

LA RÉFORME DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ

UN OUTIL UTILE POUR LA SORTIE DE CRISE?

PAR

DAVID CHUTER (*)

On trouve l'expression «Réforme du secteur de sécurité» (RSS) partout dans les textes sur la gestion de crise, la sortie de crise et la prévention de crise, ainsi que dans le discours sur les opérations de maintien de la paix, les interventions dites de «gouvernance» et les initiatives visant à calmer les affrontements politiques et militaires. Il s'agit précisément d'une expression et non d'un concept, encore moins d'une doctrine ou d'un champ d'expertise. C'est une étiquette, souvent utilisée dans des sens tout à fait différents et dans des contextes stratégiques peu reliés les uns aux autres. A toute organisation sa définition, en fonction de ses intérêts et de ses objectifs politiques, ce qui explique en partie les difficultés de coordination et les échecs constants sur le terrain (1).

Cet article entend dissiper autant que possible la confusion née d'une telle situation – surtout dans le domaine de la sortie de crise – et situer la RSS dans le contexte plus global des actions à destination d'un secteur de sécurité post-crise.

L'importance primordiale d'un secteur de sécurité efficace pour le développement économique et le progrès politique n'a jamais été sérieusement contestée. Le processus de formation des États occidentaux est toujours passé par la maîtrise du terrain et par l'établissement du monopole de la violence légitime du gouvernement central, ainsi que par l'assurance d'une vie sécurisée pour la population.

(*) Consultant indépendant, spécialiste des questions de sécurité. L'auteur tient à remercier les organisateurs d'un séminaire sur les «spécificités et enjeux de la réforme des systèmes de sécurité et de justice en Afrique francophone», financé par l'Organisation internationale de la francophonie et tenu à Lomé (Togo) en mai 2009, pour avoir eu la courtoisie de l'inviter à intervenir lors du séminaire. Le débat qui a suivi a beaucoup facilité la rédaction de cet article.

(1) Cf. par exemple Mark SEDRA, «Security sector reform in Afghanistan and Iraq: exposing a concept in crisis», *Journal of Peacebuilding and Development*, vol. III, n° 7, 2007; Sébastien MELMOT, «Candide au Congo: l'échec annoncé de la réforme du secteur de sécurité», *Focus stratégique*, n° 9, sept. 2008.

LA RSS AVANT LA RSS

La tradition des missions militaires, pour former les armées et les marines des nouveaux Etats remonte au XIX^e siècle. Le gouvernement japonais a choisi une mission allemande pour la formation de sa nouvelle armée de terre et une mission britannique pour la marine. Plusieurs autres Etats ont suivi ce modèle. Pendant la Guerre froide, la coopération militaire se pliait généralement à une logique politique : de l'Amérique latine à la Corée du Sud, en passant par l'Iran du Shah et l'Afrique du Sud version *apartheid*, l'Occident, les Etats-Unis en tête, ont formé, entraîné et équipé les forces armées, les services de renseignement et les forces de l'ordre des pays considérés comme amis de l'Occident. L'Union soviétique a offert les mêmes services à ses fidèles clients autour du monde. Dans tous les cas, l'objectif était l'amélioration de la capacité technique des forces de sécurité et le renforcement de leur adhésion à l'un des deux camps.

Les anciennes puissances coloniales, en l'occurrence les Anglais et les Français, ont poursuivi une politique assez proche de celle-là en Afrique, pour des raisons diverses, mais différentes dans chacun des deux cas. Le sens des responsabilités, l'esprit de néo-colonialisme, le souci de la stabilité, la dette morale et bien d'autres motivations ont contribué à ces politiques, qui ont commencé après l'indépendance des Etats africains. Équipes de formation et d'entraînement sur le terrain, présence dans les écoles de guerre africaines, formation des élites politico-militaires dans la métropole... tout a contribué à une politique d'influence et à la perpétuation des régimes pro-occidentaux.

