obstacle fondamental au développement. L'implication dans la réforme du secteur de la sécurité requiert au moins une application stricte des critères de développement pour «ne pas faire de mal» (*«do no harm»*).

### 3.3 Sélectionner des priorités au vue des maigres ressources

Les décideurs doivent peser les différents objectifs pertinents tels que la réduction de la pauvreté, l'amélioration de la situation de la santé, l'amélioration de l'alimentation en eau, etc. contre le besoin en réforme du secteur de la sécurité. Les mesures pour augmenter la sécurité publique peut requérir l'allocation de larges ressources, qui pourraient être nécessaires pour les autres programmes. Etant donnée la maigreur des fonds, il sera nécessaire de fixer des priorités. En fixant ces priorités, on doit garder à l'esprit que le secteur de la sécurité contrôle toutes les forces. Ainsi, c'est un secteur de l'Etat particulièrement important. Cependant, la supposition générale et valide selon laquelle la sécurité est une condition préalable requise pour le développement est trop générale pour être considérée comme une indication concrète pour fixer de telles priorités.

## 4. Leçons retenues

La situation qui prévaut dans la plupart des pays ayant un besoin urgent de réformer le secteur de la sécurité ne permet pas d'entreprendre ces réformes. Il faut admettre – même si cela est moralement difficile à tolérer – qu'habituellement, à court terme, on ne peut ni prévenir ni stopper les guerres et les conflits armés. Dans de nombreuses régions, les conflits armés demeurent endémiques en dépit des efforts intenses qui y sont déployés. Cette donnée n'est pas un conseil donné pour attendre la paix qui adviendra lorsque les combattants auront épuisé leurs sanglantes ambitions. Cette donnée n'est pas faite pour propager le dicton d'Edward Luttwak (1999), démodé défenseur de la «realpolitik», dans lequel il inverse la chanson des Beatles et demande que l'on «donne une chance à la guerre». Au contraire, d'un point de vue humaniste, il n'y a pas d'alternative à la lutte pour la paix et le développement. Néanmoins il faut tenir compte des réalités dans la plupart des pays. Le plus souvent ces réalités nous montrent qu'il ne pourrait y avoir de paix sans une réforme du secteur de la sécurité. S'attendre à ce que la paix stabilise une société sans réformes sécuritaires est un vœu pieux. Il est impératif que le processus soit menée par des civils et ne soit pas laissé entre les mains de soit disant experts en sécurité.

De nombreuses carences structurelles et des barrières politiques pratiques empêchent la mise en oeuvre d'une réforme simple et rapide. Néanmoins, il y a aussi des développements positifs. L'exemple de développement positif le plus illustratif est l'Afrique du Sud. Etant donné l'histoire et la structure des forces armées et de la police de ce pays, les conditions n'étaient pas réunies, à la fin de l'Apartheid, pour entreprendre une réforme du secteur de la sécurité. Cependant, en une courte durée, il a été possible de mener une profonde réforme qui a intégré les ex forces armées belligérantes, les différentes forces de libération et les forces du régime de l'Apartheid au sein des nouvelles Forces de Défenses Nationales de L'Afrique du Sud. Ce processus a été facilité par l'implication de nombreuses ONG et par le rôle actif de la société civile élargie dans la rédaction et la révision du Livre Blanc de la Défense de 1996. Même si le processus de réforme ne s'est pas soldé par une ratification de ce document par le Parlement, il a indéniablement établi le contrôle démocratique de la sécurité (Cawthra 2003).

Le choix d'entreprendre une réforme du secteur de la sécurité a donné des leçons à la communauté internationale et aux pays qui entreprennent ces réformes. Les programmes traditionnels d'assistance à l'armée et à la police pendant la Guerre froide ont très peu de similitudes avec les exigences d'une réforme sécuritaire. Parmi les leçons les plus importantes apprises par la communauté internationale, il y a: la nécessité de savoir que les pays ont des besoins légitimes de sécurité; la nécessité d'avoir une assistance extérieure totale et cohérente; le besoin de sécuriser l'engagement des dirigeants locaux et nationaux; le caractère indispensable de mesures de renforcement de la confiance aux fins de supprimer la suspicion entre les forces de sécurité et la population civile ainsi que la nécessité d'un engagement et d'une perspective à long terme (Ball and Brzoska 2002).

