
La réforme du secteur de sécurité

Entre bureaucraties et stratégie

Aline Leboeuf

Avril 2014



Laboratoire
de **R**echerche
sur la **D**éfense

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.

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

ISBN : 978-2-36567-271-9

© Ifri – 2014 – Tous droits réservés

Toute demande d'information, de reproduction ou de diffusion peut être adressée à publications@ifri.org

Ifri
27 rue de la Procession
75740 Paris Cedex 15 – FRANCE
Tel : +33 (0)1 40 61 60 00
Fax : +33 (0)1 40 61 60 60
Email : ifri@ifri.org

Ifri-Bruxelles
Rue Marie-Thérèse, 21
1000 – Bruxelles – BELGIQUE
Tel : +32 (0)2 238 51 10
Fax : +32 (0)2 238 51 15
Email : info.bruxelles@ifri.org

Site Internet : www.ifri.org

« Focus stratégique »

Les questions de sécurité exigent désormais une approche intégrée, qui prenne en compte à la fois les aspects régionaux et globaux, les dynamiques technologiques et militaires mais aussi médiatiques et humaines, ou encore la dimension nouvelle acquise par le terrorisme ou la stabilisation post-conflit. Dans cette perspective, le Centre des études de sécurité se propose, par la collection « **Focus stratégique** », d'éclairer par des perspectives renouvelées toutes les problématiques actuelles de la sécurité.

Associant les chercheurs du centre des études de sécurité de l'Ifri et des experts extérieurs, « **Focus stratégique** » fait alterner travaux généralistes et analyses plus spécialisées, réalisées en particulier par l'équipe du Laboratoire de Recherche sur la Défense (LRD).

L'auteur

Aline Lebcœuf est chercheur à l'Ifri depuis 2003. Sa thèse (soutenue en janvier 2013 à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne) portait sur la réforme du secteur de sécurité en Sierra Leone.

Le comité de rédaction

Rédacteur en chef : Etienne de Durand

Rédacteur en chef adjoint : Aline Lebcœuf

Assistant d'édition : Jean-Baptiste Ollieric

Comment citer cet article

Aline Lebcœuf « La réforme du secteur de sécurité, entre bureaucraties et stratégie », *Focus stratégique*, n° 51, avril 2014.

Sommaire

Introduction	7
La RSS : un enjeu stratégique	11
Tenir les hommes et les territoires	11
La mise en place d'une armée contrôlée par le pouvoir politique	13
Leçons de cette esquisse historique	15
La RSS, un objet bureaucratique « bricolé »	17
La RSS : le produit d'une bureaucratie, le DFID	17
Des racines différentes	18
Frontières du secteur de la sécurité	20
Quels segments du secteur réformer ?	22
Des priorités variables selon les organisations	24
La RSS comme bricolage	25
Vers une approche stratégique de la RSS	29
En quête d'une direction stratégique	29
Objectifs et priorités	33
Mettre en œuvre une vraie politique des moyens	44
Conclusion	55
Références	57

Résumé

L'idée d'une réforme du secteur de la sécurité (RSS) est née et s'est développée au cours des années 1990 comme réponse à des problèmes touchant principalement les pays en sortie de conflit : la faiblesse des nouveaux régimes ; les relations conflictuelles entre pouvoirs civil et militaire ; l'imprécision des missions dévolues à l'armée, à la police et à la justice ; et la tension entre stabilisation et établissement d'un Etat de droit. L'origine bureaucratique du concept, issu de trois traditions institutionnelles (développement, coopération militaire et promotion de la démocratie), en a fait un outil au périmètre variable, marqué par un décalage entre aspiration holistique et réalisation fragmentaire. Sa mise en œuvre dans le cadre de conflits variés (Sierra Leone, RDC, Afghanistan...) a souvent abouti à des demi-succès, voire à des échecs. Sur cette base, l'auteur avance ici qu'une RSS réussie doit procéder d'un projet stratégique dont puisse se saisir l'Etat concerné, prenant en compte les réalités locales. Cette vision doit s'incarner dans une politique des moyens n'ignorant ni le fonctionnement réel des institutions, ni la compétition entre les forces en place. Si une certaine souplesse est nécessaire dans la mise en œuvre, notamment dans le cadencement des réformes, l'auteur insiste sur l'importance des mécanismes de sanction et de valorisation de l'efficacité du système, susceptibles de permettre l'établissement d'un secteur de la sécurité légitime et crédible.

* * *

The concept of Security Sector Reform (SSR) was developed during the 1990s as a response to several problems chiefly faced by countries in post-conflict transitions: weak new governments; conflicting civil-military relations; ill-defined division of tasks between the armed forces, the police, and the judiciary system; and tension between the requirements to stabilize the country and to establish the rule of law. SSR is the product of three distinct institutional traditions (development aid, military cooperation, and democracy promotion). Bureaucratic dynamics have changed the concept and influenced its implementation, leading to a discrepancy between the stated comprehensive ambitions and the more elusive, piecemeal results. The implementation of SSR projects in several post-conflict settings (Sierra Leone, DRC, Afghanistan) has often resulted in either partial success or utter failure. The author presents her vision of a successful SSR: it must stem from a strategic vision that can be readily embraced by the host state and that takes into account local circumstances. It must then be translated into credible policies tailored to practical and operational realities of institutions' work and to power balances between local forces in play. While implementation requires flexibility (particularly regarding the pace of reforms), the author stresses the importance of mechanisms conducive to a legitimate and credible security sector, such as norm enforcement and incentives for effectiveness.

Introduction

Depuis presque 15 ans*, le concept de réforme du secteur de sécurité (RSS) s'est imposé comme un volet central des interventions internationales dans les Etats en guerre, « faillis », post-autoritaires, voire fragiles ou juste en développement¹. Rapidement considérée comme indispensable, notamment depuis qu'elle a prouvé son utilité dans le cas sierra-léonais, cette solution consiste à réformer l'armée, la police, la justice, les prisons, le renseignement et les organisations qui contrôlent ces institutions. L'objectif est triple : consolider un Etat parfois inexistant qui n'assume pas ses responsabilités vis-à-vis de ses populations et ne sait pas mettre fin à la guerre ; contrôler les hommes en armes ; développer des institutions sur lesquelles s'appuyer pour faire la guerre et construire la paix. Pour les intervenants extérieurs, il s'agit également de se réserver une *exit strategy*, la possibilité de se retirer sans être contraints de revenir quelques années plus tard – la RSS peut être conduite par un pays seul ou avec une aide extérieure minimale, mais ce texte porte essentiellement sur les Etats en crise ou en sortie de crise.

Les efforts de nombreuses institutions internationales ont permis progressivement de construire un modèle encore discuté, une sorte d'idéal-type de RSS, décrit en profondeur par l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE) dans son « Manuel de l'OCDE sur les réformes des systèmes de sécurité »². Toutefois, malgré les attentes, la réforme du secteur de sécurité échoue le plus souvent. L'incapacité de la coopération militaire américaine au Mali à empêcher la prise de contrôle du Nord par les jihadistes ou le coup d'Etat à Bamako a été longuement discutée³. Dans le cas de la République Centrafricaine (RCA), non

* Ce texte s'appuie sur le travail de thèse de l'auteur (terrains en Sierra Leone et au Royaume Uni, plus de 100 entretiens réalisés), complété par des recherches plus larges sur la RSS (entretiens à Paris et à Bruxelles) et l'exploitation de la littérature sur la RSS. Les principaux terrains évoqués sont africains, mais l'analyse pourrait être transposée à d'autres territoires. Le processus de *peer-review* s'est fait en deux phases : collectif d'abord avec un séminaire de discussion du premier *draft* à Bruxelles le 13 décembre 2013 puis individuel en février 2014. L'auteur souhaite remercier très chaleureusement toutes les personnes qui ont accepté de lui accorder un entretien ainsi que celles qui ont participé au *peer-review*.

¹ Heiner Hänggi et Fred Tanner, « Promoting Security Sector Governance in the EU's Neighbourhood », *Chaillot Paper*, n° 80, juillet 2005, p. 18.

² OCDE, Manuel de l'OCDE sur les réformes des systèmes de sécurité : Soutenir la sécurité et la justice, 2007.

³ Dona J. Stewart, What is Next for Mali? The Roots of Conflict and Challenges to Stability, *SSI Monograph*, novembre 2013 ; Gordon Adams, « Continental Shift.

seulement la France avait encore des programmes de coopération militaire avant la chute de François Bozizé, début 2012⁴, mais ces programmes s'inscrivaient dans un effort quasiment continu (mais insuffisant) depuis la décolonisation pour renforcer l'Etat centrafricain. Malgré les investissements onusiens et bilatéraux, la République démocratique du Congo reste décrite comme un échec majeur de la RSS⁵ ; et la Guinée Bissau s'impose comme un échec de l'Union européenne⁶. Face à ces cas, on peut soit décréter l'incapacité des pays occidentaux à réformer l'Etat en Afrique ou ailleurs, soit considérer la méthode de réforme comme déterminante.

La RSS ne conduit pas forcément à l'échec. L'expérience de la réforme de la RSS en Sierra Leone, commencée en 1998, témoigne d'une des principales difficultés de toute réforme dans ce domaine : une RSS ne se déclare pas, mais se construit dans le temps long, grâce à un engagement réel des personnes concernées par les réformes, mais parfois aussi contre les résistances de ces mêmes personnes. Processus difficile, laborieux, chaotique, la RSS est par nature un objectif très ambitieux : le succès n'est jamais garanti. Aussi est-il parfois nécessaire de savoir ne pas intervenir quand le contexte n'est pas adéquat, accepter le risque d'échec ou un succès imparfait – comme l'attestent des problèmes récurrents de corruption ou de liberté de la presse en Sierra Leone.

La RSS est le résultat d'un très vieil effort stratégique pour contrôler les combattants qui, parce qu'il est aujourd'hui d'abord le résultat de logiques bureaucratiques, est finalement bricolé quand il est mis en place, et entraîne des résultats parfois paradoxaux. Il s'agit donc de déterminer comment refaire de la RSS un objet stratégique, en dégagant des priorités tout en prenant en compte l'inévitable volet bureaucratique. Tant qu'il

Why the Pentagon Should Pay Less Attention to Africa », *Foreign Policy*, 25 janvier 2013 ; Christopher Holshek, « Mali and the Primacy of Civil Authority » ; *Huffington Post*, 28 mai 2013 ; Robert Egnell, « Rethink, But Don't Dismiss – On U.S. Training of Foreign Troops », *Kings of War*, 9 avril 2013, accessible à l'adresse : <http://kingsofwar.org.uk/2013/04/rethink-but-dont-dismiss-on-u-s-training-of-foreign-troops/> ; Walter Pincus, « Mali Insurgency Followed 10 years of U.S. Counterterrorism Programs », *The Washington Post*, 17 janvier 2013 ; Adam Nossiter, Eric Schmitt et Mark Mazzetti, « French Strikes in Mali Supplant Caution of U.S. », *The New York Times*, 13 janvier 2013.

⁴ AREDCA par exemple – 1,5 million d'euros – qui visait à renforcer l'Etat et un programme de réforme de la police d'1 million d'euros. Entretien, ministère français des Affaires étrangères, janvier 2012.

⁵ Sébastien Melmot, « Candide au Congo : l'échec annoncé de la réforme du secteur de sécurité (RSS) », *Focus stratégique*, n° 9, septembre 2008 ; ASADHO, Eastern Congo Initiative, The Enough Project, et al., « The Democratic Republic of Congo: Taking a Stand on SSR », accessible à l'adresse : <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/drc-ssr-report-20120416-1.pdf> ; Crisis Action, « Strategy: DRC Collective Advocacy around SSR: Seeking a Greater Leverage from Donors », janvier 2012.

⁶ Andras I. Türke, « UE RSS Guinée Bissau », CERPESC 10/AF/04, 2009, accessible à l'adresse : http://www.academia.edu/3426730/UE_RSS_EUSSR_Guinee-Bissau.

n'existe pas une vraie volonté politico-stratégique de conduire une RSS, celle-ci est vouée à l'échec.

Le décalage met tout d'abord en lumière les origines stratégiques de la RSS ; contrôler les combattants est un effort vieux de plusieurs siècles, sans doute aussi vieux que la constitution d'entités politiques. Puis on démontre que la RSS est avant tout aujourd'hui un projet bureaucratique, dû aux efforts d'une organisation occidentale – le ministère britannique du développement – qui est conduit à la fois par des organisations étrangères aux pays dans lesquels le projet prend forme et par des organisations locales qui émergent de ce processus. Du fait de ce caractère bureaucratique auquel il est impossible d'échapper, la RSS qui émerge est un bricolage qui a des effets sur les terrains où elle se met en place. Essayer de dépasser les limites inhérentes à un tel « bricolage » suppose enfin de mettre en œuvre une approche stratégique de la RSS, impliquant à la fois un leadership véritable, des objectifs clairs et les moyens de les mettre en œuvre.

La RSS : un enjeu stratégique

La réforme du secteur de sécurité ne peut se comprendre qu'à travers le double processus qui lui a donné naissance. D'un côté prend forme sur le très long terme un effort des pouvoirs politiques pour tenter de contrôler leurs appareils armés, transformer la violence aveugle en force d'Etat, asseoir leur monopole sur cette violence et la rendre ainsi à la fois efficace et légitime. Il s'agit là d'un projet stratégique, tout d'abord au sens où un pouvoir politique définit des objectifs et dégage des ressources pour les atteindre. Il est également stratégique car central, dans la mesure où il va déterminer la forme du pouvoir qui émerge du processus, et sa capacité d'action.

Comme le relève un diplomate français : « On a toujours fait de la RSS sans le savoir⁷. » On peut interpréter la RSS comme le projet de contrôle des combattants et de leurs hiérarchies pour qu'ils n'obéissent qu'au pouvoir politique qui les emploie sans renverser ce dernier ni piller les populations civiles jusqu'à détruire les bases économiques du pouvoir. Contrôler la hiérarchie militaire et assurer la discipline de la troupe forment un projet très ancien, concomitant à l'élaboration de toute unité politique recourant à la violence pour contrôler des hommes ou un territoire. On peut même supposer que les sociétés acéphales étudiées par l'anthropologie avaient elles-mêmes des mécanismes de contrôle des hommes en armes, en distinguant par exemple chef de temps de guerre et chef de temps de paix, les pouvoirs du premier n'existant que pendant le temps des affrontements tandis que le pouvoir du second restait très limité⁸. Toutefois, il s'agit ici plutôt de réfléchir à l'inscription de la RSS dans un projet de formation de l'Etat, dans un sens wébérien, c'est-à-dire capable d'exercer le monopole de la violence légitime. Il paraît donc utile de concentrer l'analyse sur le contrôle progressif des combattants et de leurs hiérarchies par l'Etat, notamment français, depuis le Moyen Age. En France comme ailleurs, construire un outil militaire qui obéisse au pouvoir souverain, qui soit payé sur une base régulière et ne se nourrisse pas sur le dos de la population est le résultat d'un long processus historique.

Tenir les hommes et les territoires

Au Moyen Age, le pouvoir politique qui cherche à canaliser la violence à son seul profit se heurte à des problèmes fondamentaux que l'on retrouve encore aujourd'hui sur certains territoires, et dont la résolution progressive

⁷ Entretien, ministère français des Affaires étrangères, janvier 2012.

⁸ Pierre Clastres, *La société contre l'Etat*, Paris, Les Editions de Minuit, 1974 ; Edward E. Evans-Pritchard, *Les Nuer. Description des modes de vie et des institutions politiques d'un peuple nilote*, Paris, Gallimard, 1994.

fait basculer l'Europe d'un modèle fondé sur les liens personnels à la mise en place des débuts de l'administration moderne et de l'Etat bureaucratique. Il s'agit de la double difficulté à contrôler des territoires, comme le montre l'ambivalence de la notion de frontière, et à tenir les hommes, comme en témoignent les violences liées notamment aux « gens de guerre », depuis les chevaliers de l'âge féodal jusqu'aux mercenaires qui leur succèdent.

Sur le plan politique, on ne saurait trop relever l'absence de frontière en tant que telle : seules Byzance et Venise ont une structure qui ressemble à des douanes. Pour les autres entités politiques européennes, aux origines souvent féodales, la frontière est une marche aux limites peu précises, et la taxation se fait par « de multiples droits levés sur la circulation des marchandises en des endroits variés à l'intérieur du territoire⁹ ». Par ailleurs, une même zone peut obéir à des souverainetés multiples et non à un seul Etat¹⁰. De façon très informelle, les zones comme le nord de la République Centrafricaine (RCA) sous influences tchadienne et soudanaise peuvent rappeler ce genre de phénomènes. Ce n'est qu'à partir du XIII^{ème} siècle que commence à se structurer la pratique des droits de douane, alors que l'idée de frontière prend forme dans le domaine maritime tout en restant assez floue à terre, du fait des doubles souverainetés¹¹.

La lente transition d'un pouvoir patrimonial, fragmenté et fluide à un pouvoir impersonnel et institutionnalisé (bureaucraties, administrations, etc.) s'observe aussi dans le domaine militaire : les entités politiques de l'époque ont le plus grand mal à contrôler les combattants qu'elles utilisent, ost féodal ou mercenaires – ces derniers viennent d'ailleurs souvent des zones pauvres ou mal contrôlées de l'Europe. Au temps de la chevalerie, l'obéissance au suzerain ne suffit pas à assurer la continuité de l'effort de guerre et pose souvent des problèmes de discipline et d'efficacité tactique, d'autant que manque une chaîne de commandement unique, sauf lors de certaines croisades, et que les armées sont formées de façon *ad hoc*, par agrégation des contributions vassaliques. Le recours aux mercenaires se répand en réaction à partir du XII^{ème} siècle, alors qu'il n'existe pas encore véritablement d'armées « d'Etat ». Plus tard, l'infanterie démontre son efficacité face aux chevaliers, de Courtrai (1302) à Morat (1476, oppose le Duc de Bourgogne aux fantassins et piquiers suisses), et s'impose face à la cavalerie au XV^{ème} siècle. Or, les hommes en armes qui composent l'infanterie sont désormais le plus souvent des mercenaires : d'abord les « Grandes Compagnies » de la guerre de Cent Ans, puis les Ecossais, Suisses et autres lansquenets. Efficaces tactiquement, ils ravagent les campagnes et s'avèrent davantage un problème stratégique qu'une solution, car ils sapent les bases économiques et politiques du pouvoir qu'ils sont censés défendre. Dès le XIV^{ème} siècle, ces mercenaires forment une véritable « internationale de bandits¹² ». Ceci explique notamment les réflexions de Machiavel sur le rôle des mercenaires, dont il recommande

⁹ François L. Ganshof, « Le Moyen Age. Tome premier », in Pierre Renouvin, *Histoire des relations internationales*, Paris, Hachette, 1953, p. 140-141.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*, p. 287-288.

¹² *Ibid.*, p. 300.

l'abandon pur et simple car ils sont à la fois dangereux, pas toujours efficaces, jamais fiables car toujours susceptibles de se retourner contre le prince qui les a recrutés. Un vrai prince doit pouvoir assurer sa propre défense sans recourir à autrui, et cela en ayant « assez d'hommes et assez d'argent ». Pour lui, les bases d'un pouvoir sont « de bonnes armes et de bonnes lois »¹³. De fait, le pillage d'Anvers en 1576 par les mercenaires espagnols illustre, comme le souligne Machiavel, le faible contrôle qu'exercent sur leurs armées les monarchies européennes¹⁴.

La mise en place d'une armée contrôlée par le pouvoir politique

Après la guerre de Cent Ans, Charles VII puis Louis XI organisent progressivement la construction de l'armée française. Machiavel loue les efforts de Charles VII, en soulignant qu'il a formé « des compagnies réglées de gendarmes et de fantassins »¹⁵. L'ancêtre du premier régiment d'infanterie français, la bande de Picardie, est créé en 1479. Parallèlement à la constitution d'une armée de métier (à partir de 1439), s'est constituée la maréchaussée, « pour maintenir l'ordre dans la troupe, empêcher les pillages et rattraper les déserteurs »¹⁶. Une forme de police militaire donc, qui permet de sanctionner les abus des gens de guerre et de les faire littéralement rentrer dans le rang. Il est important ici de souligner la difficulté à mettre en place une force militaire permanente sans concevoir par le même mouvement une force capable de la contrôler (gendarmerie, police militaire, etc.) : la naissance de l'armée française et la création d'une prévôté sont concomitantes. Notons aussi que l'encasernement des forces armées (plus tardif, il date du XVIII^{ème} siècle) contribue lui aussi directement à contrôler ces forces¹⁷.