DE L'OURAL VERS L'ATLANTIQUE

A la fin de la Guerre froide, il a été jugé important d'accueillir les pays de l'ex-Pacte de Varsovie le plus rapidement possible dans le camp occidental. Dans le nouveau monde de l'après-1989, l'OTAN s'est alors chargée de la reconstruction des secteurs de sécurité de ces pays de l'Est. L'Occident a manifesté la même volonté de promouvoir la démocratie, changement assez abrupt et inattendu, dans d'autres régions du monde également, dont l'Afrique. Du Zaïre de Mobutu jusqu'à l'Afrique du Sud, les régimes autoritaires, de parti unique ou de dictature, ont été énergiquement priés d'épouser les nouvelles tendances démocratiques. Jusqu'alors, les ministères en charge du développement, avec leur forte implication sur le terrain africain, avaient toujours refusé de traiter avec les forces de sécurité africaines : pour eux, les budgets de sécurité, surtout celui de la Défense, représentaient un gaspillage total des ressources. A l'autre bout de l'échiquier politique, les organisations financières interna-

tionales, se méfiant de toutes les dépenses de l'Etat, diabolisaient surtout le coût de la défense (2).

Cette orientation ne manquait pas totalement de sens. Les forces de sécurité africaines de l'époque étaient souvent les copies à petite échelle des forces de sécurité des ex-puissances coloniales. Sous-financées, sous-équipées, mal formées et souvent inefficaces, les forces de sécurité des pays africains indépendants présentaient une image peu positive au monde extérieur. Les armées surtout, héritières d'une doctrine de défense territoriale dans un contexte où les menaces externes étaient en l'occurrence très peu évidentes, s'occupaient en priorité de politique, d'enrichissement personnel et de soutien au régime en place. Dans la plupart des pays africains, il était facile de constater que le secteur de sécurité ne s'occupait que de la sécurité du régime et non de la sécurité du peuple : d'où le paradoxe «hommes forts, Etats faibles» (3).

La nouvelle vague d'enthousiasme occidental pour la démocratie en Afrique qui a suivi la fin de la Guerre froide a entraîné une réflexion obligatoire sur la sécurité dans les pays africains. Evidemment, il fallait proposer aux Africains des modifications importantes dans la gestion de leurs secteurs de sécurité. Ce n'était pas la première fois. A la différence des forces de sécurité de l'Europe de l'Est, les forces de sécurité africaines étaient depuis un siècle la création des Occidentaux. De la suppression des forces armées indigènes à la transformation des forces armées coloniales en forces de sécurité des pays nouvellement indépendants, les puissances coloniales n'ont pas arrêté d'infliger des programmes de réforme aux Africains et ces derniers ont pris l'habitude de les accepter sans peine.

Les ministères du Développement, les Anglais en tête après l'arrivée au pouvoir du gouvernement travailliste en mai 1997, avaient déjà manifesté un intérêt pour le bon fonctionnement des gouvernements africains – à terme, on utiliserait le mot «gouvernance» dans ce contexte. Il était évident que le secteur de sécurité, élément incontournable d'un gouvernement efficace, ne pourrait pas échapper à cet intérêt occidental. Les ministères du Développement ont voulu s'impliquer dans le débat sur la sécurité africaine et devenir influents dans les mesures à prendre pour sa réforme. Cependant, les «développeurs» n'avaient aucune expertise ni compétence dans le domaine de la sécurité.

Heureusement pour eux, ils avaient un grand poids financier. Si les budgets des ministères du Développement étaient globalement moins importants que les budgets de la Défense, une grande partie des budgets des développeurs était opérationnelle. En effet, les budgets pour l'entraînement

(2) Cf. Michael BROZOSKA, *Development Donors and the Concept of Security Sector Reform*, Centre for the Democratic Control of Armed Forces (Occasional Paper n° 4), Genève, 2003.