En matière de réforme du secteur de la sécurité, les acteurs internationaux et nationaux ne font pas des mêmes objectifs leurs priorités. Pour réussir une réforme sécuritaire, il est important de prendre en compte les conditions propres à chaque pays, sans perdre de vue les principes généraux et les objectifs d'une réforme du secteur de la sécurité ainsi que l'objectif encore plus large de supprimer les causes de la violence structurelle. Il est important de s'interroger constamment sur ce qui paraît être établi comme une sagesse, de façon spécifique par rapport à la réforme du secteur de la sécurité et de façon plus générale par rapport à l'assistance internationale:



1. *Le rôle de l'armée.* Alors qu'il y a de nombreux exemples d'action arbitraire, le despotisme et l'intervention politique par des militaires peuvent être cités dans plusieurs régions du monde. Dans certains cas, l'armée est intervenue à cause de l'incompétence, du népotisme et de la corruption de l'élite politique. Par conséquent, le rôle de l'armée doit être évalué au cas par cas. Des exemples de pays d'Afrique et d'Amérique Latine montrent qu'une armée faible et contrôlée par les politiques ne constitue en aucun cas une garantie pour le développement. De plus, les forces 'irrégulières', tels que les paramilitaires, qui n'ont pas de rôle clairement défini et qui agissent en dehors des principales chaînes de commandement, sont souvent oubliés au cours des processus de réforme.
2. *Contrôle civil adéquat et des professionnels de la sécurité.* Le grand débat sur les relations entre les civils et les militaires a également des implications sur les réformes du secteur de la sécurité (Bland 1999). Un premier problème est présenté comme le problème crucial: la nécessité de limiter le pouvoir politique de l'armée. Un second problème est la nécessité d'avoir des forces armées disciplinées, étant entendu qu'une bande d'individus armés et indisciplinés peut être désastreuse pour la société. Troisièmement, il y a un problème de contrôle mutuel: l'armée doit être soumise à un contrôle civil, et en même temps les militaires doivent être protégés contre les politiciens qui pourraient les utiliser à des fins personnels ou pour servir leur parti. Quatrièmement, tous les gouvernements sont confrontés au problème des forces armées 'modernes': le niveau d'expertise des entités civiles de contrôle. Comment un gouvernement civil, qui le plus souvent ne dispose pas de militaires professionnels ou d'expertise et d'expérience en sécurité, pourrait-il gérer un appareil militaire professionnel?
3. *Conditionnalité politique.* La démocratie, la bonne gouvernance et les droits de l'homme ont été présentés comme une condition (pas toujours pris dans le sens strict du terme) à l'aide économique. La bonne gouvernance, souvent associée à d'autres conditions (telle que la mise en place de programmes d'ajustement structurels), est devenue une valeur essentielle des programmes internationaux d'assistance. En particulier là où le développement social, économique, politique et administratif est faible et encore plus affaibli par la globalisation, les conflits peuvent être aggravés par des conditionnalités bien intentionnées mais mal conçues. Chaque intervention d'un acteur étranger est basée sur un ensemble d'hypothèses – implicites ou explicites, théoriquement valides ou pas. Lorsque les causes de l'insécurité sont mal cernées, les programmes ou les remèdes proposés pourraient être inefficaces ou même contre-productifs.
4. *Renforcement et professionnalisation des contrôles civils et de la société civile.* La réforme du secteur de la sécurité pourraient être très réussies là où les institutions civiles possèdent les capacités et l'expertise pour contrôler les forces de sécurité. L'offre d'appui et de formation aux agences gouvernementales, au parlement, au service civil, aux organisations non gouvernementales et à la presse, etc. doit être un des éléments d'une véritable réforme (renforcement des capacités législatives et exécutives et de la société civile de façon générale).
5. *Les réserves de la communauté du développement.* Il est reconnu en matière de coopération du développement que les questions de sécurité ne peuvent plus être exclues, comme cela a été le cas pendant longtemps. Cette reconnaissance n'a pas entraîné la prise en compte de cette connaissance théorique dans les programmes pratiques. Il y a encore des réserves quant à la coopération avec les acteurs du secteur de la sécurité (le plus souvent pour de bonnes raisons). En cas de doute, il convient d'éviter une coopération directe avec les forces de sécurité, et plutôt de renforcer et de soutenir la société civile aux fins de lui permettre un plus grand contrôle du secteur de la sécurité.