Le recours aux mercenaires ne s'arrête pas pour autant. Louis XI recourt aux services des Suisses après la bataille de Morat. Plus tard, Richelieu continue à recruter des mercenaires, qui composent entre 18 et 32 % des forces armées pendant le règne de Louis XIII¹⁸. Plus grandes que l'armée française actuelle (280 000 hommes), les forces de Louis XIV

¹³ Machiavel, *Le Prince*, 1515.

¹⁴ Voir par exemple : « La furie espagnole à Anvers le 4 novembre 1576 », Huile sur toile, fin du 16e siècle, anonyme, H. 1,19 ; L. 1,45, accessible à l'adresse : <http://www.akg-images.fr/archive/La-furie-espagnole-%C3%A0-Anvers-le-4-novembre-1576-2UMDHURGEAH0.html>.

¹⁵ Machiavel, *Le Prince*, *op. cit.*

¹⁶ Jean-Noël Luc, « Présentation. Du bon usage de l'histoire des représentations des gendarmes », *Sociétés & Représentations*, vol. 2, n° 16, 2003, p. 5.

¹⁷ Herfried Münkler, *Les Guerres Nouvelles*, Paris, Alvik Editions, 2003, p. 70.

¹⁸ John A. Lynn, *Giant of the Grand Siècle – The French Army 1610-1715*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997. Cité par Hervé Dréviillon, « Mercenariat, entreprise militaire et souveraineté royale dans l'armée de Richelieu », in Jean-Christophe Romer et Laurent Henninger (dir.), *Armées privées, armées d'Etat. Mercenaires et auxiliaires d'hier et d'aujourd'hui*, Paris, Etudes de l'IRSEM, 2008, p. 55.

restent en partie composées de régiments étrangers (Suisse, Allemands, Irlandais, Hongrois)¹⁹.

Toutefois, Richelieu cherche aussi à mettre en place « une administration et [...] une logistique susceptibles d'aider les soldats à endurer les fatigues de la guerre, donc à les maintenir dans le service, l'obéissance et le respect des lois »²⁰, organisation de plus en plus lourde alors que les guerres justifient la croissance des forces armées. L'essentiel pour l'Etat royal consiste donc à adopter une structure administrative et financière qui permette de soutenir le déploiement de l'armée²¹. Une telle réforme passe par le recrutement et le financement de l'armée directement par l'Etat, sans passer par la noblesse ou les compagnies de mercenaires. Sous Richelieu et plus tard sous Louvois, des listes sont constituées avec les noms des personnes recrutées, des défilés de vérification sont organisés, pour compter et vérifier que le nombre d'hommes promis est bien présent avant de payer leurs officiers (pratiques réutilisées par les Britanniques en Sierra Leone avec les *pay-parades*). Ainsi se met en place une administration chargée de contrôler les armées et d'en assurer le soutien au cours d'un long processus qui n'est parachevé qu'au XVIII^{ème} siècle mais qui rappelle les efforts actuels en RDC pour clarifier qui fait partie d'une force²².

Pour autant, il ne faut pas idéaliser le contrôle mis en place par Richelieu et Louis XIII sur les combattants²³. Malgré le recours à des gendarmes, des prévôts puis à des intendants et des commissaires de guerre, la justice royale ne fut pas toujours respectée. Les hommes en armes, même appartenant à une troupe commissionnée par le Roi, ont continué à commettre des excès et des violences contre les populations civiles, causant parfois des rébellions localement, notamment en 1660²⁴. Le recrutement des hommes en armes est alors un enjeu sensible, très centralisé, mais qui fonctionne malgré tout selon des pratiques proches du clientélisme – notamment selon la pratique de la vénalité des charges – qui ne sont pas sans rappeler celles observées au Mali ou en Sierra Leone avant les réformes²⁵. Ainsi, une partie du contrôle de l'armée échappe au Roi, qui doit négocier avec le colonel-général qui la dirige et certains nobles. Dans ces conditions, le recours à des forces étrangères apporte alors une certaine fluidité, une plus grande marge de manœuvre et forme un possible contre-pouvoir, comme le sont parfois les coopérants étrangers

¹⁹ Gaston Zeller, « Les Temps modernes II. De Louis XIV à 1789, Tome troisième », in Pierre Renouvin, *Histoire des relations internationales*, Paris, Hachette, 1955, p. 14.

²⁰ Hervé Drévilion, *Armées privées, armées d'Etat*, *op. cit.*, p. 53.

²¹ *Ibid.*, p. 53-54.

²² John A. Lynn, « How War Fed War: The Tax of Violence and Contributions During the Grand Siècle », *The Journal of Modern History*, juin 1993, p. 286-310. Cité par Hervé Drévilion, *op. cit.*, p. 54.

²³ David Parrott, *Richelieu's Army: War, Government and Society in France, 1624–1642*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

²⁴ Hervé Drévilion, *Armées privées, armées d'Etat*, *op. cit.*, p. 57.

²⁵ *Ibid.*, p. 58.

pour certains pays africains (notamment les Britanniques en Sierra Leone)²⁶.

Qu'on ne s'y trompe pas : la guerre de Trente ans (1618-1648), guerre de pillages et d'armées prédatrices prenant les populations civiles pour cible, et épuisant les ressources disponibles pour les Etats eux-mêmes à travers l'impôt, démontre à nouveau que face à la guerre, les efforts consentis à l'époque pour contrôler des hommes en armes en les insérant dans des armées de métier professionnelles ne résistent pas toujours, tant que la question du paiement des soldes n'est pas réglée. L'armée suédoise de Gustave-Adolphe, modèle de l'époque, n'échappe pas non plus à ces dérives au fur et à mesure de son engagement en Allemagne²⁷. L'enjeu, là encore, est aussi celui de l'efficacité des hommes en armes, qui sont incapables de faire la guerre et surtout de la gagner.

Leçons de cette esquisse historique

Si cette évolution vers un Etat capable de contrôler à la fois le comportement de ses combattants et la fiabilité de la hiérarchie militaire, transformant la violence en force, a bien été théorisée par Hobbes (passage de l'état de nature au Léviathan) puis par Max Weber, elle ne se décrète pas, et n'est jamais acquise dans l'histoire européenne. Au contraire, c'est le produit d'un effort constant, sans cesse renouvelé et toujours potentiellement fragile. Il suffit de rappeler le putsch d'Alger (1961) ou la tentative de coup d'Etat en Espagne en 1981. L'enjeu est donc double : protéger le pouvoir en préservant la capacité productive et économique des hommes et des territoires et, partant, le paiement de l'impôt. Cette ambition de contrôle des hommes en armes suppose également de les rendre efficaces et capables de vaincre militairement, ce qui historiquement est un résultat plus rare qu'on ne le pense : en témoigne la durée de certaines guerres, anciennes ou contemporaines.

De cette rapide esquisse historique, quatre éléments sont à retenir. Premièrement, il est essentiel de mettre en place des forces de sécurité régulières, efficaces, payées de façon constante et, pour les forces armées, encasernées. Deuxièmement, contrôler ces forces requiert également d'avoir une capacité de sanction par une justice et une police militaire adaptées, les obligeant à rester, voire à rentrer dans le rang. Enfin, des solutions efficaces doivent être trouvées pour que le souverain (pouvoir politique, civil ou pas) soit obéi, et éviter les coups d'Etat (problématique des relations civilo-militaires²⁸). Plusieurs solutions théoriques et « pratiques », c'est-à-dire fondées dans l'histoire, ont été proposées, depuis la professionnalisation et l'autonomie des forces armées²⁹ jusqu'à l'instauration d'une pluralité d'institutions militaires ou policières, afin

²⁶ *Ibid.*, p. 60.

²⁷ Sur la Guerre de Trente ans, cf. Münkler, *Les guerres nouvelles*, Paris, *op. cit.*, p. 73-86.

²⁸ Pour une critique des relations civilo-militaires, cf. David Chuter, *Governing and Managing the Defense Sector*, ISS, 2011, accessible à l'adresse : <http://www.davidchuter.com/Texts/GovManDefSec%20copy.pdf>

²⁹ Samuel Huntington, *The Soldier and the State, The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press, 1985 (1^{ère} édition : 1957).

d'éviter les dangers du monopole. Par exemple, en France, le fait d'avoir plusieurs forces de sécurité (police, gendarmerie) qui peuvent si besoin se suppléer, se compléter et se contrôler l'une l'autre, reste un héritage fort de l'histoire de la monarchie, et une réalité toujours en usage. Enfin, de telles évolutions ne peuvent être mises en place que parce qu'elles sont soutenues par un acteur politico-stratégique, qui a une vision des changements à mettre en place et y a intérêt.

C'est cette dernière leçon qui semble avoir été oubliée dans les années 1990, quand l'attention des acteurs internationaux s'est tournée vers ces « petites guerres » (Angola, Libéria, Sierra Leone, République Démocratique du Congo, etc.), parfois appelées « nouveaux conflits », où les secteurs de sécurité locaux se sont avérés incapables d'empêcher des violences massives contre les civils, et ont parfois même été directement responsables de ces violences comme de coups d'Etat répétés. On a ainsi retrouvé le vieux et double problème du contrôle des combattants et de leurs hiérarchies. Ce constat a suscité une réflexion nouvelle sur le besoin de « réformer les secteurs de sécurité ». Conduite par des bureaucraties disposant de solutions à leur image, cette prise de conscience a cependant eu tendance à sous-estimer le volet fondamentalement politico-stratégique de toute réforme, au profit d'une approche technique souvent centrée sur la seule définition de la RSS et de ses frontières.

La RSS, un objet bureaucratique « bricolé »

Seule l'analyse de la dimension bureaucratique du projet de RSS permet d'appréhender ce qu'est la RSS aujourd'hui. En effet, depuis sa fabrication par le ministère du Développement britannique (*Department for International Development* ou DFID) et son émergence progressive dans les années 1990, la RSS est un objet bureaucratique, produit par et pour des bureaucraties³⁰. Les définitions de la RSS varient en fonction des acteurs qui se saisissent de cette notion. Si un certain consensus reconnaît l'importance d'une approche holistique, c'est-à-dire intégrant une compréhension large du secteur de la sécurité et du type de réformes à entreprendre, la définition précise de ces frontières varie souvent en fonction des intérêts des acteurs revendiquant un rôle dans les réformes. L'objet RSS s'inscrit en fait dans trois traditions institutionnelles – développement, défense et promotion de la démocratie –, ce qui explique que les frontières du concept restent débattues entre les types d'organisations impliquées. L'image de la RSS et surtout les priorités en termes d'actions à mener varient ainsi en fonction de l'acteur qui conduit un processus particulier de RSS. Tous ces éléments contribuent ainsi à faire de la RSS le produit de constants réajustements et autres « bricolages ».

La RSS : le produit d'une bureaucratie, le DFID

Alors que la coopération militaire se focalise sur la réforme des armées, la « réforme du secteur de sécurité » intègre une vision plus globale, faisant le lien entre réforme de l'armée, de la police, de la justice, des prisons, du renseignement et des organisations pouvant contrôler ces institutions³¹. Or, cette vision globale n'est véritablement formalisée qu'en 1999, par le nouveau ministère du développement britannique dirigé par Clare Short. Le DFID cherche alors à se faire une place dans le domaine réservé de la politique étrangère, aux côtés du ministère des Affaires étrangères (FCO) et du ministère de la Défense (MoD). Peu à peu, Clare Short s'impose comme « ministre de l'Afrique ». En parallèle, le DFID se saisit de l'objet

³⁰ Nous utilisons le terme de « bureaucratie » non pas dans un sens péjoratif, mais dans le sens d' « organisation ». Notre analyse s'inscrit dans la continuité du modèle du « Organizational Behavior » de Graham Allison et Philip Zelikow, *Essence of Decision, Explaining the Cuban Missile Crisis*, New York, Longman, 1999, 2ème édition (1ère édition : 1971).

³¹ Pour une description précise des luttes bureaucratiques ayant donné lieu à la fabrication de la RSS, cf. Aline Leboeuf, « La réforme du secteur de sécurité en Sierra Leone », thèse de science politique, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, soutenue le 25 janvier 2013, chapitres 1 et 2. Cette sous-partie correspond également à l'analyse exposée dans ces chapitres.

coopération militaire et prouve qu'il est nécessaire et utile que le DFID soit impliqué dans ce processus. Pour cela, un de ses services élabore le concept de réforme du secteur de sécurité, et tente progressivement de convaincre les autres ministères qu'ils font de la RSS sans le savoir et qu'il faut donc travailler ensemble pour rationaliser la politique étrangère dans ce domaine. Le DFID réussit ainsi à s'immiscer dans un domaine jusqu'alors réservé au MoD et au FCO.

Mieux, le DFID met en place une double stratégie pour diffuser le concept hors de Londres, ce qui permet en retour de mieux influencer Londres. D'une part, il mobilise de nombreux centres de recherche pour nourrir le concept et en faire une référence académique. D'autre part, il réussit à vendre l'objet RSS à plusieurs agences de développement (PNUD, Banque mondiale, OCDE surtout, ONU et Commission européenne), en détachant des experts britanniques de la RSS et en soutenant la production de rapports et manuels sur la RSS par ces institutions. En France, c'est la direction générale pour la coopération internationale et le développement (DGCID, ministère des Affaires étrangères) qui a été leader de l'appropriation française du concept de RSS, du fait de l'influence de l'OCDE.

La dimension bureaucratique du concept transparaît par exemple dès les deux années suivant la création du concept de RSS par le DFID. Officiellement, pour le DFID, la RSS n'intègre alors pas la police parce que cette dernière dépend d'un autre département du DFID et qu'un conflit oppose à ce sujet ce département au département qui « fabrique » la RSS. Plus tard, cette incohérence est finalement résolue.

Le fait qu'une administration du champ du développement comme le DFID ait fabriqué le concept de RSS a une incidence directe sur son contenu, puisqu'il en fait un objet bureaucratique et non stratégique, qui se définit avant tout par ses frontières et non ses acteurs, ou alors seulement ses acteurs étrangers. Ce constat est encore conforté par le fait que les autres acteurs qui se saisissent du concept de RSS pendant cette période sont eux aussi des administrations.

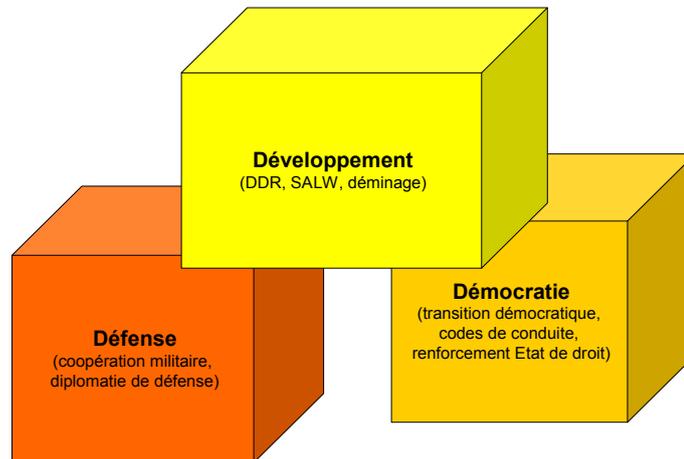
Des racines différentes

Au-delà de la seule expérience du DFID, les racines de la RSS proviennent de trois élaborations différentes, au sein des trois champs les plus concernés par la RSS : défense, développement et « démocratie » (voir figure 1).

Certaines organisations se situent au croisement de ces trois champs. C'est le cas de l'Union européenne, dès lors qu'elle s'est à la fois engagée dans les volets de la gouvernance démocratique (réformes exigées par le processus d'accession), du développement en situation de post-conflit, puis plus tard de la défense (opérations extérieures dans le cadre de la PESD ; EUSEC Congo, EUFOR Mali et Somalie). Les

stratégies RSS de l'UE témoignent de cette richesse de l'approche européenne³².

Figure 1 : La RSS, produit de l'évolution de 3 champs professionnels



Le premier de ces champs relève donc de ce que l'on pourrait appeler la « démocratie », c'est-à-dire qu'il intègre tous les acteurs internationaux engagés dans le soutien des processus de transition démocratique dans le monde, et notamment en Europe de l'Est après 1989. Ces organisations ont progressivement considéré que la réforme des relations civilo-militaires constituait un élément crucial, dont dépendait la réussite de ces transitions. Cette approche centrée sur les relations civilo-militaires s'est ensuite élargie pour prendre en compte la gouvernance démocratique de toutes les institutions de sécurité (au-delà des seules forces armées), voire même la formation des institutions de sécurité intérieure (police, garde-frontières). L'OSCE est certainement l'organisation la plus emblématique de cette évolution. Elle a adopté, en 1994, un code de conduite sur les aspects civilo-militaires de la sécurité, qui fait aujourd'hui encore référence ; elle s'est également impliquée dans la réforme du contrôle des frontières, ainsi que dans l'amélioration du contrôle parlementaire dans le domaine de la sécurité. Le Conseil de l'Europe a quant à lui adopté le concept de « sécurité démocratique » et a mis en

³² Commission de l'Union européenne, *A Concept for European Community Support for Security Sector Reform*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Bruxelles, COM (2006) 253 final {SEC(2006) 658}, 24 mai 2006, accessible à l'adresse : http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0253en01.pdf ; Conseil de l'Union européenne, *Council Conclusions on a Policy framework for Security sector reform*, 2736th GENERAL AFFAIRS Council meeting, Luxembourg, 12 juin 2006, accessible à l'adresse : http://www.eu2006.at/de/News/Council_Conclusions/1206_SecuritySectorReform.pdf

œuvre à partir de 1997 un programme sur « Police et droits humains » qui l'a conduit en 2001 à adopter un Code d'éthique policière³³.

L'OTAN a également contribué, depuis le début des années 90 (notamment grâce au *PfP Framework Document* de 1994), à une consolidation de la gouvernance démocratique des secteurs de la défense des pays souhaitant rejoindre l'Alliance. Toutefois, son action s'inscrit dans un cadre différent, celui de l'élargissement du domaine d'intervention de la coopération militaire. Dans le champ de la défense, les années 1990 ont vu en effet l'émergence de concepts comme la diplomatie de défense : celle-ci légitime une coopération militaire élargie, ne se contentant plus de former et d'équiper des armées amies, mais tentant de consolider le contrôle démocratique sur ces mêmes armées, leur mode d'organisation, etc.

Le champ du développement s'est vu contraint de repenser son rapport au monde de la sécurité et de la défense dans les années 1990 également, en raison d'interventions répétées dans des situations de post-conflit. Les secteurs de la sécurité se sont ainsi souvent révélés la cause, mais peut-être aussi la solution des guerres et conflits que tentait de résoudre la communauté internationale. Il s'agit aussi d'une stratégie de substitution : cette dernière préfère alors déléguer la résolution des conflits aux acteurs locaux ou organisations régionales et renâcle à intervenir. En imposant sa terminologie de RSS et l'approche holistique qui lui est associée, le champ du développement a réussi, comme le DFID au Royaume-Uni, à s'arroger une position centrale dans le champ de la RSS : il en conçoit les normes et standards et impose une méthodologie de conception et de planification qu'il est le seul à maîtriser, justifiant qu'il conserve la main sur l'élaboration stratégique des réformes. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que certaines organisations adoptent une conception de la RSS différente de celle de l'OCDE : elles peuvent ainsi justifier des « déviations » hors du contrôle des agences de l'aide.

Notons enfin que les années 2000 avec l'Irak, l'Afghanistan et le retour à des pratiques de contre-insurrection, ont été marquées par une conception de la RSS beaucoup plus opérationnelle et directement axée sur l'efficacité et la capacité de combattre des forces locales, et ce au détriment du volet gouvernance de la RSS.

Frontières du secteur de la sécurité

La réforme du secteur de sécurité est souvent définie en fonction de son contenu en termes d'institutions « à réformer ». La figure 2 permet de visualiser un secteur de sécurité dont les frontières ont été élargies au maximum. Cet élargissement et l'approche holistique qui le sous-tend se justifient par un certain pragmatisme : aucune institution du champ de la sécurité ne fonctionne en vase clos et toucher à l'une sans réfléchir aux conséquences que cela aura sur les autres peut remettre en cause tout le processus. Par exemple, améliorer le fonctionnement de la police a pour résultat d'augmenter le nombre de personnes arrêtées, qui doivent donc être jugées et emprisonnées ; ce qui exerce une pression accrue sur le

³³ Heiner Hänggi, Fred Tanner, Promoting Security Sector Governance in the EU's Neighbourhood, *Chaillot Paper*, n° 80, juillet 2005, p. 22-25.

système judiciaire et pénitentiaire³⁴. Une telle pression peut se traduire par d'importants dysfonctionnements (évasions de prisons, par exemple, et augmentation de la criminalité).