(3) Antoine GLASER/Stephen SMITH, *Comment la France a perdu l'Afrique*, Calmann-Lévy, Paris, 2005, pp. 125-137.

militaire des étrangers n'étaient qu'une des multiples priorités de la défense, loin d'être la plus importante, tandis que l'essentiel des budgets des ministères du Développement était consacré à l'action sur le terrain. Heureusement aussi, était déjà disponible un discours qui pouvait justifier l'implication des développeurs dans le secteur de la sécurité. Celui-là n'avait rien à faire avec l'efficacité du secteur lui-même, mais plutôt avec sa place dans le système politique et les aspects normatifs de son fonctionnement. Il s'agissait du discours sur les relations civilo-militaires (RCM) qui, développé depuis des décennies dans le monde anglo-saxon, s'appuie sur les hypothèses de la politique libérale tenues par les théoriciens anglo-saxons depuis le XVII^e siècle.

LES ORIGINES DE LA RSS

Méfiance envers l'Etat et l'armée

Dans cette vision politique libérale, il y a toujours eu une certaine conception de l'Etat. Depuis le XVII^e siècle, l'idée des «droits naturels» est présente dans la pensée des philosophes tels que Grotius et Hobbes. Chez ce dernier, l'individu, quoi qu'il possède ces droits, les rend spontanément à un souverain absolu et est protégé contre les ennuis de l'«état de nature». Pour John Locke (1632-1704), l'Etat devrait être le garant de ces droits (vie, liberté et activité économique) et devrait agir simplement par le consentement du peuple, qui disposerait, selon lui, d'un droit, voire d'un devoir, de résistance contre une tentative de l'Etat de priver le peuple de ses libertés. Concrètement, on peut dire que J. Locke était un représentant de la classe moyenne de l'époque, largement écartée du pouvoir en faveur du Roi et de l'aristocratie, mais grand contributeur aux finances de l'Etat : l'Etat était donc l'ennemi, ainsi que le mécanisme, maîtrisé par le Roi et l'aristocratie, menaçant les libertés du peuple ou, du moins, de la classe moyenne qui voulait accéder au pouvoir ; d'ailleurs, l'armée était à l'époque à la solde du pouvoir aristocratique et agissait comme protecteur de sa suprématie politique.

A cette triple orientation – méfiance envers l'Etat, peur de l'armée et exaltation des libertés de l'individu – s'est ajoutée, au fil du temps, une rupture intellectuelle et culturelle entre la classe moyenne et l'armée. La classe moyenne s'intéressait beaucoup plus au commerce et à l'exercice des professions libérales ; pour elle, la guerre était généralement une perte de temps et d'effort et, surtout, un gaspillage des impôts qu'elle était obligée de payer. Si la Marine – une carrière plus ouverte aux talents – était moins inacceptable car elle protégeait le commerce, l'Armée de terre, dans cette optique, n'était rien qu'un instrument de répression politique et une tentation continuelle pour la Couronne d'engager des guerres ruineuses à l'étranger.

L'inexistence d'un système de service militaire, au moins jusqu'à la Première Guerre mondiale, n'a pu que renforcer cette rupture. En revanche, pour la première fois pendant cette guerre, les jeunes de la classe moyenne se sont retrouvés sur le champ de bataille, comme jeunes officiers ou simples soldats, sous le commandement d'officiers supérieurs moins intelligents et moins bien formés qu'eux. Le mythe britannique de cette guerre n'est donc pas un mythe de sacrifice national, mais de boucherie pour toute une génération dans les tranchées, due à la stupidité et à l'incompétence d'un haut commandement aristocratique, installé confortablement dans les châteaux derrière les lignes de front. C'est une image qui garde, même aujourd'hui, une certaine pertinence.

Dans la désillusion générale qui a suivi la guerre, cette rupture que nous avons décrite est même devenue plus profonde. La classe moyenne, ainsi que les milieux intellectuels, à droite comme à gauche, sont devenus plutôt méfiants envers l'Armée. Il était inconcevable, selon eux, que n'importe quel pays ou n'importe quel groupe puisse choisir le conflit en préférence à la paix et au commerce. Ce concept libéral de la paix, qui reste énormément influent aujourd'hui, considère que celle-là fait partie de l'ordre naturel des choses et que, sans l'influence des militaires, toute crise pourrait être résolue pacifiquement.