6. *Sélectivité*. Si la nécessité de l'intervention humanitaire dans des crises telles que le génocide du Rwanda ou le nettoyage ethnique dans les Balkans est incontestable, la communauté internationale est souvent critiquée pour la sélectivité de ses interventions. Ce dilemme s'applique également au secteur de la réforme de la sécurité: pourquoi la communauté internationale intervient-elle dans certains cas et non dans d'autres?
7. *Incohérence de la politique des donateurs*. Pendant que les ministères du développement défendent une baisse des dépenses militaires proportionnelles aux besoins du développement, les ministères des affaires économiques et du commerce militent pour l'industrie de l'armement. De la même manière, pendant que les négociations sont menées sur les programmes d'annulation de la dette, les importations d'armes augmentent l'endettement vis à vis de l'étranger. Les donateurs devraient appliquer ce qu'ils prêchent.
8. *Renommer les programmes traditionnelles*. La popularité actuelle des concepts de réforme du secteur de la sécurité pourrait mener à une stratégie harmonisée intégrant presque tous les secteurs de l'aide économique. Cela équivaldrait à rien de plus qu'à renommer les programmes traditionnels sous le label de réforme du secteur de la sécurité.
9. *Les dilemmes de juridiction*. Bien que la coopération entre donateurs est un concept clé dans la coopération du développement, la réalité paraît souvent différente. La concurrence entre différentes organisations internationales, les gouvernements et les ONG, plutôt que des efforts conjugués, a un impact sur les programmes.
10. *Les dilemmes de la réforme sécuritaire*. Un certain nombre de dilemmes ont été mentionnés plus haut. Notamment: coopérer avec les bons partenaires, établir les bonnes priorités et une cohérence chez les donateurs. En outre, étant donné les contraintes économiques, politiques et sociales dans la plupart des pays en développement et des pays en transition, un programme complet de réforme du secteur de la sécurité pourrait paraître excessif. Une approche progressive, en trouvant un compromis pour engager totalement les autorités locales et des améliorations dans la transparence qui pourront être correctement surveillées, seraient plus réalistes. Néanmoins, l'expérience a montré que dans le secteur de la sécurité, lorsque les problèmes sont abordés de façon fragmentée, en général, la sécurité et la gouvernance ne s'améliorent pas de façon significative (Hutchful 2003).

## 5. Conclusions

Les dilemmes illustrent parfaitement les problèmes qui empêchent d'avancer dans ce domaine. Afin de surmonter ces problèmes et d'engager les bonnes personnes d'une façon significative, nous devons adopter une approche qui prend en compte ces problèmes mais utilise les opportunités qui se sont présentées au cours du débat sur la réforme du secteur de la sécurité. Il doit s'agir d'une approche engagée mais graduelle et non d'une position hésitante. La réforme du secteur de la sécurité ne sera pas efficace sans un processus plus large de transformation du secteur de la sécurité. Il s'agit d'un processus qui va au delà du contrôle civil des forces armées, cela doit être un processus de contrôle démocratique.

Alors que le processus de réforme est encore en cours dans de nombreux pays, on peut conclure que les pays ont réalisé de manière inégale la réforme du secteur de la sécurité, allant de la progression fondamentale et solide vers des sociétés démocratiques, et cela concerne également le système de sécurité, à des réformes ne concernant qu'un point unique ou à moitié réalisées. Quelque fois les agences de sécurité sont exclues du processus de réforme et l'exécutif déploie de

façon routinière la police ou les forces armées et un pouvoir judiciaire sous son contrôle contre les opposants politiques. A ce jour, la réforme du secteur de la sécurité, a également un passé mitigé dans les sociétés en situation de post-conflit car les réformes aidées et financées de l'extérieur ont d'abord concerné les parties en guerre avec l'implication la plus directe dans la violence plutôt que les forces voulant rétablir la paix. Une intervention à si court terme était souvent nécessaire pour assurer la fin des hostilités. Néanmoins, il semble que des changements fondamentaux dans la société tel qu'un changement de régime ou la fin de la guerre sont une base solide pour les réformes difficiles à accomplir alors que des sociétés relativement stables sont lentes à appliquer des réformes du secteur de la sécurité. Une conclusion importante est que la réforme du secteur de la sécurité n'est pas indépendante du régime et la démocratisation n'est pas en elle-même une garantie de réforme.