Si une approche holistique du secteur de sécurité est adoptée, trois types d'institutions ou acteurs peuvent alors être considérés comme en faisant partie :

Le cœur du secteur, les institutions étatiques assurant la sécurité ou organisations *opérationnelles* (forces de police, système judiciaire, prisons, agences de renseignement³⁵, forces armées, protection civile³⁶, etc.)³⁷ ;

Les organismes et mécanismes de direction et de contrôle (ministères de la Défense, de l'Intérieur, organismes de coordination comme les conseils de sécurité³⁸, commissions parlementaires, etc.). Ce volet constitue en théorie la vraie plus-value de la RSS car celle-ci ajoute aux coopérations classiques avec des institutions étatiques une exigence de réforme de la gouvernance de ces institutions et une réflexion sur les relations civilo-militaires, c'est-à-dire sur la place du politique dans le secteur de sécurité. Toutefois, cette prise en compte du politique reste encore souvent insuffisante.

L'environnement, types d'acteurs ou d'infrastructures, internes ou externes, qui ont une influence directe sur le fonctionnement du secteur de sécurité (milices, médias, société civile, niveau de prolifération des armes légères et de petit calibre, camps de réfugiés dans un pays voisin pouvant être utilisés comme base de soutien par un groupe armé, etc.). Le réseau routier peut conditionner par exemple la capacité de projection des forces de sécurité et donc le contrôle qu'elles exercent sur un territoire.

³⁴ Notons que lors d'opérations de maintien de la paix, un des problèmes des forces étrangères déployées est : que faire des personnes qu'elles arrêtent ? Une des solutions consiste à construire des prisons gérées par ces forces comme en Afghanistan, ou à les relâcher comme en Côte d'Ivoire.

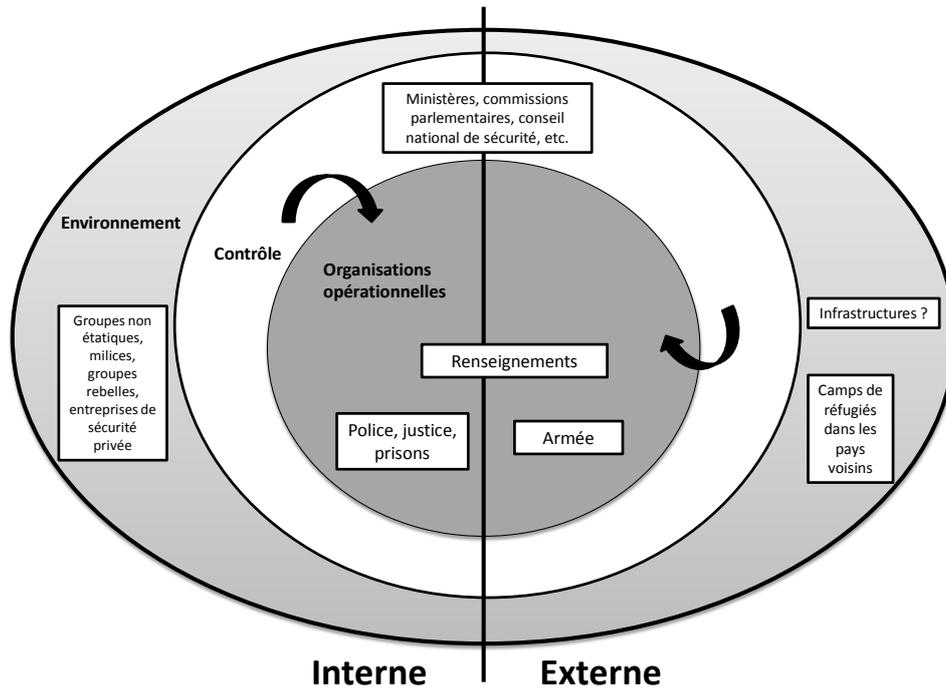
³⁵ Ces organisations sont souvent oubliées par les RSS, peut-être par souci de ne pas interférer avec des actions bilatérales, ou parce qu'il s'agit là de réformes très sensibles, pouvant être mal vues et mal comprises par le grand public. Pourtant, le Royaume-Uni, à travers le DFID et le MI6, a complètement assumé son implication dans la réforme des services de renseignement sierra-léonais. Mieux, il a justifié cette implication par un discours cohérent soulignant 1) le rôle de ces services dans la capacité du Président élu à mener la guerre contre les rebelles du RUF, lutter contre la corruption, prendre des décisions politiques solides car informées ; 2) l'importance de coordonner les renseignements collectés grâce à une agence civile, l'*Office for National Security*, au service du Président.

³⁶ Notamment les pompiers. La France soutient par exemple une réforme de la protection civile en Guinée Conakry. Entretien, ministère de l'Intérieur, Paris, mars 2014.

³⁷ Le Manuel de l'OCDE utilise la traduction problématique d'« agence de fourniture ». Elle implique le passage d'une logique d'imposition du droit à une logique de fourniture de services. Une telle approche nous paraît justifier un véritable débat, surtout dans des Etats faibles où le droit n'est plus respecté. Nous préférons ne pas reprendre cette terminologie.

³⁸ Par exemple *National Security Council* (NSC) américain ; *Office for National Security* sierra-léonais.

Figure 2 : Le secteur de sécurité

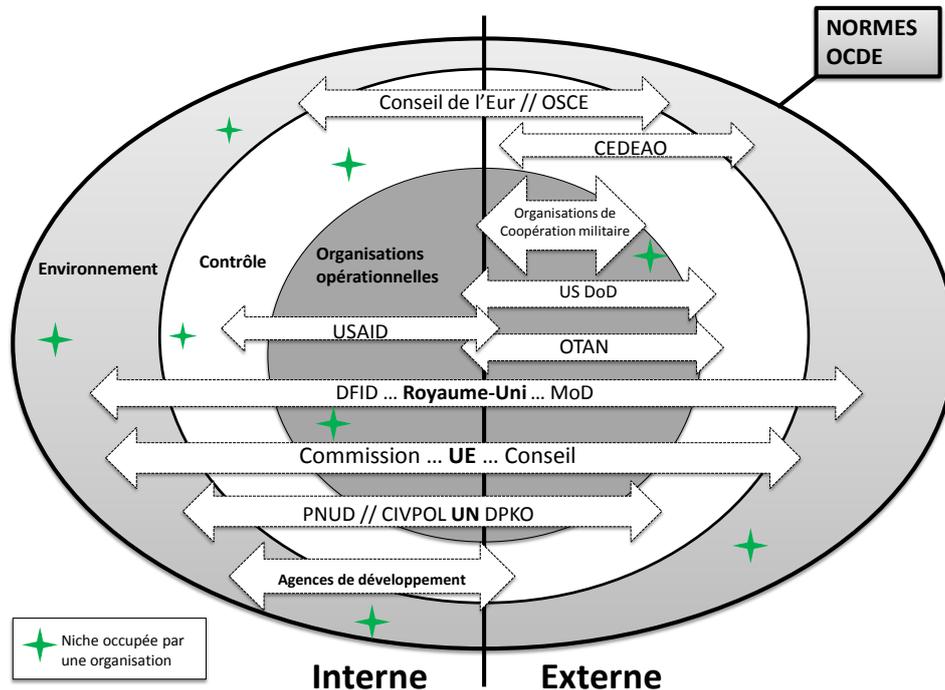


Quels segments du secteur réformer ?

Cette vision très large n'est cependant pas celle de tous les acteurs qui interviennent dans le champ de la RSS. Ainsi l'OCDE, dont les productions contribuent, au moins auprès des acteurs du développement, à consolider une norme internationale de la RSS, ne considère pas que les infrastructures fassent partie de ce qu'elle appelle la « réforme du système de la sécurité ». La terminologie « système » évoque pour elle une réalité plus large et plus interactive que celle de « secteur », qui a un sens spécifique dans le lexique du développement. Cette terminologie permet ainsi de souligner l'importance de la justice. Les agences de développement adoptent parfois une conception plus restrictive que celle de l'OCDE ou du DFID, et se concentrent sur la partie « environnement », en intégrant à la rigueur les organismes de contrôle et de direction. Lorsqu'elles acceptent de s'intéresser aux organisations opérationnelles, il s'agit essentiellement d'agences « internes » (police, justice, prison). Les organisations dont le cœur de métier est la coopération militaire (division relations internationales de l'Etat-major des armées en France, et leurs équivalents au sein du MoD britannique, du Pentagone, etc.) s'intéressent essentiellement à la réforme des institutions militaires, voire des ministères de Défense.

La figure 3 permet de visualiser l'ampleur et les limites de l'engagement de différents acteurs au regard de la RSS.

Figure 3 : Implications de différents acteurs dans la RSS



Le Royaume-Uni, l'Union Européenne et les Nations Unies apparaissent ici comme ayant le plus large spectre d'action dans le champ de la RSS. Cependant, la mise en œuvre d'une approche globale et efficace de la RSS suppose qu'ils réussissent à coordonner les diverses institutions les composant, car celles-ci réalisent leurs projets de RSS selon des conceptions et des modalités souvent très diverses. C'est un problème très délicat pour les Nations Unies et l'Union Européenne, en témoigne l'incapacité à intégrer l'action européenne au sein d'une même mission de RSS – dans le passé, séparation entre EUPOL-RDC, conduite par la Commission et la mission EUSEC-RDC conduite par le Conseil³⁹.

Toutes les agences souhaitant contribuer à la RSS d'un pays donné n'adhèrent pas à une même définition de la RSS, et à une même stratégie pour le pays visé. En outre, rares sont celles capables d'une large gamme d'interventions. Beaucoup d'institutions souhaitent contribuer par un projet correspondant à un type de savoir-faire spécifique. Elles se positionnent alors sur une sorte de niche et contribuent à la réalité très fragmentée de la

³⁹ Cette tension entre mission de la Commission et mission du Conseil pose peut-être moins de problèmes aujourd'hui avec le rôle du SEAE. Cela étant, l'Union européenne peine toujours à concevoir des missions globales plutôt que plusieurs missions complémentaires, ce qui peut poser des problèmes de coopération sur le terrain. Il est utile de noter qu'aujourd'hui, la coopération britannique dans le domaine de la RSS en Sierra Leone a été fusionnée au sein d'une mission unique. Toutefois, il n'est pas évident que mettre en place une mission unique soit véritablement la solution aux problèmes de coopération, dans la mesure où elle peut avoir pour résultat la mise en place d'un montage bureaucratique complexe (voir par exemple le programme sur la justice et la police du DFID en Sierra Leone à partir de 2005).

RSS, qui prend la forme d'un patchwork parfois assez incohérent : c'est le cas des projets pilotes sur le « genre » menés par UNIFEM alors que d'autres problèmes peut-être plus cruciaux n'ont pas été résolus. Cette réalité « patchwork » s'avère encore plus problématique lorsqu'elle se traduit par une désunion des forces de sécurité, formées selon des modèles et des cultures militaires ou policières différentes. Cela rend en effet d'autant plus difficile la constitution d'un « esprit de corps » permettant d'assurer la discipline générale et la cohésion dans le combat.

Des priorités variables selon les organisations

Certaines agences de développement interprètent le mot d'ordre « sécurité et développement » comme justifiant toute action de développement, ce dernier devant engendrer une plus grande sécurité⁴⁰. Elles peuvent alors tenter de rattacher à la RSS des actions ayant de fait peu de lien avec le secteur de sécurité délimité plus haut. Cependant, ces agences restent minoritaires et de plus en plus d'agences adhèrent aux conceptions de l'OCDE.

Le Manuel de l'OCDE recommande le lancement d'une phase initiale dès que se révèle un « point d'ancrage »⁴¹. Cette phase doit permettre de débiter la mise en œuvre de la RSS sans attendre, notamment dans les phases de stabilisation où elle se révèle immédiatement nécessaire : mise en place d'une nouvelle armée et d'une nouvelle police – y compris dans le cadre d'un programme de désarmement, démobilisation, réinsertion (DDR), renforcement des capacités de coercition des forces de sécurité locales permettant de réduire la présence de forces internationales, etc. Toutefois, cette phase intermédiaire peut surtout être utilisée pour consolider la connaissance des réalités locales et la volonté des acteurs locaux/nationaux de mettre en œuvre le processus de réforme. Ainsi peut être construite une stratégie de réforme holistique, durable (notamment en termes budgétaires), pouvant être appropriée par les acteurs locaux et conciliant efficacité et bonne gouvernance (*cf. infra*).

Le Manuel de l'OCDE importe dans le champ de la RSS des méthodes et des modes d'action du champ du développement (mise en place d'évaluations systématiques, insistance sur les questions de contrôle financier, insistance sur les méthodes de consultation des acteurs locaux, etc.). Or, ces méthodes ne sont pas forcément celles des professionnels (militaires et policiers) qui mettent souvent en œuvre les RSS. Ces derniers tendent d'ailleurs à privilégier la mise en place d'institutions professionnelles et efficaces, capables d'assurer la sécurité par le recours à la force et d'imposer une véritable stabilité. Le Manuel de l'OCDE propose de réduire ces frictions en formant les experts mettant en œuvre la RSS sur le terrain⁴², mais des désaccords persistent, notamment sur le

⁴⁰ Aline Lebœuf, « Sécurité et développement : acteurs et consensus », *Afrique Contemporaine*, n° 218, février 2006, p. 69-83.

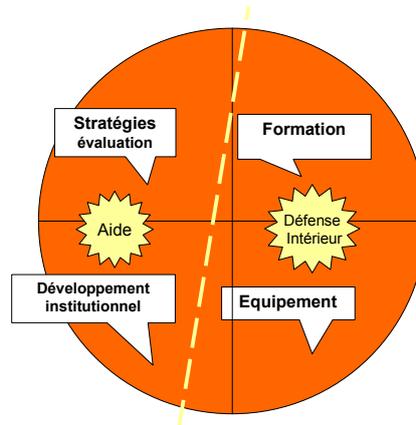
⁴¹ OCDE, *Manuel de l'OCDE sur les réformes des systèmes de sécurité : Soutenir la sécurité et la justice*, 2007, p. 54 et les illustrations de ce concept dans plusieurs études de cas présentées par le manuel.

⁴² *Ibid.*, p. 253.

concept même de sécurité : sécurité humaine, comme le conçoit l'OCDE, ou sécurité nationale, vision qui reste celle de nombreux Etats (notamment les Etats-Unis).

La figure 4 souligne comment deux types d'acteurs, agences de développement et institutions du secteur de la défense et de la sécurité intérieure privilégient des types d'actions certes complémentaires, mais différents, dans leur programmation de la RSS.

Figure 4 : Types d'interventions contribuant à la RSS



Il est utile de noter que la valorisation de la réforme des institutions de décision et de contrôle est surtout mise en avant et prise en charge par les agences de développement ou spécialisées dans la promotion de l'Etat de droit (Conseil de l'Europe, OSCE par exemple).

La RSS comme bricolage

Au-delà de la vision très rationnelle et structurée de la RSS qui est produite par les manuels et qui semble être posée comme idéal à atteindre, la RSS est souvent dans la réalité un immense bricolage. Pour l'un de nos interlocuteurs, c'est un « concept-éponge dans lequel on peut mettre tout ce qu'on veut »⁴³. Pour un autre spécialiste de la RSS, il s'agit d'un jeu de construction avec des blocs ou des briques prédécoupés⁴⁴.

Cette impression de bricolage résulte d'abord de l'empilement de missions différentes, sans vision globale du fonctionnement de l'ensemble. Se juxtaposent des missions ciblant chacune un volet restreint du secteur de sécurité, ayant chacune une temporalité et une composition différentes. On commence parfois par une mission pour l'armée, suivie de nombreux mois après par une mission pour la police, comme ce qui est en train de prendre forme au Mali. La réciproque est également vraie, comme en Sierra Leone. Deux ou trois ans plus tard, on constate que la justice est elle aussi dans un état de délabrement avancé et quelques financements

⁴³ Entretien, ministère français des Affaires étrangères, Paris, février 2011.

⁴⁴ Entretien avec un consultant SSR Grands Lacs, Paris, février 2012.

modestes permettent de déployer un ou deux juges étrangers pour renforcer à la marge les processus judiciaires.

L'effet « briques de construction » provient aussi du nombre d'organisations étrangères qui interviennent et qui ajoutent chacune « une boule au sapin de Noël, au point de faire disparaître le vert et de perdre de vue l'objectif d'efficacité »⁴⁵. Cet effet résulte enfin du patchwork de personnels déployés pour ces missions. Il peut ainsi s'agir de retraités, de consultants, de militaires, de policiers ou de juges encore en activité dans leur pays d'origine. Ils proviennent souvent de pays très différents (exemple d'EUTM Mali, avec 23 nationalités différentes pour 560 militaires en janvier 2014⁴⁶) ayant des cultures professionnelles variées⁴⁷ et d'organisations très différentes (nationales, internationales, voire même privées⁴⁸, etc.)⁴⁹. Ils ont parfois été formés à la RSS comme processus global ou mettent en œuvre leur seule expérience professionnelle qui n'inclut pas toujours un déploiement comme coopérant militaire ou policier.

En conséquence, le contenu même de la RSS d'un pays donné est bricolé et négocié entre acteurs locaux et internationaux, mais aussi entre acteurs internationaux, et des solutions sont trouvées quelque part entre la norme édictée par les manuels (pas toujours connue, pas toujours applicable) et les intérêts des différents acteurs impliqués, leur influence réciproque, et les réalités de terrain, dont on espère qu'elles déterminent malgré tout les choix mis en œuvre... Même lorsqu'il existe un acteur leader comme le Royaume-Uni en Sierra Leone, le grand nombre d'acteurs britanniques, leurs nécessaires interactions avec les Nations Unies et la multiplicité des acteurs sierra-léonais ont pour conséquence une certaine variation entre le projet annoncé et le contenu exact des réformes. Une telle variation est d'autant plus grande qu'il existe toujours un décalage

⁴⁵ Entretien, Bruxelles, janvier 2014.

⁴⁶ Ministère français de la Défense, « EUTM Mali: un nouveau bataillon en formation », 10 janvier 2014, accessible à l'adresse : <http://www.defense.gouv.fr/operations/mali/actualite/eutm-mali-un-nouveau-bataillon-en-formation>

⁴⁷ Voir, par exemple, le conflit qui semble en voie d'être réglé entre doctrine de *community policing* (police communautaire) et police de proximité, le premier concept, anglo-saxon, s'opposant au concept plus français. Les tensions entre les deux approches semblent renvoyer avant tout à une perception et un rejet très français du « communautarisme », et non à une connaissance fine des problèmes posés concrètement par la mise en place de l'approche *community policing*, tels que décrits par exemple par Bruce Baker. Bruce Baker, « Community Policing in Freetown, Sierra Leone: Foreign Import or Local Solution? », *Journal of Intervention and Statebuilding*, vol. 2, n° 1, 2008, p. 23-42.

⁴⁸ Par exemple PwC qui est mandaté par le DFID sur au moins un projet important de réforme de la police en RDC. Entretien, consultant impliqué dans la RSS en Afrique centrale, Paris, février 2013. Au Liberia, DynCorp a joué un rôle central dans les réformes. Sean McFate, *Building Better Armies: An Insider's Account of Liberia*, Strategic Studies Institute & U.S. Army War College Press, novembre 2013. Au Tchad, le groupe *Sovereign Global Solutions Ltd.* forme les soldats tchadiens qui seront déployés au sein de la MINUSMA. « Formation privée pour le Tchad », TTU, n° 922, 19 février 2014.

⁴⁹ Voir ainsi le nombre important d'organisations impliquées dans la réforme de la police au Mali, John Veneau, Gabriele Casalena, « Evaluations et propositions de soutien des secteurs de la sécurité et de la justice au Mali, Rapport de mission, mars-juin 2013 », EUCAP Sahel, 21 juin 2013, p. 55.

entre la vision stratégique exprimée à Londres, à Paris ou à Bruxelles et les micro-décisions prises sur le terrain à Freetown ou à Bamako qui vont réellement donner à la réforme son visage définitif.