Cette méfiance envers l'armée était partagée par les colons américains du XVIII^e siècle, qui, issus pour la plupart de la classe moyenne anglaise, ont lutté pour l'indépendance de leur pays contre la Couronne. Il n'est donc pas étonnant que ces pères fondateurs aient appelés de leurs vœux une milice populaire plutôt qu'une armée de métier, apte à opprimer le peuple et à provoquer les guerres. Dans les deux cas, les pays anglo-saxons ne se sont pas trouvés confrontés à un ennemi externe. Pour eux, la guerre n'a jamais été une obligation, mais plutôt un luxe. L'élite américaine s'est vue justifiée dans cette défiance par le ralliement de l'armée professionnelle aux rebelles des Etats du Sud en 1861. *A contrario*, l'Armée britannique, petite et sans aucune influence, a été largement envoyée à l'étranger dès le XIX^e siècle. La suspicion envers l'Etat et l'Armée n'a pas été, en revanche, la chasse gardée des seuls Anglo-Saxons. Les pays nordiques, ainsi que les Pays-Bas, sans grande tradition militaire, ont partagé largement la même orientation, à laquelle se sont ralliés les Allemands, avec leur histoire douteuse d'un Etat fort et d'une armée influente. Ce n'est pas par hasard si tous ces pays sont très impliqués dans la RSS.

Un jeu de pouvoir dans tous les coins du monde

Le lien entre cette influente tradition de pensée et les présupposés de la RSS est clair et direct. Dans les années 1950, des politologues américains, puis anglais, ont commencé à étudier les gouvernements militaires de l'Amérique latine : ces gouvernements étaient nombreux et il était impor-

tant de découvrir pourquoi et comment ces pays étaient tombés dans les mains des militaires. Ensuite, les gouvernements militaires sont devenus plus communs : au souvenir des régimes militaires européens des années 1930 s'ajoutèrent de nouveaux régimes militaires, de l'Égypte (1952) à la Corée du Sud (1960) en passant par le Pakistan (1958) et de nombreux pays africains très vite après leur indépendance. Même l'arrivée au pouvoir du général de Gaulle en 1958 a été interprétée dans ce sens par certains. A leurs yeux, les militaires du monde entier partageaient la même soif pour le pouvoir politique, ainsi que la volonté et la capacité de renverser à tout moment un gouvernement «civil».

Ces politologues, qui n'étaient ni des experts régionaux, ni des experts sur la sécurité, et qui ne disposaient pas, pour la plupart, d'informations fiables sur les pays concernés, ont néanmoins trouvé un cadre intellectuel dans les présupposés de la science politique américaine. Avant tout, cette discipline voyait – sur le modèle, bien entendu, de la vie politique américaine comme elle était perçue – une lutte continuelle et acharnée, mais rationnelle, entre les acteurs politiques et bureaucratiques de chaque pays pour maximiser leur pouvoir. Dans cette optique, les institutions, y compris l'armée, jouaient toutes le même jeu. Toutefois, l'armée, en vertu de sa discipline et de son organisation, était la mieux placée pour augmenter son pouvoir et, le cas échéant, prendre le contrôle politique dans n'importe quel pays.

Cette vision apocalyptique de l'armée a été largement fondée, bien sûr, sur la méfiance traditionnelle héritée des théories politiques libérales. La réalité était bien différente. En effet, les différents épisodes évoqués avaient très peu en commun et l'armée – ou plutôt «les armées» – n'agissaient jamais d'une façon unifiée. Communément, des factions militaires agissaient en coopération avec des factions politiques et des luttes politiques et mêmes armées entre des factions militaires se sont souvent produites (4). Néanmoins, des années 1950 aux années 1970, plusieurs politologues anglo-saxons ont essayé d'établir des hypothèses générales sur la menace des armées et sur les manières de lui faire face, qui restent très influentes même aujourd'hui et dont les concepts et le discours se sont glissés dans les présupposés de la RSS sans que personne le comprenne forcément (5).