Bien sûr, ils demeurent des obstacles qui empêchent de réaliser des réformes complètes du secteur de la sécurité: le manque d'institutions civiques les plus basiques capables de mener des réformes, un autoritarisme continu, des contestations continues, la criminalité, le clivage ethnique, les seigneurs de la guerre et d'autres héritages dans des situations de post-conflit; le manque de volonté politique et d'engagement dans les pays bénéficiaires et enfin des contraintes budgétaires. Les défauts clés des programmes sont le manque d'engagement interne, le manque de coordination entre les donateurs et même la réticence des donateurs à s'engager dans la réforme du secteur de la sécurité et le faible lien aux initiatives régionales.

Les donateurs ont étendu et approfondi leur engagement dans la réforme du secteur de la sécurité au cours de ces dernières années ce qui paraît évident lorsqu'on considère le nombre de type d'activités dans laquelle ils sont engagés et la formulation de leurs politiques. Néanmoins, il n'est pas toujours clair que l'aide fournie sert une approche intégrée et holistique de la sécurité.

La campagne menée par les Etats-Unis a eu un impact négatif sur la responsabilité et la transparence et ignore les objectifs de la réforme authentique du secteur de la sécurité et de la bonne gouvernance. Le but est plutôt le renforcement de l'efficacité opérationnelle des services uniformisés de sécurité et de renseignements au sens strictement technique. Ici, le clivage entre le concept de doctrines «humaines» et «dures» (cette dernière est avant tout basée sur les forces militaires ou de police) devient plus visible. L'expérience, jusqu'ici, a montré que l'armée, à cause de sa structure et de sa capacité traditionnelle à faire la guerre, n'a qu'une potentialité limitée pour lutter contre le terrorisme. Les officiers éclairés de l'armée sont prêts à admettre cela et à en débattre dans leurs divers journaux (Wulf 2002). Souvent, ce sont des politiciens qui, pour le bien de la consommation publique, mettent trop en avant la fonction de l'armée dans les programmes anti-terrorisme. Avec cette expérience en tête, il est conseillé d'engager un dialogue avec l'armée au sujet de leurs capacités et de leurs limites. Encore une fois, ce processus est laborieux étant donné que l'anti-terrorisme est devenu la nouvelle image de l'ennemi et assure la même fonction idéologique que l'anti-communisme au cours de la Guerre Froide. Mais l'histoire nous a montré que les images d'ennemis peuvent être transcendées.

De façon intéressante et paradoxale, alors que la plus grande partie du débat du monde politique et académique concerne des concepts de sécurité plus élargis (l'accent étant mis sur le secteur non militaire ou la défense), beaucoup de gouvernements dans des pays en développement et en transition ainsi que dans des pays développés se sont intéressés à la question de la sécurité «dure». Cela est largement dû à la pression que représentent les problèmes locaux et internationaux tels que le crime organisé, les guerres internes et les violations des droits de l'homme ce qui semble appeler une réaction immédiate interne, de l'armée ou la police internationales plutôt qu'un concept de réforme à long-terme. Ceci est, en partie, une réponse à un sentiment que la réforme du secteur de la sécurité au sens large ne concerne pas nécessairement les besoins immédiats en sécurité. Cela

vaut donc la peine d'en débattre avec les personnes chargées de la planification de la sécurité.