Par ailleurs, un autre facteur qui contribue à cette dimension de bricolage est la tendance des programmes de RSS à parfois mettre en place « ce qu'on sait déjà faire » (achat de matériels, apport de financements, formations, déploiement de coopérants au sein des Etats-majors/directions) plutôt que de concevoir une approche vraiment adaptée à la situation locale, qui prenne le risque d'innover. Ce n'est pas forcément un problème, dès lors que de telles approches peuvent avoir des effets réels (et positifs) sur le terrain. Surtout, une approche très élaborée impliquant la production de nombreux rapports et la mise en place de projets-pilotes peut n'avoir aucun impact à moyen terme parce que les rapports ne sont pas mis en œuvre, tandis que les projets sont arrêtés avant d'être généralisés. Souvent, ils ne touchent pas la structure de l'organisation réformée mais ses marges, ce qui peut également s'avérer problématique. Dès lors, il s'agit de savoir comment inscrire des actions concrètes et forcément limitées dans un projet stratégique leur permettant d'avoir des effets de moyen ou de long terme.

Vers une approche stratégique de la RSS

Si la RSS est un bricolage bureaucratique, et est appelée, au moins partiellement, à le rester, comment en faire un projet stratégique ? Seule une approche stratégique permet en effet de dépasser les clivages bureaucratiques. Une stratégie requiert tout d'abord une volonté politique qui la mette en œuvre, qui puisse définir clairement des objectifs et des priorités, et enfin dégager les moyens requis pour conduire les différentes actions. L'étude de cas de RSS récents permet d'ores et déjà d'identifier des domaines d'intervention et des capacités clés.

En quête d'une direction stratégique

Pour mettre en œuvre une stratégie, il faut une volonté politique qui décide du contenu de cette stratégie et la mette en œuvre. Si la RSS est mise en œuvre sans soutien extérieur, cette volonté émane uniquement des autorités politiques du pays. Dans les pays en crise ou en sortie de crise, la RSS est souvent le fruit d'un effort national et international joint et elle résulte alors aussi de la volonté des responsables des Etats et des organisations étrangères qui soutiennent le processus de RSS. La dialectique entre ces deux types de volontés détermine dans ce cas le contenu et la forme que prend la RSS. Parfois, une telle volonté politique n'existe pas, et est remplacée par des décisions partielles et ponctuelles, répondant aux aléas des situations locales. Dans ces cas la RSS devient elle-même partielle et aléatoire. Les RSS qui ont fonctionné sont celles qui ont été conduites par une volonté politique forte : ainsi de l'exemple britannique en Sierra Leone où les deux volontés politiques sierra-léonaise et britannique ont joué un rôle décisif. Seule une telle volonté permet de résoudre les problèmes de coordination.

Appropriation versus importation ?

En Sierra Leone, les Britanniques ont pris le contrôle de l'armée et de la police au moins jusqu'à la fin de la guerre (2002) pour reconstruire ces institutions « fantômes »⁵⁰. Pourtant, malgré cette forme d'importation, les Sierra-Léonais se sont véritablement appropriés des réformes qui servaient leurs intérêts, que ce soit au niveau du Président sierra-léonais, des responsables des forces de sécurité réformées ou du personnel de ces institutions, qui en grande majorité y trouvaient leur compte. Cela

⁵⁰ William Reno a défini l'Etat sierra-léonais avant et pendant la guerre comme un « Etat fantôme » parce que derrière la façade de l'Etat, plus rien n'existait. William Reno, *Corruption and State Politics in Sierra Leone*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

transparaît notamment dans le témoignage d'une responsable de la police, qui explique qu'au début des réformes, les officiers de police étaient divisés sur la conduite à tenir face aux réformes, certains pensant qu'elles trahissaient un système qui se devait d'être « purement sierra-léonais ». Toutefois, selon elle, aujourd'hui 95% des policiers sont « montés dans le train du développement »⁵¹.

Toutes les doctrines et analyses sur la RSS insistent sur l'importance de l'appropriation, le fait de faire sienne une réforme⁵². Le Manuel de l'OCDE conseille d'utiliser la phase de démarrage comme phase de consultation, permettant d'élargir le débat à la société civile et de constituer un premier courant d'appropriation à la fois au sein du gouvernement et dans la société civile. Cependant, la posture de l'OCDE est ambivalente, partagée entre volonté de donner la parole aux acteurs locaux pour créer une réforme adaptée aux réalités locales et aspiration à la construction d'un club de supporters pour les réformes, reprenant à leur compte les discours dominants de la communauté internationale. Le risque est de donner l'illusion que l'appropriation repose uniquement sur la volonté des acteurs locaux, et non sur l'interaction entre intervenants et acteurs locaux, qui ont tous des intérêts et des attentes différents et qui tentent de convaincre les autres de jouer la partition qui leur paraît la plus appropriée. Combat de volonté, l'appropriation se fabrique dans la relation et l'échange. Elle n'est jamais acquise et peut parfois se dérober. Sans elle, toutefois, il ne peut y avoir de RSS.

Le rôle des intervenants extérieurs dans l'appropriation

L'appropriation ne saurait impliquer un oubli complet de soi : l'intervenant extérieur n'a pas à soutenir des réformes qui ne correspondent pas à ses doctrines ou à ses valeurs, sous prétexte d'appropriation. Par simple souci d'efficacité, en revanche, l'intervenant extérieur ne peut se contenter d'imposer un modèle de RSS qui ne corresponde pas aux réalités du pays, qui ne soit pas accepté et soutenu par les acteurs locaux, sous peine de menacer du même coup la pérennité de la RSS⁵³. En sens inverse, si les

⁵¹ Entretien, officier de la Police sierra-léonaise, Freetown, juillet 2005.

⁵² Nicole Ball, « Reforming Security Sector Governance », *Conflict, Security & Development*, vol. 4, n° 3, 2004, p. 524 ; Daniel Bendix, Ruth Stanley, « Deconstructing Local Ownership of Security-Sector Reform: A Review of the Literature », *African Security Review*, vol. 17, n° 2, juin 2008 ; Laurie Nathan (dir.), *No Ownership, No Commitment: A Guide to Local Ownership of Security Sector Reform*, University of Birmingham GFN-SSR, DFID, octobre 2007.

⁵³ Par exemple, deux institutions ont été soutenues par les acteurs internationaux en RCA sans aucun effet. C'est le cas de l'OCRB (Office central de répression du banditisme) qui a reçu des soutiens importants en 2003-2004 sans effet notable sur la criminalité ; la seconde institution est l'OCRAD (office central de lutte contre la drogue), mis en place à la demande de l'UNODC ; c'est une coquille vide depuis que l'agence onusienne a cessé de la financer. Cf. Aline Lebœuf, « Relaunching the Security Sector Reform in the Central African Republic Research Project ». Rappelons aussi que dans le cas du Tchad, le président français François Mitterrand avait accepté en 1992 d'arrêter les réformes à la demande du président tchadien, parce qu'elles remettaient en cause le pouvoir de ce dernier. Jean-Marc Châtaigner, « La réforme du secteur de sécurité dans les Etats et sociétés fragiles. Préalable indispensable au développement, ou dernière des illusions néocoloniales ? », *Afrique contemporaine*, n° 218, février 2006, p. 115.

acteurs de la RSS considèrent qu'ils n'ont rien à apporter à un pays en termes de modèle de gouvernance, d'organisation, de développement d'un secteur de sécurité, ils n'ont pas de raison d'intervenir. Le simple fait de vouloir faciliter la mise en œuvre d'un débat interne sur la RSS suppose de juger un tel débat utile et donc de mettre en doute le fonctionnement actuel du secteur de sécurité. La question n'est donc pas de savoir s'il est possible de contribuer à un processus de RSS sans importer un certain nombre de valeurs et de normes. Il s'agit plutôt de distinguer la capacité des intervenants à reconnaître et assumer les valeurs fondamentales et principes de fonctionnement du secteur de sécurité sur lesquels ils ne sont pas prêts à transiger, tout en soutenant un développement endogène adapté aux attentes et aux fonctionnements locaux.

Comme le disait l'un de nos interlocuteurs : « L'appropriation commence chez nous [à Paris]⁵⁴. » Ceci peut être interprété de deux façons : pour faire de la RSS, il faut d'abord convaincre Paris de faire de la RSS, pour preuve le débat récent sur la pertinence de faire une RSS à Bangui⁵⁵. Cela peut aussi vouloir dire que pour qu'il y ait appropriation à Bamako ou à Bangui, il faut déjà que Paris assume des positions claires sur ce que la France entend proposer à ses partenaires, « à hauteur d'homme ». L'implication d'un intervenant extérieur est souvent nécessaire à la mise en place d'une RSS. Dès lors que son expertise est reconnue et appréciée, un acteur extérieur peut créer une dynamique de réforme quand ses intentions sont suffisamment transparentes et jugées acceptables par les acteurs locaux. Son positionnement par rapport aux jeux de pouvoir politiques et bureaucratiques locaux se révèle ainsi essentiel. Par définition, son action va modifier ces jeux et équilibres de pouvoir, il y aura des gagnants et des perdants ; mais il ne bénéficie *a priori* pas directement de ces changements d'équilibre (contrairement aux acteurs locaux qui initient une réforme), il a donc plus de chances d'être accepté comme vecteur « neutre » de réforme. L'enjeu est ainsi que ce processus soit accepté comme légitime, bien que déstabilisant. Pour assurer une telle acceptation, il ne suffit pas d'obtenir le soutien du niveau politique, même si ce dernier demeure essentiel. Il faut également celui des administrations concernées par la réforme. A ce titre, des consultations impliquant tous les acteurs de la RSS ou d'une institution réformée peuvent s'avérer très utiles pour qu'une force directement associée à une réforme la considère comme « sa » réforme, la fasse sienne⁵⁶. Cela facilite l'acceptation des réformes, mais ne suffit pas à garantir leur caractère durable.

⁵⁴ Entretien, ministère français des Affaires étrangères, Paris, novembre 2011.

⁵⁵ Entretiens, gouvernement français, Paris, décembre 2013 – mars 2014.

⁵⁶ C'est le travail réalisé par Keith Biddle et les conseillers de police du *Commonwealth* au début des réformes en Sierra Leone: utiliser un processus de consultation large des policiers pour qu'ils expriment leurs souhaits concernant la réforme et dans le même temps, qu'ils se l'approprient. En outre, ce processus a aussi permis d'identifier des officiers de police pouvant être promus aux rangs de direction. Aline Lebœuf, « La réforme du secteur de sécurité en Sierra Leone », *op. cit.*, p. 371-402.

Coordination et répartition des rôles

Comme plusieurs témoignages le montrent, la coordination s'avère extrêmement difficile à mettre en œuvre, partout⁵⁷. Un consultant impliqué dans un programme RSS en RDC l'explique ainsi :

« Officiellement tout le monde travaille ensemble [au profit de la RSS en RDC], officieusement tout le monde se tire dans les pattes⁵⁸. »

Pour un diplomate :

« On n'aborde pas un pays en se disant: « comment on va faire en global? ». Chacun fait son truc. Peut-être l'Ambassadeur qui pilote a-t-il une vision globale⁵⁹ ? »

Chaque processus de RSS conduit à une répartition des rôles différente entre acteurs participant au processus. Cette répartition des rôles devrait idéalement se faire avec pragmatisme, un acteur ou un groupe réduit d'acteurs assumant la responsabilité du leadership de la coordination entre intervenants extérieurs. Cette dernière doit par exemple permettre l'élaboration d'un soutien unifié à l'élaboration d'une stratégie de RSS par les autorités du pays. Une telle coordination s'avère souvent impossible, chaque pays ou organisation jouant un jeu qui lui est propre. Décider *a priori* et arbitrairement qui fait quoi ou que les civils ou les militaires ont tel savoir-faire et telle légitimité à intervenir dans tel rôle peut s'avérer rapidement absurde. Le réel enjeu est plutôt celui de la compréhension et du travail en commun des militaires et des civils ou des militaires et des développeurs, avec leurs complémentarités et savoir-faire différents. Il s'agit aussi d'éviter cette tendance souvent observée consistant à défendre l'institution dont on est responsable. Ainsi en Sierra Leone, l'IMATT (*International Military Advisory Training Team*) a souvent pris position en faveur de l'armée sierra-léonaise qu'elle réformait, contre l'ONS, *Office for National Security*, défendu par le DFID, qui avait créé ce dernier⁶⁰. La « distribution » des réformes peut donc contribuer à renforcer les tensions et la compétition bureaucratique au sein du secteur de sécurité.

Notons enfin que l'exemple britannique en Sierra Leone comme l'expérience française semblent confirmer que si coopération il doit y avoir, celle-ci se fait et ne peut se faire véritablement que sur le terrain – y

⁵⁷ Même en Sierra Leone, où les Britanniques ont su gérer leurs différends, la question de la coordination revient régulièrement dans les évaluations des projets et dans les entretiens. Notons que ce problème est ancien et se pose dès les premières missions de maintien de la paix, comme en témoigne le travail consacré à ces acteurs « meutes de chats » qui ne savent pas se coordonner. Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson et Pamela Aall (dir.), *Herding cats, Multiparty Mediation in a Complex World*, Washington, USIP Press Books, 1999.

⁵⁸ Entretien, consultant impliqué dans un programme SSR en RDC, Paris, février 2013. Ce consultant illustre cette absence de coordination par la concurrence sur les *per-diem* versés aux membres des services du secteur de sécurité pour qu'ils participent à des formations.

⁵⁹ Entretien, ministre français des Affaires étrangères, janvier 2012.

⁶⁰ Aline Lebœuf, « La réforme du secteur de sécurité en Sierra Leone », *op. cit.*, p. 470.

compris de façon *ad hoc* – et parce qu’elle est portée par une réelle volonté politique qui soutient l’effort de coordination sans « micro-gérer ». Concrètement, cette coordination prend souvent la forme de réunions formelles et, surtout, informelles entre les acteurs impliqués dans le processus de réforme, de façon large – avec les autorités locales et les acteurs internationaux – ou restreinte – par pays ou entre bailleurs. Il est aussi possible d’échanger des représentants, détachés au sein de l’autre organisation et chargés de faire le lien, ou de formaliser le travail commun au sein de textes cadres, comme pour l’UE et les Etats membres, mais cela peut prendre beaucoup de temps et avoir pour résultat des processus bureaucratiques très lourds⁶¹. Prendre en compte cet enjeu de la coordination le plus en amont possible est essentiel, dès la conception des programmes de RSS.

Malgré les efforts réalisés pour améliorer la coordination dans le domaine de la RSS, des barrières liées aux divergences entre intérêts nationaux et bureaucratiques persistent. Ainsi, dans le cas de la France, le comité interministériel qui devait assurer la coordination française dans le domaine de la RSS a depuis quelques années cessé de se réunir, et le départ de personnes-ressources sur la RSS laisse un vide qui se comble de force, parfois difficilement, face aux nécessités malienne et centrafricaine. Des solutions existent, mais elles doivent être réinventées face à chaque nouvelle crise.

Objectifs et priorités

Une fois la question de la volonté politico-stratégique clarifiée, les acteurs politiques doivent dégager et hiérarchiser leurs objectifs. Deux objectifs semblent alors primordiaux. Le premier, parfois oublié par des approches trop centrées sur la gouvernance, est l’efficacité. Le deuxième est la lutte contre l’impunité et la promotion d’une meilleure gouvernance, sans lesquelles on ne peut prévenir ni coup d’Etat, ni corruption, ni violences contre les populations et sans lesquelles la RSS ne sera jamais un projet durable. Avant de voir comment ces deux priorités peuvent s’articuler, il est utile de poser quelques principes concernant l’élaboration des objectifs de la réforme et d’illustrer comment peut se construire un modèle de secteur de sécurité spécifique au pays réformé.

Précautions méthodologiques

Trois précautions méthodologiques s’avèrent essentielles : ne pas perdre de vue le caractère politique du processus, équilibrer principes intangibles et souplesse bureaucratique et garder à l’esprit les spécificités locales.

Conserver une vision politique du processus

La RSS n’est pas un processus bénin, sans conséquences. Il s’agit non seulement des organisations qui assurent la sécurité, mais aussi de celles qui permettent à un pouvoir de garder le contrôle sur son territoire et sur sa population. Ces organisations sont dangereuses car elles ont les moyens

⁶¹ Greta Galeazzi, Damien Helly et Florian Krätke, « Tous pour un ou chacun pour soi ? Premières expériences de programmation conjointe de l’UE », *Note d’information ECDPM*, n° 50, mai 2013.

de recourir à la violence pour remettre en cause le pouvoir (coup d'Etat, sécession) ou peuvent entacher sa réputation si elles se conduisent mal (maintien de l'ordre mal géré qui peut avoir pour conséquences des morts et des blessés). Elles constituent aussi un réservoir de ressources pour un chef d'Etat qui souhaite se maintenir au pouvoir dans la durée (arrestations de journalistes, d'opposants, répression de la population et des manifestations, etc.). La RSS porte donc sur le pouvoir et sur l'usage de la violence : des domaines compliqués et dangereux.

Une lecture purement technique des processus de RSS risque ainsi de ne pas comprendre l'intensité des intérêts et des passions en jeu⁶². Lorsqu'un pays est stable, ces enjeux et cette intensité se réduisent, mais lors d'une phase de stabilisation, alors que la victoire d'un camp n'est pas encore acquise, accepter une RSS est quasiment impossible, sauf pour le camp qui va bénéficier de la réforme, comme le gouvernement sierra-léonais en 2000-2002⁶³. Ces jeux d'oppositions entre intérêts, entre camps, se retrouvent dans n'importe quelle transition (même dans un pays en paix, une RSS implique une transition), et sont à la fois un problème et une opportunité. En effet, une fois identifiés, ces intérêts peuvent aussi être utilisés pour soutenir et créer de l'appropriation, de l'engagement dans le processus de réforme.

Dès lors, plusieurs questions doivent être posées, notamment celle de la place des perdants dans le processus et celle des moyens permettant de contrôler les combattants et leurs hiérarchies. La RSS implique forcément qu'il y a aura des perdants, de la résistance, des *free-riders*. Il s'agit donc de les marginaliser, ou de les convaincre qu'ils ont aussi un intérêt à tirer de la RSS. A trop soutenir les gagnants, on risque parfois de s'aliéner les perdants ou au moins de les rendre dangereux pour la bonne poursuite des réformes. Eviter que ne se propagent certains discours entendus en Sierra Leone en 2005, comme « les politiciens sont tous corrompus et ne changent pas alors que les forces de sécurité se sont réformées et améliorées »⁶⁴ n'est pas un objectif aisé. Par ailleurs, il existe des moyens de s'assurer que les décideurs politiques locaux contrôlent vraiment leurs forces de sécurité, mais ils sont parfois difficiles à mettre en place.

Principes intangibles et souplesse bureaucratique

Autant il est important que l'intervenant ne négocie pas à la baisse ses propres valeurs et principes, autant il est tout aussi essentiel de faire preuve d'une grande souplesse pour ne pas simplement vouloir exporter

⁶² Thierry Vircoulon, « Reconstruire l'Etat de droit, le système de sécurité ou les forces de sécurité ? Dilemmes et paradoxes de la RSS », in Jean-Marc Châtaigner et Hervé Magro (dir.), *Etats et sociétés fragiles. Entre conflits, reconstruction et développement*, Paris, Karthala, 2007, p. 182. Comme le dit très bien T. Vircoulon, le dilemme politique de la RSS revient à « susciter l'adhésion sur le principal facteur de division ».

⁶³ Rappelons que certains pouvoirs en Afrique tirent directement parti de la crise et du chaos et n'ont aucun intérêt à la paix. Patrick Chabal et Jean-Pascal Daloz, *Africa Works: Disorder as Political Instrument*, Oxford, James Currey, 1999.

⁶⁴ Entretiens, membres des organisations du secteur de sécurité sierra-léonais, Freetown, juillet 2005.

son modèle national. Parfois, certains principes proclamés intangibles, comme la primauté des civils sur les militaires (notamment via la création ou le renforcement d'un ministère de la Défense essentiellement composé de civils) peuvent se révéler inadaptés au contexte local. La séparation nette entre l'armée comme outil externe et la police comme outil interne est un autre exemple de norme parfois imposée qui peut être critiquée, soit que la police se révèle inadaptée pour gérer des situations de violence extrême sur le territoire national (exemple de la lutte contre la drogue au Mexique), soit qu'une absence de menace externe ne rende le développement d'une armée inutile (comme au Costa Rica, qui n'a pas d'armée). Il est possible de mettre en place des solutions originales de partage des tâches entre armée et police comme en Sierra Leone où la police a la primauté sur toutes les questions de sécurité intérieures (y compris le contrôle des frontières) et a conclu un accord avec l'armée pour que celle-ci puisse intervenir sur le territoire national en cas de crise mais uniquement à la demande expresse de la police.