L'hypothèse est réductrice : il s'agit d'une lutte pour le pouvoir entre les militaires réunis et les «civils». L'objectif des civils est de gagner cette guerre par des mesures de «contrôle» à la fois formelles et informelles. Tout contrôle civil passe par la minimisation des pouvoirs de l'armée. Il y a un

(4) Sur cette question, voir, du même auteur, David CHUTER, «Civil-Military Relations : Is There Really a Problem?», in *The Journal of Security Sector Management*, Vol. 7, n° 2, (2009).

(5) Les livres les mieux connus sont Samuel P. HUNTINGTON, *The Soldier and the State : The Theory and Practice of Civil Military Relations*, Cambridge, Harvard University Press, 1957, et S.E. FINER, *The Man on Horseback : The Role of the Military in Politics*, London, Pall Mall, Press, 1962. On cite également Morris JANOWITZ, *The Professional Soldier : A Social and Political Portrait*, New York, Free Press, 1971, dont l'orientation est légèrement différente.

lien presque mathématique entre les effectifs militaires et le budget de la défense, d'une part, et le poids politique des militaires, d'autre part. Le contrôle civil passerait alors par des réductions du budget et des effectifs, au désavantage des armées (6) – on s'étonne que les questions liées aux missions des armées ou à la politique de la défense ne soient jamais évoquées. L'objectif est un état formel de «contrôle» des militaires par les civils, indépendant de tout contexte politique, culturel ou historique.

L'hypothèse est universelle : les militaires sont les mêmes dans tous les pays et à toutes les époques. Pour n'importe quel gouvernement, le «contrôle civil» est un objectif constant, une guerre sans fin contre un ennemi qui ne se lasse jamais. L'hypothèse est loin d'être réaliste et n'a aucune valeur explicative quant à la complexité des relations politiques entre les différents éléments militaires et les différents groupes de civils dans le monde réel.

Toutefois, ces hypothèses, nuancées et qualifiées, complétées et banalisées, restent énormément influentes et constituent la base intellectuelle de la RSS comme doctrine élaborée par les développeurs – Le présent auteur se souvient, en Afrique du Sud en 1993, d'avoir été poursuivi par les militants de l'*African National Congress*, agitant leurs copies du livre de S. Huntington et lui demandant comment empêcher un coup d'Etat militaire dans une future Afrique du Sud démocratique (7).

A la recherche des contre-pouvoirs

L'objectif de ce modèle est d'obtenir un outil militaire rendu obéissant et inefficace par les contre-pouvoirs organisés contre lui. Outre cette catégorie des «civils» (ministres et fonctionnaires confondus, paraît-il), d'autres acteurs sont également évoqués, notamment les élus, la «société civile» et les médias. Pour bien comprendre les origines de ce concept des contre-pouvoirs, il faut encore une fois remonter dans l'histoire.

Dans la plupart des pays occidentaux, les élus parlementaires, normalement issus de la classe moyenne, avaient du mal à s'affirmer à propos de la politique de défense et des forces de sécurité jusqu'au début du XX^e siècle. L'Armée surtout a longtemps été le domaine réservé du Roi et de l'aristocratie. Il était donc logique d'essayer de maximiser l'influence et le pouvoir du Parlement sur les organes de sécurité de l'Etat, pour mieux s'approprier le pouvoir politique au niveau étatique. En même temps, on a essayé d'organiser les contre-pouvoirs à l'aristocratie en montant des organisations extra-parlementaires, comme les associations professionnelles, les

(6) HUNTINGTON, *op. cit.*, p. 88.