La communauté internationale, en général, ne s'est pas montrée très empressée de promouvoir la réforme du secteur de la sécurité bien que peu de donateurs et de pays bénéficiaires aient mis en oeuvre de programmes ambitieux liés à la gouvernance. En pratique, les initiatives de réforme du secteur de la sécurité ont souvent été partiales et sélectives. Malgré certaines observations critiques et les défauts des programmes de réformes, on peut considérer comme un développement progressif le fait que la réforme du secteur de la sécurité et les problèmes de sécurité ne soient plus exclusivement dans le domaine des défenseurs de la sécurité «dure» mais joue un rôle important dans l'aide et la discussion sur le développement. En même temps, il doit être clair aux yeux des défenseurs de la réforme du secteur de la sécurité que cette approche concerne une partie importante du problème mais une partie seulement. Les causes structurelles sous-jacentes des crises inter- et surtout intra-étatiques ne peuvent pas être résolues par des solutions rapides. La réforme du secteur de la sécurité ne s'arrête pas avec la cessation évidente des violences et des guerres. C'est un programme de réforme d'envergure moyenne qui doit être intégré dans un processus à long-terme de construction de la paix.

## 6. Références

- Ball, Nicole, Michael Brzoska, with Kees Kingma and Herbert Wulf. 2002. Voice and Accountability in the Security Sector. Bonn International Center for Conversion (BICC). Paper 21. Bonn.
- Ball, Nicole. 1998. Spreading good practices in security sector reform: Policy options for the British Government. Saferworld. London. December.
- Ball, Nicole. 2000. Good practices in security sector reform. Herbert Wulf (ed.) Security Sector Reform. Bonn International Center for Conversion (BICC). June, pp. 14 – 21.
- Ball, Nicole, J. Kayode Fayemi, Funmi Olonisakin, Rocklyn Williams, with Martin Rupia. 2003. Governance in the Security Sector. Nicolas van de Walle and Nicole Ball (eds), Beyond Structural Adjustment, Palgrave, pp. 263 – 304.
- Bland, Douglas L. 1999. A unified theory of civil-military relations. Armed Forces and Society. Vol. 26, No. 1, (Fall). S. 7 – 25.
- Born, Hans, Marina Caparini and Philipp Fulri (eds.). 2003. Security Sector Reform and Democracy in Transitional Societies, Nomos, Baden-Baden.
- Brzoska, Michael. 2000. The concept of security sector reform. Herbert Wulf (ed.) Security Sector Reform. Bonn International Center for Conversion (BICC). June, pp. 6 – 13.
- Brzoska, Michael. 2003. Security sector reform in development donor perspective: origins, theory and practice. Geneva Center for the Democratic Control of the Armed Forces (DCAF). Occasional Paper 4. Geneva. November.
- Cawthra, Gavin. 2003. Security Transformation in Post-Apartheid South Africa. in: Gavin Cawthra and Robin Luckham (eds), Governing Insecurity, Zed Books, London and New York, pp. 31 - 56.
- Commission on Human Development. 2003. Human Security Now, New York.
- Department for International Development (DFID) et. al. 2003. The Global Conflict Prevention Pool. A joint UK Government approach to reducing conflict. London.
- Department for International Development (DFID). 1999. Poverty and the security sector. Policy Statement. London.