Cette souplesse impose aussi d'accompagner le partenaire local dans des réformes parfois radicales, mais qui servent l'intérêt du pays réformé. Dans certains cas, une institution a été compromise à un point tel (participation à des violences de masse, soutien inconditionnel aux régimes dictatoriaux en place, etc.) qu'un changement de nom et une refonte en profondeur sont insuffisants : il vaut mieux alors concevoir une institution nouvelle, répondant à des normes et des fonctions mieux adaptées au nouvel environnement sécuritaire et stratégique, surtout si c'est le désir des autorités locales (cas du Rwanda après le génocide). Au Mali, et à condition que ce soit le désir exprimé par les autorités locales, on pourrait très bien imaginer que les trois forces (police, gendarmerie, garde nationale) soient regroupées en une seule entité afin de faire des économies d'échelle et de mieux rationaliser la présence sur le territoire. Il est toutefois souvent plus facile de changer le nom et la façade que de mettre en place de réelles réformes, dans la mesure où les hommes restent les mêmes, sauf à créer une nouvelle organisation à partir de rien⁶⁵.

Des spécificités locales déterminantes

Chaque pays pose des problèmes spécifiques en termes de RSS⁶⁶, qu'ils soient liés à sa géographie, à sa sociologie, au régime politique en place, ou aux éléments structurant le fonctionnement du secteur de la sécurité. Au niveau de la géographie, le problème de certains pays est lié à leur taille, démesurée, et au coût des ressources qui sont nécessaires pour y mettre en œuvre une RSS. C'est le cas notamment de la RDC, qui est un

⁶⁵ C'est le cas notamment de la branche armée de la police en Sierra Leone, dont le nom a été modifié sans que le *pool* de recrues ne soit modifié. Erlend Grøner Krogstad, « Security, Development, and Force: Revisiting Police Reform in Sierra Leone », *African Affairs*, vol. 111, n° 443, mars 2012, p. 261-280.

⁶⁶ A ce titre, pour une analyse des enjeux spécifiques de la RSS pour l'Afrique francophone, voir Kossi Agokla, Niagalé Bagayoko, Boubacar N'Diaye (dir.), *La réforme des systèmes de sécurité et de justice en Afrique francophone*, Paris, OIF, mars 2010. Rappelons aussi l'analyse de Joseph Vitalys, selon lequel chaque situation est unique et il n'existe aucun modèle à appliquer. Joseph Vitalys, « La RSS en Afrique : contrôle démocratique de la force publique et adaptation aux réalités du continent », *Afrique contemporaine*, n° 22, printemps 2004.

gouffre financier dont les besoins dépassent largement les ressources qu'un Etat, voire l'Union européenne dans son ensemble, pourrait y investir⁶⁷.

Au niveau sociologique, en Sierra Leone, le taux d'analphabètes très fort, à la fois au sein de la population et au sein des forces armées, a contraint l'ONU et le Royaume Uni à mettre en place des formations pour apprendre à lire et à écrire à des soldats et surtout à des policiers déjà recrutés ; préalable sans lequel aucune formation, surtout spécialisée, n'a de sens. Ce problème se pose dans d'autres pays. Par ailleurs, l'ancrage socio-économique de la RSS s'avère crucial dans certains pays, comme en Côte d'Ivoire où le nombre de jeunes sans emploi serait massivement supérieur au nombre d'ex-combattants. Dans une telle situation, la relance de l'économie peut peut-être avoir des effets plus favorables pour la sécurité que la seule combinaison désarmement, démobilisation, réinsertion (DDR)/RSS. De même, alors que dans d'autres cas il vaudra mieux éviter de réinsérer n'importe qui dans les forces de sécurité, dans une telle situation la réinsertion massive et sans sélection des anciens combattants au sein de l'armée, de la police, des douanes, des pompiers, des gardiens des parcs, etc. – comme cela a été fait récemment –, quitte à les former et à « faire le tri » ensuite, peut peut-être se justifier⁶⁸.

Le type de régime politique peut parfois poser problème, surtout quand il devient autoritaire (Burundi) et que l'aide internationale risque de renforcer la capacité des forces de sécurité à réprimer les populations et notamment les journalistes. Faut-il alors se retirer ou parier sur le fait que la RSS aura des effets structurels positifs sur le régime et sa gouvernance ?

Les enjeux liés à la structure de fonctionnement du secteur de sécurité sont les plus déterminants. Pour le Mali, le problème est sans conteste la fragmentation du secteur de sécurité, à la fois entre ceux qui ont soutenu le coup contre les autres (problème très important au sein de l'armée, mais aussi de la police, qui ne se règle que très progressivement avec le remplacement des responsables nommés par le capitaine Sanogo⁶⁹) mais aussi entre gens du Sud et Touaregs, comme le montre le phénomène des désertions de certains des Touaregs « intégrés » dans les forces de sécurité en 2012⁷⁰. Rétablir la confiance suppose de mettre en

⁶⁷ Entretien, Service européen d'action extérieure, Bruxelles, janvier 2014.

⁶⁸ Aline Lebœuf, « Vers une réforme du secteur de sécurité en RCA », *Ultima Ratio*, 14 février 2014, accessible à l'adresse : <http://ultimaratio-blog.org/fr/archives/6430>.

⁶⁹ Cf. par exemple, « Mali : le chef d'état-major du président écroué », *Le Monde* (avec *AFP* et *Reuters*), 14 février 2014, accessible à l'adresse : http://www.lemonde.fr/afrique/article/2014/02/14/mali-le-chef-d-etat-major-du-president-ecroue_4366371_3212.html. Pour une mise en perspective des ces divisions, lire : Andrew McGregor, « Red Berets, Green Berets: Can Mali's Divided Military Restore Order And Stability? », *Terrorism Monitor* (Jamestown Foundation), vol. 11, n° 4, 22 février 2013, p. 7-10, accessible à l'adresse : http://www.jamestown.org/uploads/media/TM_011_Issue04.pdf.

⁷⁰ Cf. Laurent Touchard, « Mali : ex-Libyens et pro-Bamako... Ces Touaregs qui en 2011 ne voulaient que la paix », *Jeune Afrique*, 27 décembre 2013, accessible à l'adresse : <http://www.jeuneafrique.com/Article/ARTJAWEB20131227111134/>.

place une réelle mixité au sein des forces, qui prenne d'ailleurs aussi en compte la diversité des groupes Touaregs.

Pour le volet justice de la RSS, en Sierra Leone, comme pour d'autres pays africains, un problème central réside dans la prise en compte du droit coutumier et d'un réseau d'acteurs semi-publics, semi-privés, qui compensent les lacunes du système judiciaire officiel. Ne pas prendre en compte ces acteurs, c'est risquer de ne réformer que des institutions à la présence spatiale et l'influence limitées, mais aussi renforcer une dynamique ancienne d'opposition entre le centre et la périphérie.

Enfin, dans plusieurs pays d'Afrique, l'ethnicisation sert d'instrument de contrôle, par le politique, de ses organisations de sécurité. Réussir à renverser cette tendance lourde peut passer par une diversification des effectifs (politique d'*affirmative action* ethnique comme pour la représentation des Touaregs au sein de l'armée malienne ou contrôle des recrutements comme en Sierra Leone pour éviter la domination d'une ethnie), mais ne peut fonctionner si elle ne s'accompagne pas de solutions alternatives concrètes à mettre en place pour renforcer le contrôle politique des forces de sécurité sans passer par la solution ethnique⁷¹.

Derrière les enjeux locaux émergent donc des problèmes qui peuvent se poser dans de nombreux pays. De tels problèmes sont souvent les plus difficiles à résoudre, et la tendance est donc à les mettre de côté, en attendant qu'ils se règlent tout seuls – ce qui arrive rarement. Une telle posture peut être très dangereuse. Il vaut certainement mieux adopter, au moins dans un premier temps, une posture claire, même si elle reste modeste et non intrusive, comme la décision de EUTM Mali de ne pas interagir ou reconnaître comme interlocuteur le capitaine Sanogo. Il s'agit alors de se donner, dans un deuxième temps, les moyens de prendre une position plus engagée pour soutenir des évolutions locales favorables.

Quel type de secteur de sécurité ?

Ces trois précautions méthodologiques permettent de réfléchir au type de secteur de sécurité qui sera mis en place dans le pays réformé. Ce modèle peut être posé et défini dans le cadre des grands documents de stratégie, livres blancs, lois de programmation militaire, *security sector reviews*, etc., qui permettent d'établir une lecture consensuelle entre autorités politiques locales et décideurs politiques des pays étrangers soutenant le processus. Il peut aussi prendre la forme d'un accord voire d'un traité international entre ces acteurs qui donne un cadre à la réforme, ou juste d'un consensus minimal et informel entre les principaux acteurs sur le terrain, précisé et amélioré au fur et à mesure. L'important ici n'est pas tant le statut formel de

Laurent Touchard souligne d'ailleurs utilement que certains Touaregs ont au contraire soutenu et combattu pour Bamako.

⁷¹ Pour un président qui a peur de son armée, la contrôler *via* des proches, notamment de la même ethnie, qui auront plus à perdre de le renverser que de le protéger, peut sembler la solution. Pourtant l'exemple du Tchad montre qu'à ce jeu-là, il est possible de se retrouver dans une situation où les opposants au président finissent par se recruter au sein de l'ethnie présidentielle elle-même, voire de la famille du président.

l'accord que le fait qu'il y ait débat, discussion et finalement accord politique entre les parties prenantes, locales et internationales – même si cet accord peut être feint.

Définir les missions des différentes forces

Un des éléments clefs d'un tel accord porte sur les missions de chaque institution du secteur de sécurité et sur les périmètres fonctionnels des uns et des autres. Ainsi, pour la Sierra Leone, ce travail a permis de redéfinir et d'imposer la primauté de la police, y compris dans le contrôle des frontières, l'armée se focalisant quant à elle sur des missions de maintien de la paix et de soutien ponctuel à la police. En RDC, un débat récurrent concernant les forces armées a opposé après 2006 le ministre de la Défense et le chef d'état-major des armées, l'un plaidant pour une « armée de développement » et l'autre pour une armée d'intervention⁷². Tant qu'un consensus n'a pas été trouvé sur les missions des forces, il est difficile de concevoir un modèle d'armée ou de police approprié. Il est certes possible de ne pas choisir et de conserver des capacités adaptées à plusieurs types de mission, mais cela entraîne des coûts importants que ne peut pas nécessairement supporter le pays dans lequel les réformes prennent place. L'avantage d'une stratégie, lorsqu'elle est produite de façon consensuelle, est qu'elle permet de donner une grande légitimité aux missions des forces en leur imposant généralement un cadre d'action réduit et contraignant.

Répartition territoriale des institutions de sécurité

La question de la répartition des forces de sécurité sur le territoire est à la fois un problème budgétaire (manque de ressources pour assurer une présence suffisante partout) et un problème stratégique (distinguer des zones ayant davantage besoin d'une présence militaire/policière/judiciaire). Cette répartition est souvent héritée, et traduit les priorités qui ont pu être celles des gouvernants durant plusieurs décennies. Ainsi, en Sierra Leone, la province est moins bien dotée que Freetown; au Mali, le Nord est moins bien doté que le Sud, etc. C'est particulièrement le cas en matière de justice : par exemple, 289 avocats pour Bamako contre 1 pour tout le Nord Mali⁷³. Concrètement, changer ces clefs de répartition pose un problème essentiel : celui des infrastructures et des dotations en véhicules et en carburant, qui doivent être réajustées. Il ne s'agit donc pas uniquement d'un problème de ressources humaines. Déployer des forces de sécurité dans des zones enclavées, étendues ou lointaines coûte plus cher.

Efficacité, lutte contre l'impunité et bonne gouvernance

Un pays dont l'armée n'est pas capable de vaincre les insurrections doit souvent faire face à des guerres longues, comme dans la région du fleuve Mano (Liberia et Sierra Leone) ; en retour, celles-ci contribuent largement à dégrader la situation politique et sont donc susceptibles de produire de multiples effets pervers sur les institutions de sécurité (démoralisation, corruption, abus, etc.). En ce sens, l'efficacité est un facteur clef de réussite de la RSS et devrait être considérée comme le premier objectif stratégique

⁷² Entretien, ministère français des Affaires étrangères, Paris, janvier 2012.

⁷³ John Veneau, « Rapport complémentaire », *op. cit.*, p. 41. Et encore cet avocat s'est exilé de Gao à Bamako à cause de la guerre.

d'une RSS. Il s'agit non seulement de l'efficacité de la réforme, et donc des actions des intervenants extérieurs (y compris leur capacité à mettre en place des réformes qui durent⁷⁴), mais aussi de l'efficacité des organisations réformées, afin qu'elles puissent assumer leurs responsabilités et assurer la sécurité du pays et des populations, dans le respect du droit.

L'équilibre entre efficacité et bonne gouvernance paraît également central. Dans les pays dans lesquels persiste une forte instabilité, il est possible d'observer une véritable attente de la population en matière d'ordre public. Si elle n'est pas prise au sérieux, cette attente peut déboucher sur une justice privée expéditive (lynchages au Libéria, en Sierra Leone, au Mali, en RCA). Comment aboutir à un équilibre en termes d'efficacité – stabilisation à court terme notamment – et de consolidation de l'Etat de droit⁷⁵ ? C'est là une des difficultés de la RSS, qui tend soit à insister sur la formation de capacités de stabilisation et donc de coercition à court terme, au détriment parfois de la formation d'institutions de sécurité respectueuses de l'Etat de droit⁷⁶; soit à privilégier, à l'inverse, une approche en termes de respect des droits de l'homme tellement normative qu'elle en devient inapplicable⁷⁷. Ces deux tendances ont pu être observées en partie en Sierra Leone.

⁷⁴ Ainsi, un expert de la RSS en RDC explique que si EUSEC s'en va du Congo, les écoles de cadres (notamment de sous-officiers) créées par cette mission seront fermées, car il n'y a pas de loi budgétaire pour les financer. Pour lui, le gouvernement congolais a déjà tellement de priorités à gérer qu'il n'a pas d'intérêt à investir dans le long terme. Peut-être EUSEC aurait-elle pu mieux concevoir la mise en place des écoles ? Entretien, Bruxelles, janvier 2014. Un conseiller onusien à Freetown nous avait expliqué que les Nations Unies avaient construit une école pour la police qui ne fonctionnait pas, initialement, parce que les Nations Unies n'avaient pas prévu de fournir les *per-diem*, la nourriture, etc. Entretien, mission des Nations Unies en Sierra Leone, Freetown, décembre 2004. On touche ici à un double problème : d'un côté la capacité des autorités politiques locales à prendre en charge les réformes et à anticiper les besoins que ces dernières vont créer ; de l'autre la capacité des acteurs internationaux à anticiper la non-anticipation des autorités locales. Entretien, ministère français de l'Intérieur, Paris, mars 2014.

⁷⁵ Pour une réflexion sur l'importance des droits de l'homme pour la RSS, cf. Kossi Agokla, Niagalé Bagayoko, Boubacar N'Diaye (dir.), *La réforme des systèmes de sécurité et de justice en Afrique francophone*, op. cit.

⁷⁶ On pense notamment à la coopération militaire américaine au Mali avant la prise du contrôle du nord par les groupes armés jihadistes, cf. note 3.

⁷⁷ La question de la place du genre dans les réformes paraît à ce titre inextricable. D'un côté, les forces de sécurité peuvent avoir un besoin réel de recrues féminines, notamment pour fouiller les habitations des femmes, ainsi que les femmes elles-mêmes, notamment en Afghanistan mais aussi en Sierra Leone et ailleurs (voir à ce titre les aéroports occidentaux). Séminaire de *peer-review* sur la RSS, Ifri, Bruxelles, décembre 2013. Par ailleurs, cela peut avoir des effets très positifs sur le terrain, notamment quand la police locale commence à vraiment prendre en compte les violences familiales et à lutter contre elles, comme cela s'est passé en Sierra Leone. Aline Lebœuf, « La réforme du secteur de sécurité en Sierra Leone », op. cit., p. 384-386. De l'autre, ces efforts se heurtent de plein fouet aux cultures locales, comme ce policier, qui lors d'une formation expliquant qu'il ne fallait pas battre sa femme, avait déclaré au formateur que lui battait sa femme, comme tout le monde. Le même formateur se voyait plus tard expliquer

Ainsi, la formation des policiers et des militaires en Sierra Leone intègre de façon parfois disproportionnée des formations sur les droits de l'homme, et cette approche est encore renforcée par la mise en place d'institutions comme le *National Steering Committee for Child Rights for RSLAF [Republic of Sierra Leone Armed Forces] and the SLP [Sierra Leone Police]*. Et ce alors que la formation des policiers dure à peine douze semaines⁷⁸, et qu'il n'existe pas de formation continue des forces de police. De fait, ces formations, peut-être trop abstraites, ne suffisent pas à modifier la culture professionnelle « réelle » de la SLP, qui les incite à l'usage de la violence pour obtenir informations et confessions, surtout lorsqu'un pourboire les invite à faire preuve de diligence⁷⁹.

Assurer la bonne gouvernance, ce n'est pas juste édicter des normes, c'est avant tout mettre en œuvre des mécanismes de sanction efficaces⁸⁰. On pense par exemple à l'institution mise en place en Sierra Leone pour faire office de « police des polices » et qui a contribué à améliorer rapidement le comportement des policiers, en les sanctionnant pour corruption ou autres comportements « déviants » (le CDIID, *Complaint Discipline Internal Investigations Department*). En 2011, ce département reçoit trois plaintes enregistrées par jour et plus de cent policiers ont été révoqués depuis 2001⁸¹. En 2010, selon le rapport du CDIID, 35 policiers ont été licenciés, 33 ont été rayés des listes (du fait d'absences non justifiées de plus de vingt et un jours), quatre ont vu leur grade diminué, 198 ont été envoyés en formation « corrective » à l'école de police de

par les femmes policières qu'il leur paraissait normal de faire la cuisine pour les autres policiers. Entretien, mission des Nations unies en Sierra Leone, Freetown, décembre 2005. *Changer la culture locale doit-il être la priorité de la RSS ? Nous n'en sommes pas convaincus, même si nous pensons que promouvoir un discours sur les droits est une évolution nécessaire et cruciale pour que la RSS fonctionne.*

⁷⁸ Bruce Baker, « Conflict and African Police Culture: The Cases of Uganda, Rwanda, Sierra Leone », in M. O'Neil, M. Marks (dir.), *Police Occupational Culture: New Debates and Directions*, Oxford, Elsevier Science, 2007, p. 18.

⁷⁹ Un témoin nous a expliqué en 2005 comment son téléphone portable volé fut rapidement « retrouvé » par la police, grâce vraisemblablement à des interrogatoires musclés. Ces méthodes semblent toujours efficaces et légitimes en 2005 aux yeux des policiers sierra-léonais, et cela malgré la formation qu'ils ont reçue sur le respect du droit. Entretien, civil sierra-léonais, Freetown, juillet 2005.

⁸⁰ Patrice Sartre, « Consolidation de l'Etat et transformation du secteur de sécurité : une harmonisation délicate », in Jean-Marc Châtaigner, Hervé Magro, *Etats et sociétés fragiles. Entre conflits, reconstruction et développement*, Karthala, Paris, 2007, p. 158.

⁸¹ Mohammed Juldeh Jalloh, *Effondrement et reconstruction de l'Etat : Les continuités de la formation de l'Etat sierra-léonais*, Thèse de doctorat en science politique, sous la direction de Dominique Darbon, Bordeaux, Université Montesquieu – Bordeaux IV/Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux, 2011, p. 252-253.

Hasting et 80 ont reçu des lettres d'avertissement⁸². Des militaires ont aussi été arrêtés pour corruption ou violences⁸³.

Au-delà des mécanismes de sanction, il s'agit également de mettre en place des mécanismes incitatifs, de valorisation de l'efficacité et du respect du droit. Pour cela, une véritable professionnalisation et la mise en place d'un esprit méritocratique restent des méthodes indépassables. Plus précisément, la réforme et la transparence des systèmes de recrutement et de promotion peut permettre de développer et de consolider, sur le long terme, des exigences en termes d'efficacité et de bonne gouvernance qui seules garantissent la durabilité des réformes engagées. Notons aussi que de nombreuses personnes impliquées dans la sécurité souhaitent être respectées, donc respectables, et aimeraient que leurs enfants ou leur famille soient fiers d'eux⁸⁴. A ce titre, les réformes, en contribuant à donner d'eux une nouvelle image, peuvent aussi les inciter à incarner cette image en renonçant aux pratiques de corruption et au non respect des droits, surtout si la réforme leur garantit un niveau de vie suffisant pour assumer leurs responsabilités à l'égard de leur famille. Enfin, diminuer les opportunités de prédation à l'égard des civils requiert aussi tout simplement que les militaires retournent dans leurs casernes et ne sortent « en ville » ni en uniforme, ni en armes. C'est une des mesures réussies en Sierra Leone, qui a apparemment également fonctionné en Guinée Conakry, tout au moins partiellement⁸⁵.