(7) Il convient d'ajouter que, après 1994, la structure du ministère de la Défense à Pretoria suivait de près le «modèle équilibré» de S. Huntington. A la surprise générale, ce modèle fonctionnait très mal. Toujours dans l'objectif du «contrôle» des militaires, le besoin d'un système efficace avait échappé au gouvernement. Les réformes ne tardaient pas dans leur application.

syndicats et les organisations politiques – soit connues, comme les francs-maçons, soit occultées. D'où le concept de la « société civile ». On s'étonnera peut-être de découvrir que ce concept, même s'il est encore facilement évoqué aujourd'hui, est souvent mal défini et se caractérise par un manque de clarté. L'idée est très ancienne : on la trouve chez Cicéron, chez Hobbes, chez Locke, chez Hegel, chez Marx..., toujours avec un sens différent. Dans son sens moderne, le terme incarne, de la France au XVIII^e siècle jusqu'aux pays du Pacte de Varsovie dans les années 1980, l'idée d'une organisation sociale capable de faire face à un Etat fort et autoritaire et d'agir comme une sorte de contrepoids.

Les grands éléments de la doctrine de la RSS sont maintenant tous réunis : méfiance envers l'Etat et l'armée, minimisation des pouvoirs étatiques, recherche de contre-pouvoirs, exaltation du Parlement et de la société civile... Rien d'étonnant, donc, à ce que le ministère du Développement anglais ait défini la RSS comme une aide « *aux pays en voie de développement pour augmenter la transparence et la responsabilité de leurs secteurs de sécurité* » (8). Traduction : augmenter les pouvoirs non étatiques et diminuer les pouvoirs de l'Etat. Une telle définition écarte, évidemment, toute considération concernant l'efficacité du secteur de la sécurité ou sa capacité à fournir la sécurité demandée par la population. Elle privilégie plutôt l'instauration des réformes normatives qui agissent sur le secteur de sécurité pour le modifier dans une direction souhaitée par les donateurs. Concrètement, il s'agit de renforcer le rôle du Parlement et de la société civile, d'introduire des contrôles plus contraignants sur le secteur de sécurité lui-même, de renforcer le rôle des médias et des organisations de surveillance extérieure. En réalité, il s'agit également de renforcer le poids politique des donateurs.

DES DÉFINITIONS CONTESTÉES

Une lutte pour le pouvoir entre Occidentaux

Cette définition de la RSS établie par des développeurs n'est pas, bien évidemment, incontestée. En effet, les définitions sont nombreuses et varient en fonction des intérêts politiques de chaque organisation. Car la RSS, quelle que soit la définition choisie, est devenue la voie royale permettant une influence inédite de l'Occident sur les fonctions régaliennes des Etats non occidentaux. Il est donc intéressant pour toute organisation désireuse d'exercer cette influence de proposer une définition de la RSS qui reflète ses propres compétences, ainsi que ses intérêts.

(8) DFID, *Terms of Reference for the Provision of Consultancy Services on Conflict, Security and Development Issues*, ref. 01/2892, sans date (2000 ?), §8.

Il en résulte non simplement que les définitions de la RSS sont multiples et concurrentes – on y reviendra –, mais que la définition du secteur de la sécurité lui-même varie en fonction des intérêts des uns et des autres. Sans financement, un programme de RSS n'est pas envisageable. Or, les sources de financement sont typiquement les gouvernements et les organisations internationales. Pour dégager les fonds qui permettent aux organisations non gouvernementales, aux consultants et autres de continuer à vivre, il faut convaincre ces bailleurs de fonds que l'activité proposée est bel et bien une opération RSS et qu'on va agir sur un élément du secteur de la sécurité. Donc, pour les experts en formation des conseillers politiques des élus, les parlements sont un élément du secteur de la sécurité et une action avec eux peut être considérée comme une opération RSS. Les experts qui s'intéressent aux problèmes des enfants-soldats dans les milices ou à la violence contre les femmes accusées de sorcellerie ont un grand intérêt professionnel à élargir la définition du secteur de sécurité de façon que ces individus en fassent partie.

Comment définir le secteur de la sécurité?