- Department for International Development (DFID). 2000. Security sector reform: Review of the role of external actors. Discussion Paper 2. London: DFID, February.
- Department for International Development (DFID). 2002. Understanding and Supporting Security sector reform. London.
- Diamint, Rut. 2002. Civilians and the military in Latin American democracies. Disarmament Forum No. 2. Geneva: UNIDIR, pp. 15-24.
- Field, Shannon (ed). 2004. Peace in Africa. Towards a Collaborative Security Regime. Institute for Global Dialogue. Johannesburg.
- Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) 2003. Security sector reform. Brochure in [www.gtz.de/security sector/download/ssr-flyer-englisch-2003.pdf](http://www.gtz.de/security%20sector/download/ssr-flyer-englisch-2003.pdf).
- Hendrickson, Dylan. 1999. Key issues in security sector reform. Working Papers 1. The Conflict, Security & Development Group.
- Hendrickson, Dylan and Adrezj Karkoszka. 2002. The Challenges of Security Sector Reform, in SIPRI Yearbook 2002: Armaments, Disarmament and International Security, Oxford. Oxford University Press, pp.175 – 201.
- Hutchful, Eboe. 2003. Pulling Back from the Brink. Ghana's Experience, in: Gavin Cawthra and Robin Luckham (eds), Governing Insecurity, Zed Books, London and New York, pp. 78 - 101.
- International Alert, Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael' and Saferworld. 2002. Towards a better practice framework in security sector reform. Occasional SSR Paper No. 1, August. London and the Hague.
- International Crisis Group. 2002. Central Asia: The politics of police reform. Osh/Brussels. Asia Report no. 42, 10 December. ([www.crisisweb.org/projects/asia/centralasia/reports/A400843\\_10122002.pdf](http://www.crisisweb.org/projects/asia/centralasia/reports/A400843_10122002.pdf)).
- Kloke-Lesch, Adolf and Marita Steinke. 2002. Den Sicherheitskräften auf die Finger schauen. Entwicklung und Zusammenarbeit, no. 2, February, pp. 44-47.
- Luckham, Robin. 2003. Democratic Strategies for Security in Transition and Conflict. Gavin Cawthra and Robin Luckham (eds), Governing Insecurity, Zed Books, London and New York.
- Luttwak, Edward. 1999. Give War a Chance. Foreign Affairs. Vol. 78, no. 4, pp. 36 – 44.
- Mendez, Ruben P. 1999. Peace as a Global Public Good. Kaul, Inge, Isabelle Grunberg and Marc Stern, Global Public Goods. Oxford University Press. Oxford, pp. 382 – 416.
- Nathan, Laurie. 2001. "The Four Horsemen of the Apocalzpse". Structural Causes of Crisis and Violence in Africa. Track Two, Vol. 10, August, pp. 3 – 24.
- Neild, Rachel. 1999. Police Training. Themes and Debates in Public Security Reform. Washington Office on Latin America. Washington, DC: Ciudad de Guatemala, San Salvador.
- NUPI. Working Group on Security sector reform. 1999. Security sector reform as a development issue. DAC Informal Task Force on Conflict, Peace and Development Cooperateion. Paris: OECD, June.
- Organisation for Economic Cooperation and Development. 2000. Security sector reform and development cooperateion: A conceptual framework for enhancing policy coherence. Paris: OECD (preliminary version).
- Organisation for Economic Cooperation and Development. Development Assistance Committee (OECD/ DAC). 2001. Security issues and development cooperateion: A Conceputal Framework for enhancing policy coherence, The CAC Journal, Vol. 2. No. 3, 2001. pp. II-35.
- Organisation for Economic Cooperation and Development. Development Assistance Committee (OECD/ DAC). 2001. "Helping Prevent Violent Conflict: Orientations for External Partners and DAC Guidelines on Conflict, Peace and Development Cooperateion" ([www.oecd.org/dac](http://www.oecd.org/dac)).
- Organisation for Economic Cooperation and Development. Development Assistance Committee (OECD/ DAC). 1998. Conflict, peace and development cooperateion on the threshold of the 21st century.

- Paris: OECD.
- Short, Clare. 1999. Security sector reform and the elimination of poverty. A speech held at the Centre for Defence Studies, King's College London. March.
- United Nations Development Program (UNDP). 1994. Human Development Report 1994. Oxford University Press. New York.
- World Bank. 1999. Security, poverty reduction & sustainable development. Challenges for the new millennium. Washington DC: Post-Conflict Unit. September.
- Wulf, Herbert. 2000. Security sector Reform in Developing Countries. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). Eschborn.
- Wulf, Herbert. 2002. Mit Militär gegen Terrorismus? In: Schoch, Bruno et. al. (eds) Friedensgutachten 2002 (Peace Report 2002), Lit Verlag. Muenster, pp. 149 – 157.
- Wulf, Herbert. 2003. Security sector reform. Bonn International Center for Conversion. (BICC). Conversion Survey 2003. Nomos Baden-Baden, pp. 54 – 63.
- Wulf, Herbert. 2004. Security sector reform. Bonn International Center for Conversion (BICC). Conversion Survey 2004. Nomos Baden-Baden, forthcoming.

#### **L'Auteur:**

Le Professeur Dr. Herbert Wulf est l'ancien directeur du Centre International de Bonn pour la Reconversion (CIBR). Il aujourd'hui conseille au PNUD à Pyongyang sur le contrôle des armes en Corée et il également reste chercheur au CIBR. Voir aussi les publications suivantes de l'auteur sur la réforme du secteur de la sécurité (Wulf 2002, Wulf 2003, Wulf 2004).