Il serait également utile de mener une réflexion plus aboutie sur la place des acteurs non étatiques du secteur de la sécurité (compagnies de sécurité privées et justice traditionnelle). Leur donner un statut légal, encadré par la justice, permettrait, si ce n'est d'éviter les bavures, au moins de les sanctionner. Bruce Baker a par exemple conduit une réflexion très stimulante sur le fonctionnement des différentes formes de police, publique et privées, dans des pays comme le Libéria, la Sierra Leone, l'Ouganda et le Rwanda⁸⁶. Le cas de ce dernier semble à ce titre très intéressant, dans la mesure où les forces de police « privées » y ont un statut officiel de supplétif des forces publiques, qui permet à ces dernières de les encadrer de façon satisfaisante⁸⁷.

Enfin, le cas de la Sierra Leone montre que la promotion d'un discours sur les droits contribue à la lutte contre l'impunité. En effet, un tel discours permet d'éduquer la population sur ce que les forces de l'ordre peuvent légitimement faire ou pas, et de l'inciter ainsi à refuser les

⁸² 282 cas étaient résolus de façon informelle. Restaient encore à traiter 107 cas attendant un jugement disciplinaire et 208 cas encore sous investigation. 200 cas avaient été jugés sans suite, faute d'éléments justifiant des poursuites. « CDIID Report Out », *Sierra Leone Police News*, 6 avril 2011, accessible à l'adresse : http://www.police.gov.sl/show_news.php?id=34.

⁸³ Aline Lebœuf, « La réforme du secteur de sécurité en Sierra Leone », *op. cit.*, p. 504.

⁸⁴ Entretien, consultant impliqué dans un programme RSS en RDC, Paris, février 2013. Ce constat s'applique également aux policiers sierra-léonais.

⁸⁵ Entretien, ministère français des Affaires étrangères, Paris, janvier 2013.

⁸⁶ Par exemple : Bruce Baker, « Post-War Policing by Communities in Sierra Leone, Liberia, Rwanda », *Democracy and Security*, vol. 3, n° 2, 2007, p. 215-236.

⁸⁷ *Ibid.*

pratiques abusives, corruption ou violences. Certes, il ne s'agit pas, là encore, d'une solution parfaite, mais elle contribue réellement à renforcer la capacité de résistance des populations locales, comme le montrent plusieurs témoignages recueillis en Sierra Leone⁸⁸. Notons toutefois que ce discours sur les droits ne peut fonctionner que dans un système politique où la parole est libre. Cette parole s'est libérée en Sierra Leone avec la fin de la guerre et le retour de la démocratie. Or, cette liberté résulte du fait que la population n'a plus peur de la police (ni du régime qu'elle sert), et en retour cette peur n'existe plus parce que les gens sont libres d'opposer aux policiers leurs droits.

A cet égard, il est utile de souligner l'importance d'un effort souvent oublié, l'amélioration de la transparence, de la communication et de l'image des institutions réformées. La RSS en Sierra Leone a eu ceci de particulier qu'elle a donné un rôle très important à l'image des différentes institutions. La RSS s'y est donné comme objet de lutter contre une culture du secret largement répandue. Alors que la rétention d'informations était considérée comme une forme de pouvoir, pour les Britanniques, ces pratiques s'avéraient contre-productives puisqu'elles contribuaient à la multiplication des rumeurs et instaurent un climat de méfiance, non seulement vis-à-vis des institutions de sécurité elles-mêmes, mais aussi vis-à-vis des processus de réforme engagés⁸⁹. Un effort a donc été réalisé pour améliorer la communication et le passage de l'information au sein du secteur de sécurité, mais surtout vis-à-vis du public (création d'un journal de la police par exemple). L'objectif de ces efforts d'*outreach* a aussi servi à faciliter des relations d'échange incitant la population à fournir des informations aux institutions de sécurité (création de forums comme les *Local Policing Partnerships Boards*, mis en place par la police⁹⁰, ou les comités de sécurité provinciaux et de district (PROSECS et DISECS) permettant de faire remonter des informations dans le domaine de la sécurité vers l'*Office for National Security*, qui les pilote).

Ces projets permettent donc non seulement d'améliorer le renseignement récolté, mais aussi d'améliorer l'image des institutions réformées et de changer la perception des pratiques tolérables. Cet élément nous semble important à prendre en compte, même s'il ne fonctionne véritablement que s'il s'accompagne d'un changement significatif des pratiques. En Sierra Leone, par exemple, la corruption n'a

⁸⁸ « One day, I go to get fuel next to my house. A policeman making random checks controls me and asks for my license after having controlled the rest. I tell him it is in my house which is just next door. He wants to get money from me, but I know my rights and remind him that the law says that I have a certain number of hours to give it and do not have to give it « where I stand ». He knew that I knew the law and let me go. [...] One has to buy new vehicle licences every year. If you do not have time, you do not get it right away. January, February, March: the police control you, you give 2 dollars and they let you go. But in July, if you still do not have it: they take 20\$, because you have to be really careless... [It goes in their pocket: no official payment to the state.] » Entretien, chercheur sierra-léonais, ONG locale financée par NDI, 15 juillet 2005.

⁸⁹ Adrian Horn et Funmi Olonisakin, avec Gordon Peake, « United Kingdom-led Security Sector Reform in Sierra Leone », *Civil Wars*, vol. 8, n° 2, juin 2006, p. 113.

⁹⁰ Bruce Baker, « Who do People Turn to for Policing in Sierra Leone? », *Journal of Contemporary African Studies*, vol. 23, n° 3, 2005, p. 1-20.

pas disparu, mais parce qu'elle est reconnue comme illégale, les pratiques ont changé et sont devenues plus discrètes. Ainsi, le cadeau à l'agent de police est glissé dans le rangement en bas de la porte et non plus donné de la main à la main. La pratique des reçus s'est multipliée. Et quand on vous arrête, l'amende n'est plus arbitraire mais justifiée par un manquement au code de la route, comme un phare qui ne fonctionne pas. Ces évolutions peuvent paraître anecdotiques mais elles signalent un glissement vers un Etat de droit, où ce qui est illégal est clairement connu et peut être sanctionné, ce qui n'empêche personne de tricher.

La RSS n'est donc pas juste une question d'entraînement, c'est aussi une question de système de sanctions. Toute personne portant des armes hors du cadre très limité des missions de police et de défense doit être arrêtée, de même que tout individu portant un uniforme en dehors des heures de service ou toute personne dont on prouverait qu'elle a eu recours à la corruption. Il s'agit de créer un environnement où policiers et militaires sont obligés de défendre les droits des populations pour garder la face, préserver leur image, mais aussi leur salaire ; un environnement où les citoyens connaissent leurs droits et savent les défendre. Le cas sierra-léonais montre bien qu'un tel objectif est davantage le résultat d'un cheminement progressif de plusieurs années que le fruit d'une transition révolutionnaire de quelques mois, mais il prouve cependant qu'un tel processus est possible.

Vers un modèle méritocratique ?

Aucune réforme ne peut cependant s'inscrire dans la durée si elle ne s'accompagne pas d'une révolution des cultures institutionnelles soutenant les principes et les valeurs de cette réforme. A ce titre, la RSS en Sierra Leone est intéressante parce que, bien que cette dynamique y reste embryonnaire, on y note l'importante mise en place d'une ébauche de modèle méritocratique ; celui-ci s'avère sans conteste le meilleur outil permettant d'assurer la réforme de la « culture » des différentes institutions de sécurité. Ce modèle rend possible l'appropriation de la réforme par une élite renouvelée et accroît les perspectives de promotion pour les nouvelles recrues (valorisation sociale). Il est rendu possible par la transparence accrue des procédures de recrutement et de promotion et un système de pénalités pour les comportements déviants (rôle de la police militaire, et de la police des polices par exemple). En Sierra Leone, une partie des responsables interviewés est ainsi passée par une sélection qui leur confère une véritable fierté professionnelle.

Ce modèle pose malgré tout trois problèmes. Certains des nouveaux promus ressentent une vive frustration vis-à-vis de l'échelon politique, dont la culture n'évolue pas au même rythme, mais aussi vis-à-vis d'une partie des responsables qui n'adhèrent que du bout des lèvres aux réformes et contribuent à ralentir le processus de changement. Les meilleurs d'entre eux sont confrontés à la tentation de rejoindre les rangs des organisations intergouvernementales ou des ONG, dont les salaires sont incomparablement plus élevés que ceux du service public (*cf. infra*). Enfin, pour que ce modèle s'inscrive dans la durée, il faut une génération, soit le temps nécessaire pour renouveler la génération actuellement promue – en partie pour son mérite, en partie pour d'autres raisons – par

une nouvelle génération de responsables, intégralement sélectionnés sur leur mérite et enclins à défendre les normes qui fondent et légitiment leur promotion sociale. En attendant, et bien qu'il s'inscrive parfois en continuité avec une certaine vision du service de l'Etat héritée de la colonisation, et encore présente comme sous-culture dans certaines enceintes (du moins en Sierra Leone), la persistance de ce modèle dépend souvent, et pour longtemps encore, de la continuité de l'engagement international au profit de la RSS.

Mettre en œuvre une vraie politique des moyens

Pour tout projet stratégique, une fois les objectifs définis, se pose la question de leur mise en œuvre. Cela requiert à la fois une vision d'ensemble qui puisse être déclinée en actions précises articulées les unes avec les autres, et un grand sens du détail. Qu'il s'agisse de savoir qui est déployé sur le terrain, comment la bureaucratie qui intervient fonctionne réellement, quels sont les intérêts et les objectifs des acteurs locaux, etc. Ce sont ces détails qui détermineront, à terme, le résultat final.

La connaissance compte autant que le savoir-faire

Les manuels insistent beaucoup sur l'importance de la connaissance du pays et des structures à réformer avant l'intervention (rédaction de rapports permettant l'élaboration de la stratégie de réforme). En fait, cette compréhension et cette analyse doivent être constantes et régulièrement mises à jour. Le renseignement peut jouer un rôle important, mais il s'agit plus généralement pour tous les acteurs de la réforme d'adopter une posture réflexive et critique qui leur permette non seulement de comprendre leurs interlocuteurs locaux et internationaux, leurs intérêts et leurs valeurs, mais aussi le fonctionnement réel des organisations à réformer – rôle et fonctionnement par exemple de la corruption, mais aussi des logiques bureaucratiques, qui peuvent résister à la faillite de l'Etat, et sur lesquelles il faut savoir rebondir, d'autant qu'elles peuvent être considérées comme des noyaux d'Etat en reconstruction. Il s'agit aussi d'identifier des chemins de réformes innovantes et parfois inédits. De même qu'EUFOR Tchad s'était servie de cartes pour identifier des pistes par lesquelles passer en saison des pluies afin de créer la surprise⁹¹, il s'agit bien de distinguer des solutions originales pour assurer une réforme la plus efficace et la plus durable possible.

Une telle connaissance exige aussi de l'intervenant qu'il se connaisse lui-même. La qualité des intervenants déployés déterminera largement leur capacité à être pris au sérieux par les acteurs locaux et à les convaincre de prendre le risque de réformer. Les acteurs locaux, comme le dit le général sénégalais Lamine Cissé, ne peuvent faire confiance à quelqu'un de trop arrogant ou de médiocre⁹². Il s'agit donc de pouvoir déployer les bonnes personnes, conseillers et consultants ou officiers militaires et de police, ou encore juges. Il est également essentiel

⁹¹ Entretien avec un militaire impliqué dans EUFOR Tchad, Paris, 2010.

⁹² Ce point est notamment souligné par le Général Lamine Cissé lors d'un séminaire organisé par le ministère des Affaires étrangères à l'occasion du lancement du livre de DCAF, *RSS en Afrique de l'Ouest francophone. Bilan et perspectives*, Paris, 6 décembre 2011.

de leur donner une capacité d'action réelle, comme la façon dont le DFID a su faire confiance à Keith Biddle, ce policier britannique devenu le chef de la police sierra-léonaise. Certes, il dut se battre à chaque fois qu'il avait besoin d'armes (qu'elles soient létales ou non létales), mais il a fini par obtenir ce qu'il voulait, peut-être parce qu'il connaissait bien les deux administrations qui l'employaient (DFID et police sierra-léonaise)⁹³. Plus généralement, si un consultant ne connaît pas assez l'administration européenne, française ou britannique qui l'emploie, il pourra difficilement faire progresser les réformes du pays où il contribue à la RSS⁹⁴.

Il est aussi essentiel de se souvenir qu'une telle compréhension des logiques locales est extrêmement difficile à acquérir. Comme l'explique un de nos interlocuteurs : « si on ne vit pas en permanence à Kinshasa, on ne connaît pas le jeu⁹⁵ ».

Trouver le bon rythme et le bon séquençage pour les réformes

Selon les pays, le rythme et la séquence idéale des réformes peuvent varier. En Sierra Leone, la phase entre le début de la phase de sortie de crise (négociation d'un accord de paix, intervention) et les élections de 2002 a été la plus cruciale. C'est généralement là que la marge de manœuvre des intervenants est la plus forte, même si en RDC, par exemple, le soutien à la RSS est resté très mitigé pendant la transition, du fait des intérêts des différentes parties du gouvernement. L'élection présidentielle n'a pas permis à la situation d'évoluer radicalement mais elle a toutefois mis le Président Kabila devant ses responsabilités⁹⁶. Au Mali, il semble que l'élection présidentielle ait au contraire permis de donner à la réforme de l'armée une réelle légitimité et un plus grand soutien⁹⁷.

Pendant la période de transition et les quelques mois suivant les élections, le risque est double : ne pas saisir cette fenêtre d'opportunité pour les réformes ; ou imposer des réformes qui ne correspondent pas aux attentes ou aux conditions locales – par exemple trop de réformes –, sans réussir à adopter un rythme prenant en compte les capacités d'adaptation des personnes et des institutions impliquées.

A ce titre, la réforme de la police engagée par une équipe de consultants du Commonwealth soutenue par le DFID à partir de 1998 se révèle très intéressante. La période 1998-2002 a été utilisée pour développer un programme de réformes en concertation avec les policiers sierra léonais qui a permis d'assurer leur implication et leur appropriation du processus dès le départ⁹⁸. Plutôt que de mettre en place tout un

⁹³ Aline Lebœuf, « La réforme du secteur de sécurité en Sierra Leone », *op. cit.*, p. 390.

⁹⁴ Selon un praticien de la RSS : son expérience RSS l'a changé, ce qui est inéluctable car « si je ne comprends pas la société, comment la changer ? ». Séminaire du *peer-review* sur la RSS, Ifri, Bruxelles, décembre 2013.

⁹⁵ Séminaire du *peer-review* sur la RSS, Ifri, Bruxelles, janvier 2014.

⁹⁶ ASADHO, Eastern Congo Initiative, The Enough Project, *et al.*, *op. cit.*

⁹⁷ Entretien, Service européen d'action extérieure, Bruxelles, novembre 2013.

⁹⁸ ISS, *Policing*, entretien n° A9, avec Adrian Horn (consultant britannique, ancien *Chief Police Officer*), réalisé par Daniel Scher, Norfolk, Royaume-Uni, 5 décembre 2007, p. 13-14.

ensemble de réformes, l'accent a été mis sur un programme de mesures étalées dans le temps. Par exemple, l'effort a d'abord été porté sur la formation des plus hauts gradés de la police, afin de s'appuyer sur eux pour mettre en place d'autres réformes. L'entraînement du reste de la police n'est intervenu que dans un deuxième temps.

De tels séquençages peuvent être particulièrement problématiques quand ils ne sont pas assez bien conceptualisés. Par exemple, si les réformes se concentrent initialement sur les aspects matériels, aux effets plus immédiatement visibles et certes utiles (équipements, véhicules, bâtiments), le risque est de ne plus pouvoir par la suite convaincre de la nécessité d'autres volets plus immatériels des réformes, comme l'intégration d'un certain nombre de pratiques et de normes, d'une nouvelle culture professionnelle. D'autres séquençages peuvent se révéler encore plus problématiques. Ainsi il peut être tentant, particulièrement dans un cadre de contre-insurrection, de privilégier la réforme de l'armée pour ne s'intéresser véritablement à la police que lorsqu'un certain niveau de stabilité est revenu. Or, cela risque de renforcer les logiques de compétition entre forces et se révèle politiquement contre-productif à l'égard des populations locales, comme en Afghanistan. Autre exemple : ne réformer que la garde présidentielle a longtemps été une pratique privilégiée dans certains pays (notamment la RCA), parce que les pouvoirs politiques avaient peur de l'armée, qui se trouvait délaissée, sous-payée et peu formée⁹⁹. A terme, cela crée une situation explosive.

Il est donc nécessaire de concevoir une séquence cohérente et adaptée de réformes, et de prendre en compte le risque pouvant découler d'un mauvais « séquençage » entre différents types de réformes : développement de concepts d'opérations (politiques publiques, stratégies, procédures, etc.), développement institutionnel, formation, équipement. Quel type d'action faut-il privilégier, et comment les séquencer ?

L'exemple de la réforme de la justice en Sierra Leone témoigne de ces difficultés. Comme de nombreux programmes de développement en général, ceux du DFID ciblant le système judiciaire sierra-léonais ont malheureusement trop mis l'accent sur les locaux, les matériels (des produits qu'on peut montrer, photographier, donner à voir comme témoin des réformes), l'intégration du droit international dans le droit sierra léonais, et la production de rapports et de stratégies, etc. justifiant le paiement d'un nombre important de consultants extérieurs – au détriment de réformes plus immédiatement utiles permettant la consolidation de la greffe, notamment le financement des personnels, et tout particulièrement des juges. Le DFID a certes fait un vrai effort pour impliquer les différents acteurs locaux dans la conceptualisation du projet de réforme, mais cela a consommé beaucoup du temps très limité dont disposent ces acteurs peu nombreux et déjà surchargés, vu leurs très faibles effectifs, et a finalement ralenti la mise en place de réformes substantielles.

La survalorisation de la réflexion stratégique (ou production « de papier ») par le DFID dans le domaine de la justice (qui a retardé la mise

⁹⁹ Entretien, général français retraité, Paris, février 2013.

en place de mesures concrètes) peut se révéler très utile dans la mesure où elle correspond à une étape indispensable pour la mise en œuvre de tout projet de développement, du fait de la culture bureaucratique des agences de développement ; et parce qu'elle peut servir de support à la construction d'un consensus des autorités locales en faveur de la réforme. En effet, elle permet de communiquer sur le processus de réforme et les missions des différentes institutions. Surtout, elle approche les réformes sous un angle plus global, politico-stratégique. Et elle intègre, grâce à la planification, une vision de long terme, prospective, qui fait souvent défaut lorsque l'accent est mis sur la formation et l'équipement à la va-vite d'un appareil de sécurité permettant d'assurer un niveau de stabilité minimal rendant possible le retrait des forces d'intervention.

Les questions budgétaires : pas de ressources, pas de sécurité

L'un des principaux défis de toute RSS est budgétaire. Dans un cadre de sortie de conflit, l'Etat ne dispose que de ressources financières très limitées et est donc fortement dépendant de l'aide financière que peuvent lui apporter des acteurs extérieurs. Dans de nombreux pays, en outre, une partie du budget de l'Etat est détournée au profit d'intérêts individuels, limitant d'autant la marge financière réelle. La tentation des intervenants extérieurs consiste alors soit à mettre sous contrôle toutes les dépenses de l'Etat, quitte à les réduire drastiquement ; soit à investir lourdement pour reconstruire. Notons aussi qu'une RSS ne peut se réduire à du conseil et de la formation et doit dégager un budget suffisant pour financer toutes une série d'actions qui peuvent aller, en fonction des situations locales, du soutien au paiement des salaires au financement d'infrastructures ou de matériel¹⁰⁰.

Le défi consiste alors à trouver des solutions pour mettre en place un budget suffisant pour financer le secteur de sécurité, mais également raisonnable, tel qu'il permette d'assurer dans la durée un tel financement à la fois pour l'intervenant (dont les budgets sont limités) et pour le pays récepteur de l'aide (notamment lors des phases à venir de diminution de l'aide extérieure), et enfin de créer des mécanismes de contrôle de l'usage de ces fonds afin d'éviter corruption ou gabegie. A ce titre, deux éléments paraissent essentiels : une bonne gestion des budgets alloués et des équipements adéquats.

Améliorer la gestion des budgets alloués

Renforcer le contrôle de gestion des budgets alloués est essentiel et peut être une contrepartie légitime exigée des intervenants extérieurs pour tout versement de fonds supplémentaires. Il ne s'agit pas d'un processus aisé, surtout quand les détournements de fonds sont une pratique usuelle et bien ancrée. Là encore, une approche globale est requise, afin de suivre non seulement les flux budgétaires au sein du gouvernement (du ministère du Budget ou des Finances ou du Trésor jusqu'aux ministères réformés), mais aussi les flux financiers allant des banques au versement des salaires en liquide. Il faut éviter les détournements, s'assurer que les décisions

¹⁰⁰ Voir notamment à ce sujet l'analyse de EUCAP Sahel, John Veneau, « Rapport complémentaire aux évaluations et propositions de soutien des secteurs de la sécurité et de la justice au Mali, juillet-octobre 2013 », 21 octobre 2013, p. 9-10.

budgétaires du gouvernement sont bien appliquées et que l'argent prévu pour telle ou telle action est bien débloqué et versé. Ainsi, en Sierra Leone, les Britanniques ont dû intervenir parce que le ministère des Finances refusait de débloquer l'enveloppe dédiée aux paiements des salaires de militaires. En RCA, avant de verser l'aide promise, les bailleurs de fonds ont décidé de réformer le fonctionnement budgétaire de l'Etat « fantôme » centrafricain¹⁰¹. Certains analystes restent sceptiques quant à la capacité des intervenants extérieurs à lutter véritablement contre la corruption, y compris au Mali¹⁰². Toutefois, si ces efforts permettent de réduire ne serait-ce que partiellement la corruption et de s'assurer que les salaires sont payés, comme en Sierra Leone, ils peuvent s'avérer cruciaux dans la réussite de la RSS.

Equipements : assurer leur renouvellement et leur entretien

Un des problèmes rencontrés par la RSS en Sierra Leone a été la difficulté de l'IMATT, malgré un effort réel pour améliorer les procédures logistiques de l'armée sierra-léonaise, à imposer un droit de regard sur les procédures d'acquisition (pièces détachées, carburants, nourriture, construction des bâtiments), qui sont restées soumises à des logiques clientélistes, ce qui a eu pour effet une inflation des coûts et une dégradation des matériels¹⁰³. Pour diverses raisons, l'opération Pebu (logement) qui devait permettre la construction de casernes pour les militaires ne s'est terminée qu'en 2009, et s'est révélée être un échec¹⁰⁴.

Toujours en Sierra Leone, dans le domaine de la police, la question de l'entretien et du remplacement des matériels (main d'œuvre, pièces détachées, amortissements) n'a pas été suffisamment prise en compte, de sorte que le parc de véhicules progressivement acquis depuis 1999, bien qu'encore insuffisant, s'est révélé de moins en moins utilisable dès 2005.

Mettre en place une nouvelle gestion des ressources humaines

Le problème des ressources humaines est double: d'abord définir la masse salariale la plus adaptée à la fois aux ressources et aux nécessités stratégiques ; puis mettre en place des pratiques qui renforcent la professionnalisation des hommes et femmes en armes, d'autant que leur motivation est parfois très faible. Ainsi, pour un soldat malien interrogé par la presse : « Nous les soldats maliens, sommes des morts-vivants¹⁰⁵ ».

Les agences de développement valorisent en général une approche réductrice de la masse salariale des administrations étatiques qu'elles tentent de réformer : ces dépenses sont considérées comme superflues et la solution qu'elles imposent consiste souvent à réduire le nombre de

¹⁰¹ Entretien, ministère des Affaires étrangères, Paris, janvier 2014.

¹⁰² Entretien, expert français de l'Afrique, Paris, janvier 2014.

¹⁰³ Entretien, officier britannique, Royaume-Uni, octobre 2004.

¹⁰⁴ Aldo Gaeta, « Operation Pebu », in Paul Jackson et Peter Albrecht (dir.), *Security System Transformation in Sierra Leone 1997-2007 Working Paper Series*, n° 5, octobre 2008.

¹⁰⁵ Bastamag, « Une autopsie de l'armée malienne », *MaliJet*, 11 mars 2013, http://www.malijet.com/la_societe_malienne_aujourd'hui/actualite_de_la_nation_malienne/66838-une-autopsie-de-l-armee-malienne.html

militaires. Or, une armée comme celle de la Sierra Leone, sortant de conflit, est certes souvent trop grande, mais elle l'est aussi parce qu'elle contribue à la réinsertion des anciens combattants en les intégrant dans ses rangs. Remettre ces individus dans la rue sans compensation, c'est donc faire courir un risque à la sécurité du pays. C'est bien sur ce point précis que doit être compris le lien entre RSS et DDR.

A ce titre, la solution adoptée en Sierra Leone est particulièrement intéressante. L'accent a été mis sur une réduction progressive des effectifs entre 2002 et 2006 (passage de 17 000 à 11 000 militaires¹⁰⁶), ce qui a permis de diminuer la masse salariale¹⁰⁷. Dans un premier temps, un effort a surtout été fait pour s'assurer que tous les militaires émargeant officiellement au budget de l'Etat existaient vraiment (lutte contre la pratique des *ghost soldiers* ou soldats fantômes), et des *pay-parade* (« défilé des salaires ») ont permis de « mettre à jour » des listes de personnels souvent éloignées de la réalité (présence sur la liste par exemple de vieillards ne pouvant plus se déplacer seuls)¹⁰⁸. Par la suite, les Britanniques ont mis en place une procédure de contrôle de la distribution des salaires, réussissant ainsi à limiter en partie les détournements de fonds et à garantir le paiement des soldes. Un effort similaire a été mis en place par la mission de réforme du secteur de sécurité de l'Union européenne au Congo pour l'armée (EUSEC RDC). Un système de paiement par téléphone portable fonctionnerait pour les salaires des enseignants, mais il doit toujours être mis en place pour les policiers qui ne sont pas payés régulièrement, malgré les programmes de réforme de la police comme EUPOL RDC – d'autant que le paiement en liquide entraîne d'importants détournements¹⁰⁹. Dans le cas des militaires, ils seraient désormais payés en liquide mais directement par la banque, sur présentation de leur carte militaire¹¹⁰. Notons qu'en Centrafrique, au début de l'intervention française, les salaires restent officiellement payés par le Congo-Brazzaville, quand ils sont réellement versés¹¹¹.

En outre, toute réforme des ressources humaines pose la question de l'âge de la retraite et de son application réelle, quand il n'existe pas de système de versement des retraites. En Sierra Leone, des solutions ont été trouvées en clarifiant l'âge du départ à la retraite en fonction des grades et en garantissant un pécule de départ à la retraite. En RDC, en revanche, ce

¹⁰⁶ Peter J. Middlebrook et Sharon M. Miller, *Sierra Leone Security Sector Expenditure Review (SS-ER)*, septembre 2006, p. ii.

¹⁰⁷ Il s'agit officiellement de « right sizing » et non de « down sizing » de l'armée. Chaque militaire reçoit de l'argent, deux millions de leones, un an de salaire et 600 000 leones pour une formation. En outre, désormais, tous les militaires doivent prendre leur retraite à 55 ans, quel que soit le rang. Entretien, colonel sierraléonais, Freetown, juillet 2005.

¹⁰⁸ Entretien, officier britannique, Royaume-Uni, octobre 2004.

¹⁰⁹ Entretien, consultant impliqué dans un programme SSR en RDC, Paris, février 2013.

¹¹⁰ Entretien, Service européen d'action extérieure, Bruxelles, janvier 2014.

¹¹¹ International Crisis Group, « Centrafrique : l'intervention de la dernière chance », *Africa Briefing*, n° 96, 2 décembre 2013, p. 6-7.

problème reste entier début 2013, avec un inspecteur général de la police âgé de 75 ans, comme deux de ses adjoints¹¹².

Le problème le plus grave, cependant, demeure le niveau des salaires, qui restent bloqués et sont insuffisants au regard du coût de la vie pour empêcher la corruption et le mécontentement de certains fonctionnaires (60 euros pour un soldat en RDC par exemple¹¹³). Ils sont en outre incomparablement faibles au regard des salaires payés par les agences d'aide au développement, y compris au sein des secrétariats et commissions qu'elles mettent en place pour contrôler l'usage fait de leur aide budgétaire et qui contribuent surtout à affaiblir les Etats en les dotant d'un système à deux vitesses. Ainsi, en Sierra Leone en 2005, un policier gagnait 50 dollars par mois¹¹⁴, un *Permanent Secretary* sierra-léonais (qui assure la double responsabilité de directeur et de responsable du personnel au sein d'un ministère) avait une rémunération inférieure à 500 dollars, alors qu'un fonctionnaire du *Decentralization secretariat* était payé par la Banque mondiale environ 2500 dollars par mois¹¹⁵.

Outre les effectifs et des niveaux de salaires, la réforme des modes de recrutement, de formation et de promotion des personnels des organisations du secteur de sécurité est également problématique. L'exemple du Mali est à ce titre proche de celui de la Sierra Leone avant les réformes et de la RDC : les postes de fonctionnaires dans l'armée, dans les douanes, dans la police ou dans la justice ne sont obtenus qu'en contrepartie du soutien de *big men* ou d'un « tarif d'achat »¹¹⁶. Ils ne sont pas le résultat d'une compétence ou d'un processus de recrutement méritocratique. En conséquence, cela donne lieu presque légitimement à des pratiques de corruption pour compenser l'achat initial, comme la « coutume du billet » pour tout contrôle de la sécurité routière au Mali¹¹⁷. Par ailleurs, les promotions peuvent aussi être attribuées ou refusées pour des raisons indépendantes de la compétence et des résultats obtenus ou

¹¹² Entretien, consultant impliqué dans un programme SSR en RDC, Paris, février 2013.

¹¹³ Entretien, Service européen d'action étrangère, Bruxelles, janvier 2014. Ce salaire aurait déjà été multiplié par quatre depuis 2003.

¹¹⁴ Entretien avec un chercheur sierra-léonais, ONG locale financée par NDI, 15 juillet 2005.

¹¹⁵ Entretien, *Office for National Security*, Freetown, juillet 2005.

¹¹⁶ Les bakchichs pour être recruté comme soldat seraient de 230 à 380 euros, alors que le salaire n'est que de 70 euros par mois. Bastamag, « Une autopsie de l'armée malienne », *MaliJet*, 11 mars 2013, accessible à l'adresse : http://www.mali-jet.com/la_societe_malienne_aujourd'hui/actualite_de_la_nation_malienne/66838-une-autopsie-de-l-armee-malienne.html

¹¹⁷ Notons qu'au Mali, des représentants des services de sécurité se font payer pour monter la garde auprès de bâtiments privés, en plus de leur fonction salariée au service de l'Etat, parce qu'ils peuvent offrir une garde armée, alors que la loi malienne interdit aux compagnies de sécurité privées d'armer des civils. En Sierra Leone une des premières mesures prises par les Britanniques a été de radier des listes de fonctionnaires ceux ne se présentant pas en personne lors des « pay-parades » ou refusant un déploiement en province. Ainsi, un message clair était envoyé : de telles pratiques ne seraient pas tolérées. Cela étant, au moins un témoignage collecté tend à montrer qu'un certain absentéisme restait de rigueur dans certains services, au moins lors des premières années de la réforme.

même des formations réalisées. Toute réforme des ressources humaines doit remettre en place un système méritocratique.

Comme pour tout élément d'une RSS, une connaissance fine des ressources humaines de l'institution à réformer est donc essentielle. Ainsi, analyser la pyramide des grades et l'âge de départ à la retraite¹¹⁸ est crucial dans la mesure où cela permet d'évaluer précisément non seulement les besoins de promotions, mais surtout les besoins de recrutement et de formation et donc d'aider les acteurs locaux à anticiper et à mettre en place aussi en amont que possible un programme de formation adapté.

EUTM Mali a soutenu un effort de l'état-major malien pour repenser sa politique de ressources humaines et il est évident qu'une future mission européenne ou bilatérale en soutien des forces de sécurité intérieure du Mali devra faire de même, sans quoi il restera très difficile de lutter contre l'impunité et de réformer le secteur de sécurité.

Former, entraîner, accompagner

Il ne suffit pas de recruter, de donner un salaire et de déployer sur le terrain un policier ou un militaire pour qu'il contribue à la sécurité. Il faut encore le former. Le former à tirer, le former à interagir avec la population, le former à remplir un rapport, le former à mille savoir-faire de base, au *drill* (ou pas, c'est une question qui se pose pour la police), à la discipline, au maintien de l'ordre, à mener une enquête, à connaître et appliquer la procédure, etc. Il faut distinguer, en outre, formation de base et formations spécialisées. Par ailleurs, sachant que le problème n'est pas tant la formation que sa mise en œuvre, il est essentiel de trouver des solutions pour s'assurer qu'une fois revenus dans leurs unités, une fois déployés sur le terrain, policiers et militaires continuent d'appliquer les bonnes pratiques enseignées en formation, et pas celles de leurs anciens et nouveaux chefs parfois radicalement inconciliables¹¹⁹. Pour cela, une forme de *mentoring* est souvent essentielle. Encore le *mentoring* se doit-il d'être suffisamment léger pour éviter de prendre la place des chaînes de commandement existantes ou de réduire la capacité d'initiative des personnes formées. Les

¹¹⁸ Comme le font, pour l'âge de départ à la retraite de la gendarmerie, John Veneau et Gabriele Casalena dans leur rapport sur les forces de sécurité intérieure et la justice au Mali. Selon ces deux auteurs, environ un tiers du personnel de la gendarmerie partira en retraite entre 2012 et 2017, dont 300 départs ont déjà été retardés notamment parce que le ministère de la Défense n'autorise aucun recrutement pour la gendarmerie. Ces départs massifs conduisent les auteurs à recommander de nécessaires recrutements et formations. Le rapport n'envisage pas d'autre option, d'autant qu'il souligne que la gendarmerie se voit confier de nouvelles missions requérant des moyens plus importants, en dépit de son problème de recrutement. EUCAP SAHEL, Détachement OL Bamako, John Veneau, OL Gendarmerie Police, Gabriele Casalena, juge OL Justice, « Evaluation et propositions de soutien des secteurs de la sécurité et de la justice au Mali », Rapport de mission, mars-juin 2013, 21 juin 2014.

¹¹⁹ ISS, *Policing*, entretien n° A4, avec Keith Biddle, réalisé par Gordon Peake, Manchester, Royaume-Uni, 5 décembre 2007.

patrouilles jointes sont aussi une solution, mise en œuvre notamment au Nord Mali¹²⁰.

Gérer la compétition entre forces

Un autre enjeu des ressources humaines est la compétition entre forces. Cette dernière peut être une bonne chose si elle incite à plus d'excellence, mais en Sierra Leone, elle a conduit à des affrontements ponctuels entre forces de police et forces armées, au début des réformes. L'armée estimait recevoir beaucoup de formation et peu d'équipements, tandis que la police aurait reçu moins de formation et plus d'équipements. Dès 1999, les Britanniques avaient proposé une approche en termes de « primauté de la police » (*police primacy*) dans le domaine de la sécurité. Mais ce concept ne s'est véritablement imposé qu'une fois la guerre terminée. L'armée rechigne alors à accepter son nouveau statut, qui la contraint à rester encasernée, et ne lui permet plus de profiter des bénéfices (illégaux) qu'apporte la présence sur le terrain (point de contrôle permettant de conditionner le passage à l'obtention de faveurs, par exemple). Au niveau des directions des deux institutions, la mise en place de structures de coordination et la création de l'*Office for National Security* (ONS, rappelant le *National Security Council* américain), ainsi que les relations personnelles entre responsables, ont permis de prendre conscience du problème et de rechercher des solutions. Ainsi, au niveau du rang, des patrouilles conjointes police/police militaire ont contribué à assainir la situation, en arrêtant les militaires qui ne respectaient pas le droit. La mise en place d'un cadre précisant les relations entre police et armée, ainsi que leurs responsabilités réciproques, le *Military Aid to Civil Power* (MACP), a également facilité l'acceptation par l'armée de sa nouvelle situation.

Accompagner

Notons qu'au moins dans le discours, les pratiques des conseillers RSS ont déjà bien évolué. Tandis que les premiers documents stratégiques produits par le ministère de la Défense sierra-léonais étaient rédigés par des Britanniques, les documents les plus importants (*White Book on Defence* et *Security Sector Review*) ont été rédigés par des Sierra Léonais avec le soutien de Britanniques. De même, la mission EUTM Mali semble avoir su se cantonner à un rôle de soutien à la rédaction des documents de stratégie produits par l'état-major malien¹²¹. Toutefois, on ne peut exclure que dans certains cas comme la Côte d'Ivoire, la rédaction de documents stratégiques ait été essentiellement le fait des conseillers étrangers¹²². Parfois, « faire à la place de » équivaut à une posture un peu hypocrite d'influence, où les premières versions sont rédigées par les étrangers mais présentées par les acteurs africains comme ayant été rédigées par eux¹²³.

¹²⁰ Voir à ce sujet : Martial de Reviers, « Contribution de l'EMF3 à l'Opération Serval », *Héraclès*, n° 51, décembre 2013, p. 15. Cet article explique que cinq officiers français ont renforcé le commandement de la MISMA au Mali, et que « certains officiers africains ont insisté sur le rôle de conseiller – et non de substitution – des officiers français, s'appuyant en cela sur des instructions de la CEDEAO ».

¹²¹ Entretien avec une personne directement impliquée dans EUTM Mali, novembre 2013. Cette information n'a pas pu être vérifiée.

¹²² Entretien, Paris, janvier 2014.

¹²³ Entretien, ministère français de la Défense, Paris, mars 2013.

Une rédaction locale implique souvent des temps de développement plus longs pour ces textes, ne serait-ce que parce qu'ils requièrent alors un véritable effort de consultation des différents acteurs locaux impliqués¹²⁴. Cela a toutefois pour résultat bénéfique de permettre la formation d'un consensus plus solide autour de ces textes, qui ont alors beaucoup plus de chances d'être mis en œuvre puisqu'ils seront défendus par les acteurs qui les ont produits¹²⁵.

Peut-être une solution intermédiaire consiste-t-elle alors à adopter une posture pragmatique d'écoute, de souplesse, mise en œuvre par chaque individu impliqué dans le champ de la RSS, afin de soutenir les efforts des acteurs directs pour trouver des solutions adaptées aux problèmes locaux, conciliant intérêts, priorités et normes locales comme internationales. Des cadres de consultation peuvent se révéler en effet inutiles s'ils ne servent qu'à vendre une démarche préfabriquée, et si toute réserve et critique est interprétée comme une résistance à la RSS¹²⁶. Il s'agit au final de responsabiliser les militaires locaux et de leur permettre de prendre des décisions adaptées en l'absence de leur formateurs, les incitant ainsi à se défaire d'une culture professionnelle dans laquelle l'autorité n'est jamais dévolue et les décisions toujours prises d'en haut.

¹²⁴ Notons aussi que certains conseillers britanniques ont été critiqués pour leur tendance à « faire à la place » des Sierra Léonais au lieu de les former à prendre leurs responsabilités et de se contenter d'un rôle de conseil. De fait, pour de nombreux conseillers, il semble que faire soi-même un certain nombre de tâches garantit qu'elles seront mieux réalisées, et plus rapidement. A court terme, cela peut être vrai, mais à long terme, on note un épuisement des conseillers étrangers, contraints d'assumer des tâches qu'ils ne réussissent pas à déléguer, et un retour au *statu quo ante* dès qu'ils ne sont plus remplacés, puisqu'aucune capacité locale n'a été développée permettant de « prendre la relève ». Le même problème s'est posé dans les îles Salomon où les conseillers australiens, ne comprenant pas les difficultés des policiers locaux à adopter leurs pratiques, « finissaient [les] tâches » de ces policiers. Sinclair Dinnen, Abby McLeod et Gordon Peaker, « Police-Building in Weak States: Australian Approaches in Papua New Guinea and Solomon Islands », in Gordon Peake, Eric Sheye et Alice Hills, *Managing Insecurity. Field Experiences of SSR*, Abingdon, Routledge, 2009, p. 14.

¹²⁵ Rappelons qu'il est utile pour tout consultant RSS de ne pas céder à l'illusion du pouvoir du texte, quel qu'il soit: si des lois pourtant votées ne sont jamais appliquées en Europe, malgré la puissance des Etats, on peut se demander ce qu'il en est des Etats fragiles voire faillis où le papier n'a parfois tout simplement aucune valeur. S'appuyer sur les textes pour réformer est alors très délicat, voire dangereux, et tout texte qui n'est pas approprié, compris, soutenu par les acteurs locaux a d'autant plus de chances de disparaître dans des archives délabrées. La compréhension de la société dans laquelle on s'implique est donc un préalable nécessaire à tout investissement dans cette voie.

¹²⁶ Ainsi une personne du ministère de la Défense sierra-léonais nous a expliqué qu'un des responsables britanniques avait réussi à terroriser tous les Sierra Léonais en leur interdisant toute critique, même constructive. Il s'agissait selon lui d'une exception, mais tant que cette personne est restée en Sierra Leone (quelques mois), elle contribuait à rendre les réformes inefficaces car non adaptées à la réalité sierra-léonaise et non acceptées par les acteurs sierra-léonais contraints à leur corps défendant de les mettre en place. Entretien, Freetown, juillet 2005.

Conclusion

Une RSS ne peut se contenter d'être un produit bureaucratique, elle nécessite qu'un décideur politique local, avec ou sans le soutien d'acteurs étrangers, dégage des priorités stratégiques et les moyens correspondant. La mise en œuvre d'un tel projet stratégique s'avère exigeante, délicate, parfois impossible. « Lost in translation », entre les briques à court terme et les objectifs stratégiques, entre les attentes internationales et les intérêts locaux, entre le possible et le souhaitable, les praticiens de la RSS jonglent avec les bureaucraties, tentant de contribuer, à leur échelle, à la fabrication d'une paix attendue mais délicate. En réalité, ils contribuent par ce processus à inscrire leur action dans la très longue durée de la formation des Etats. Comme le montre le nombre de semi-réussites et d'échecs, la RSS n'est pas une voie facile mais elle reste, aujourd'hui encore, une solution indépassable pour qui veut construire des systèmes politiques assurant à la fois la sécurité et l'Etat de droit.

Face aux difficultés et à la complexité de la RSS, face à la multiplicité des conditions à remplir pour la réussir, il est possible qu'elle ait le même avenir que la contre-insurrection désormais délaissée au profit des *light footprint operations*. Ainsi, les acteurs engagés dans des processus de RSS devraient sans doute à l'avenir chercher à promouvoir des versions plus légères de la RSS, axées sur des objectifs de court terme, centrées sur l'efficacité plutôt que sur les enjeux de gouvernance et sur les seules organisations opérationnelles. Un tel choix reviendrait toutefois à reproduire les échecs de la coopération militaire au Mali ou de la RSS en Irak ou en Afghanistan, et risquerait paradoxalement de garantir la faillite à moyen terme des opérations de *light footprint* s'appuyant sur la RSS comme condition de leur succès.

Références

Documents officiels

« Assistance militaire à un pays tiers : contribution de l'armée de Terre », *Doctrine Tactique*, n° 23, 2011.

COMITE SECTORIEL DE LA RSS, Stratégie sectorielle de la réforme du secteur de sécurité en République Centrafricaine, 29 octobre 2009.

COMMISSION DE L'UNION EUROPÉENNE, *A Concept for European Community Support for Security Sector Reform*, Communication From The Commission To The Council And The European Parliament, COM(2006) 253 final {SEC(2006) 658}, Bruxelles, 24 mai 2006, accessible à l'adresse : http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0253en01.pdf.

CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, *Council Conclusions on a Policy framework for Security sector reform*, 2736th General Affairs Council meeting, Luxembourg, 12 juin 2006, accessible à l'adresse : http://www.eu2006.at/de/News/Council_Conclusions/1206SecuritySectorReform.pdf.

DCSD, « Dossier la RSS », Partenaires sécurité défense, *Revue de la coopération de sécurité et de défense*, n° 269, printemps 2012.

DCSD, « Dossier spécial la coopération de sécurité et de défense », Partenaires sécurité défense, *Revue de la coopération de sécurité et de défense*, n° 266, printemps 2011.

DFID, *Understanding and Supporting Security Sector Reform*, supervisé par Dick Baly (DFID), produit par Dylan Hendrickson (CSDG, King's College), avec l'aide de Comfort Ero, Steven Pullinger, Philip Wilkinson et édité par Colin Roth, non daté.

MINISTERE DE LA DEFENSE NATIONALE DE LA REPUBLIQUE CENTRAFRICAINE, *Etat des lieux des forces de défense*, Comité préparatoire du séminaire national sur la réforme du secteur de la sécurité, Bangui, 10 April 2008.

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

OCDE, *Réforme des systèmes de sécurité et gouvernance*. Un document de référence du CAD, 2005.

PNUD, *Justice and Security Sector Reform: BCPR's Programmatic Approach*, New York, 2002.

REPUBLIQUE FRANÇAISE, *Réforme des systèmes de sécurité: approche française*, août 2008.

SECRETAIRE GENERAL DES NATIONS UNIES, Report of the Secretary-General on "Securing peace and development: the role of the United

Nations in supporting security sector reform", S/2008/39, 23 janvier 2008, accessible à l'adresse : <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/21/6/06/PDF/N0821606.pdf?OpenElement>.

SHORT Clare, « Security Sector Reform and the Elimination of Poverty », discours prononcé au Centre for Defence Studies, King's College, Londres, 9 mars 1999, accessible à l'adresse : www.securityanddevelopment.org/pdf/Security_Sector_Reform_and_the_Elimination_of_Poverty_DFID.pdf.

Ouvrages et monographies

ADAMS Gordon et WILLIAMS Rebecca, *A New Way Forward: Rebalancing Security Assistance Programs and Authorities*, The Henry L. Stimson Center, mars 2011.

AGOKLA Kossi, BAGAYOKO Niagalé, N'DIAYE Boubacar (dir.), *La réforme des systèmes de sécurité et de justice en Afrique francophone*, Paris, OIF, mars 2010.

AFRICA Sandy et KWADJIO Johnny (dir.), *Changing Intelligence Dynamics in Africa*, GFN-SSR, ASSN, juin 2009.

ALBRECHT Peter Alexander, *Transforming Internal Security in Sierra Leone: Sierra Leone Police and Broader Justice Sector Reform*, DIIS Report, juillet 2010, accessible à l'adresse : www.diis.dk/graphics/Publications/Reports2010/RP2010-07_transforming_Sierra_Leone_web.pdf.

ALBRECHT Peter Alexander et JACKSON Paul, *Security System Transformation in Sierra Leone, 1997-2007*, février 2009, accessible à l'adresse : www.ssrnetwork.net/documents/Publications/SierraLeoneBook/Security%20System%20Transformation%20in%20Sierra%20Leone,%201997-2007.pdf.

BAGAYOKO Niagalé, *L'appareil de sécurité de la République centrafricaine. Acteurs et structures*, Report for DFID, 5 mai 2008.

BALL Nicole, *Spreading Good Practices in Security Sector Reform: Policy Options for the British Government*, Executive Summary, Saferworld, 1998.

BALL Nicole et VAN DE GOOR Luc (PricewaterhouseCoopers LLP), *Promoting Conflict Prevention through Security Sector Reform: Review of Spending on Security Sector Reform through the Global Conflict Prevention Pool*, avril 2008.

BAYART Jean-François, *L'Etat en Afrique*, Paris, Fayart, 1989.

BEARNE Susanna, OLIKER Olga, O'BRIEN Kevin A. et RATHMELL Andrew, *National Security Decision-Making Structures and Security Sector Reform*, RAND Corporation Technical Report Series, [préparé pour la United Kingdom's Security Sector Development Advisory Team], 2005, accessible à l'adresse : www.rand.org/pubs/technical_reports/2005/RAND_TR289.pdf.

BOUTELLIS Arthur, *The Security Sector in Côte d'Ivoire: A Source of Conflict and a Key to Peace*, International Peace Institute, mai 2011.

BRYDEN Alan, N'DIAYE Boubacar et OLONISAKIN Funmi, *Challenges of Security Sector Governance in West Africa*, Vienne, Berlin, DCAF, 2008.

BRYDEN Alan, HÄNGGI Heiner (dir.), *Reform and Reconstruction of the Security Sector*, Münster, Lit Verlag, 2004.

CHALMERS Malcolm, *Security Sector Reform in Developing Countries: An EU Perspective*, Londres, Saferworld and the Conflict Prevention Network, 2000.

CHANAA Jane, *SSR: Issues, Challenges & Prospects*, Adelphi Papers, n° 344, 2002, p. 1-82.

CHATAIGNER Jean-Marc et MAGRO Hervé (dir.), *Etats et sociétés fragiles. Entre conflits, reconstruction et développement*, Karthala, Paris, 2007.

HENDRICKSON Dylan, *Security-Sector Reform: a Work in Progress*, ODI HPN Report, 7 novembre 2000, accessible à l'adresse : www.odihpn.org/report.asp?ReportID=2231.

HENDRICKSON Dylan et BALL Nicole, *Off-Budget Military Expenditure and Revenue: Issues and Policy Perspectives for Donors*, CSGD Occasional Paper, n° 1, 2002.

HENDRICKSON, Dylan, *Key Challenges Facing Security Sector Reform: A Case for Reframing the Donor Policy Debate*, GFN-SSR Working Paper, mai 2009, accessible à l'adresse : www.ssrnetwork.net/documents/Publications/GFN-SSR%20-%20Reframing%20the%20SSR%20Debate%20-%20Dylan%20Hendrickson.pdf

ISMAIL Olawale, HENDRICKSON Dylan, *What is the Case of a Security and Justice Focus in Development Assistance Programming? An Assessment of Existing Literature and Evidence*, Literature Review, GFN-SSR, avril 2009.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *République Centrafricaine : anatomie d'un Etat fantôme*, Africa report, n° 136, 13 décembre 2007.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Guinea: Reforming the Army*, Africa Report, n° 164, 23 septembre 2010.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Guinée : Remettre la transition sur les rails*, Africa Report, n° 178, 23 septembre 2011.

LEBŒUF Aline, *La réforme du secteur de sécurité en Sierra Leone*, Thèse soutenue le 25 janvier 2013, Université Paris I, Panthéon-Sorbonne.

MALAN Mark, *Security Sector Reform in Liberia: Mixed Results from Humble Beginnings*, Strategic Studies Institute, mars 2008.

MARTINELLI Marta et KLIMIS Emmanuelle, *La réforme du secteur de la sécurité en République Centrafricaine. Quelques réflexions sur la contribution belge à une expérience originale*, Les rapports du GRIP, 2009/5.

MELMOT Sébastien, *Candide au Congo : l'échec annoncé de la réforme du secteur de sécurité (RSS)*, Focus stratégique, n° 9, septembre 2008.

NATHAN Laurie (dir.), *No Ownership, No Commitment: A Guide to Local Ownership of Security Sector Reform*, [commandé par la Security Sector Reform Strategy du Global Conflict Prevention Pool du gouvernement britannique], University of Birmingham, GFN-SSR, DFID, octobre 2007 (2^{ème} édition), accessible à l'adresse : www.ssrnetwork.net/documents/Publications/No_Ownership_No_Commitment_v2.pdf.

NEOLA Olivier, *Building Security Institutions: Lessons Learned in Afghanistan*, Focus stratégique, n° 38, juillet-août 2012, accessible à l'adresse : <http://www.ifri.org/downloads/fs38neola.pdf>.

RENO, William, *Corruption and state politics in Sierra Leone*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

SCHNABEL Albrecht et EHRHART Hans-Georg (dir.), *Security Sector Reform and Post-Conflict Peacebuilding*, New York, United Nations University Press, 2005.

SEDRA Mark (dir.), *The Future of Security Sector Reform, The Centre for International Governance Innovation*, 2010, accessible à l'adresse : www.cigionline.org/sites/default/files/The%20Future%20of%20Security%20Sector%20Reform.pdf.

SERAFINO Nina M., *Policing in Peacekeeping and Related Stability Operations: Problems and Proposed Solutions*, CRS Report for Congress, référence RL32321, 30 mars 2004.

SOUBRIER Emma, *Re-construire une armée nationale. L'exemple du Liban depuis 1958*, Centre de Doctrine d'Emploi des Forces (CDEF), Cahier du RETEX, Recherche, février 2013.

WILLIAMS Rocklyn, « Africa and the Challenges of Security Sector Reform », in *Building stability in Africa: Challenges for the New Millennium*, Monograph 46, février 2000.

Articles et chapitres d'ouvrages

ABRAHAMSEN Rita et WILLIAMS Michael C., « Security sector reform: bringing the private in », *Conflict, Security & Development*, vol. 6, n° 1, 2006, p. 1-23.

AUGE Axel, « Les réformes du secteur de la sécurité et de la défense en Afrique sub-saharienne : vers une institutionnalisation de la gouvernance du secteur sécuritaire », *Afrique contemporaine*, n° 218, février 2006, p. 49-68.

BAKER Bruce, « Beyond the State Police in Urban Uganda and Sierra Leone », *Afrika Spektrum*, vol. 41, n° 1, 2006, p. 55-76.

BAKER Bruce, « Post-War Policing by Communities in Sierra Leone, Liberia, Rwanda », *Democracy and Security*, vol. 3, n° 2, 2007, p. 215-236.

BERGHEZAN Georges, « La corruption, au cœur de l'effondrement de l'Etat malien », in AMMMOUR Laurence Aïda, BERGHEZAN Georges, BOUHLEL Ferdaous et al., *Sahel, Eclairer le passé pour mieux dessiner l'avenir*, Bruxelles, GRIP, 2013, p. 41-60.

BENDIX Daniel et STANLEY Ruth, « Security Sector Reform in Africa: The Promise and the Practice of a New Donor Approach », Occasional Paper Series, vol. 3, n° 2, 2008, accessible à l'adresse : www.accord.org.za/downloads/op/op_2008_2.pdf.

BENDIX Daniel et STANLEY Ruth, « Deconstructing local ownership of security-sector reform: A review of the literature », *African Security Review*, vol. 17, n° 2, juin 2008, accessible à l'adresse : www.iss.co.za/pgcontent.php?UID=18567.

BESANCENOT Sophie, « An Anglophone Invention? The Difficult Emergence of a French Security Sector Reform Practice », *International Peacekeeping*, vol. 19, n° 3, p. 348-362.

BROGDEN Mike, « 'Horses for Courses' and 'Thin Blue Lines': Community Policing in Transitional Society », *Police Quarterly*, vol. 8, n° 1, 2005, p. 64-98.

BRZOSKA Michael, « Development Donors and the Concept of Security Sector Reform », DCAF Occasional Paper, n° 4, novembre 2003.

CHATAIGNER Jean-Marc, « La réforme du secteur de sécurité dans les Etats et sociétés fragiles. Préalable indispensable au développement, ou dernière des illusions néocoloniales ? », *Afrique contemporaine*, n° 218, février 2006, p. 101-118.

CHUTER David, « Understanding SSR », *Journal of Security Sector Management*, vol. 4, n° 2, avril 2006.

DARBON Dominique et QUANTIN Patrick, « Etats fragiles : des Etats à historicité décalées », in CHATAIGNER Jean-Marc et MAGRO Hervé (dir.), *Etats et sociétés fragiles. Entre conflits, reconstruction et développement*, Karthala, Paris, 2007, p. 475-492.

DEBOS Marielle, « Living by the Gun in Chad: Armed Violence as a Practical Occupation », *Journal of Modern African Studies*, vol. 49, n° 3, 2011, p. 409-428.

EBO Adedeji, « The Role of Security Sector Reform in Sustainable Development: Donor Policy Trends and Challenges », *Conflict, Security & Development*, vol. 7, n° 1, 2007, p. 27-60.

GINIFER Jeremy, « The Challenge of the Security Sector and Security Reform Processes in Democratic Transitions: The Case of Sierra Leone », *Democratization*, vol. 13, n° 5, 2006, p. 791-810.

GRØNER KROGSTAD Erlend, « Security, Development, and Force: Revisiting Police Reform in Sierra Leone », *African Affairs*, vol. 111, n° 443, mars 2012, p. 261-280.

HÄNGGI Heiner, TANNER Fred, Promoting Security Sector Governance in the EU's Neighbourhood, *Chaillot Paper*, n° 80, juillet 2005, p. 18.

HILLS Alice, « Defense Diplomacy and Security Sector Reform », *Security Policy*, vol. 21, n° 1, avril 2000, p. 46-67.

HILLS Alice, « Security Sector Reform and Some Comparative Issues in the Police-Military Interface », *Contemporary Security Policy*, vol. 21, n° 3, p. 1-26.

HILLS Alice, « Police Commissioners, Presidents and the Governance of Security », *Journal of Modern African Studies*, vol. 45, n° 3, 2007, p. 403-423.

HORN Adrian et OLONISAKIN Funmi, avec PEAKE Gordon, « United Kingdom-led Security Sector Reform in Sierra Leone », *Civil Wars*, vol. 8, n° 2, juin 2006, p. 109-123.

JOANA Pierre-Michel, « A propos de la réforme des systèmes de sécurité en Afrique », *Les Cahiers de la Revue Défense Nationale*, hors-série, janvier 2010, p. 132-139.

KNIGHT Andy, « Linking DDR and SSR in Post Conflict Peace-building in Africa: An Overview », *African Journal of Political Science and International Relations*, vol. 41, n° 1, janvier 2010, p. 29-54.

LEBŒUF Aline, « La réforme britannique du secteur de la sécurité en Sierra Leone. Vers un nouveau paradigme », *Politique Africaine*, n° 98, juin 2005, p. 63-78.

MEDARD Jean-François, « The Underdeveloped State in Tropical Africa: Political Clientelism and Neo-Patrimonialism? », p. 162-192, in Clapham Christopher (dir.), *Private Patronage and Public Power: Political Clientelism in the Modern State*, London, France Pinter, 1982.

MEHLER Andreas, « The Production of Insecurity by African Security Forces: Insights from Liberia and the Central African Republic », GIGA Working Papers, n° 114, November 2009.

SUDGEN Jennifer, « Security Sector Reform: the Role of Epistemic Communities in the UK », *Journal of Security Sector Management*, vol. 4, n° 4, novembre 2006.

WILEN Nina, « 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.

WILSON Peter, « Analysis: the Contribution of Intelligence Services to Security Sector Reform », *Conflict, Security & Development*, vol. 5, n° 1, 2005, p. 87-107.

WHITEHOUSE Bruce, « The Malian Government's Challenge to Restore Order in the North », *CTC Sentinel*, 24 février 2014, accessible à l'adresse : <http://www.ctc.usma.edu/posts/the-malian-governments-challenge-to-restore-order-in-the-north>.

Informations aux lecteurs

Si vous êtes intéressé (e) par d'autres publications de la collection, veuillez consulter la section « Focus Stratégique » sur le site Internet de l'Ifri :

www.ifri.org/

Les derniers numéros publiés de la collection « Focus stratégique » sont :

- Aude-Emmanuelle Fleurant et Yannick Quéau, « Quelles perspectives pour les industries européennes d'armements terrestres ? », *Focus stratégique*, n° 50, avril 2014.
<http://ifri.org/downloads/fs50fleurantqueau.pdf>
- Guillaume Garnier, « The Amphibious Endeavour: Tactical Risk, Strategic Influence », *Focus stratégique*, n° 46 bis, février 2014.
<http://www.ifri.org/downloads/fs46bisgarnier.pdf>
- Paul Rogers, « Unmanned Air Systems: The Future of Air & Sea Power? », *Focus stratégique*, n° 49, janvier 2014.
<http://www.ifri.org/downloads/fs49rogers.pdf>
- André Thiéblemont, « La fin du régiment ? Trente ans de déstructuration de l'organisation tactique régimentaire », *Focus stratégique*, n° 48, novembre 2013.
<http://www.ifri.org/downloads/fs48thieblemont.pdf>
- Stéphane Taillat, « Drones-tueurs et éliminations ciblées. Les Etats-Unis contre Al-Qaïda et ses affiliés », *Focus stratégique*, n° 47, octobre 2013.
<http://www.ifri.org/downloads/fs47taillat.pdf>
- Guillaume Garnier, « Le pari de l'amphibie. Risque tactique, influence stratégique », *Focus stratégique*, n° 46, septembre 2013.
<http://www.ifri.org/downloads/fs46garnier.pdf>
- Pierre Razoux, « The IDF on All Fronts: Dealing with Israeli Strategic Uncertainty », *Focus stratégique*, n° 45 bis, août 2013.
<http://www.ifri.org/downloads/fs45bisrazoux.pdf>