On ne s'étonnera pas de découvrir que les définitions du secteur de sécurité sont devenues d'une envergure et d'une complexité de plus en plus importantes. En effet, comme sur un arbre de Noël, tout le monde ajoute les éléments qui lui font plaisir. Cela débouche sur des définitions qui comprennent pratiquement tout, mais qui sont en même temps contestées et sans précision. Voici, par exemple, une définition du secteur de la sécurité proposée par le Secrétaire général des Nations Unies en 2008 : *«les termes 'secteur de la sécurité' désignent, d'une manière générale, les structures, les institutions et le personnel chargés de la gestion, de la prestation et de la supervision des services de sécurité dans un pays. L'on s'accorde habituellement à inclure dans ce secteur la défense, la police, l'administration pénitentiaire, les services de renseignement, les organismes chargés du contrôle des frontières, la douane et la protection civile. Y figurent souvent aussi les services judiciaires chargés de statuer sur les allégations d'actes délictueux et d'abus de pouvoir. Le secteur de la sécurité comprend aussi les acteurs qui gèrent et supervisent l'élaboration et l'application des mesures de sécurité, tels que les ministères, les organes législatifs et certains groupes de la société civile. On compte aussi, parmi les acteurs non étatiques du secteur de la sécurité, les autorités coutumières ou informelles et les services de sécurité privés»* (9). Cette définition est moins une définition qu'une liste d'éléments proposés par des organisations diverses et variées, pour leurs propres buts politiques.

(9) «Assurer la paix et le développement : le rôle des Nations Unies dans l'appui à la réforme du secteur de la sécurité», Rapport du Secrétaire général, A/62/659-S/2008/39, 23 janv. 2008.

En principe, le secteur de la sécurité n'est rien qu'un secteur du gouvernement, qui obéit aux mêmes règles de structure et d'organisation que les autres secteurs (santé, éducation...). On s'étonnerait de voir figurer des trafiquants de drogue ou des sorcières dans la définition du secteur de santé. Cette incohérence est parfaitement explicable. Elle trouve ses origines dans la doctrine de défiance envers le secteur de sécurité et des propositions pour un meilleur «contrôle» dudit secteur, que nous venons d'évoquer. A l'époque, sans doute, le secteur de la sécurité était le plus visible, voire le seul vrai secteur de l'Etat. Depuis le XVIII^e siècle, les systèmes politiques ont évolué. La vision diabolisée du secteur de la sécurité qu'on retrouve dans les textes sur la RSS relève moins de l'actualité que de présupposés assez vieillots, mais tenaces, d'une époque disparue. Par ailleurs, il est vrai non seulement que la plupart des experts qui travaillent sur ces questions se situent dans cette tradition, mais aussi qu'ils ignorent souvent les similarités, ainsi que les liens, entre le secteur de la sécurité et le reste du dispositif de l'Etat. Il en résulte que les propositions des programmes de RSS ont été souvent mal adaptées à la réalité sur le terrain.

UNE RÉFORME EN DÉCALAGE
AVEC LES RÉALITÉS DU TERRAIN

Au début, le décalage avec la réalité n'était pas si évident. Les premiers programmes de RSS ont été organisés dans des pays comme les nations de l'ex-Pacte de Varsovie et l'Afrique du Sud, où l'Etat fonctionnait plutôt bien et où il n'était pas abusif de constater que le secteur de la sécurité existait essentiellement pour la protection des élites au pouvoir et que sa gestion ne répondait pas aux normes démocratiques. Les notions de minimisation des pouvoirs du secteur de la sécurité, de construction de contre-pouvoirs extérieurs et de transparence et de responsabilité de ce secteur avaient un certain sens, au moins à en croire les apparences. Car en effet, pour l'Afrique du Sud on l'a vu, les mesures concrètes adoptées pour faire face à ces problèmes n'ont pas toujours été efficaces. Pour l'Europe de l'Est, les réformes du secteur de la sécurité engagées dans les différents pays dans les années 1990 ont souvent produit des effets très négatifs (10).

La même logique a été rapidement transférée aux pays de l'ex-Yougoslavie, surtout la Bosnie et le Kosovo. Pour la première fois, il s'agissait de pays post-conflit, où la peur de l'autre était beaucoup plus forte que la méfiance envers des forces de sécurité hors de contrôle «démocratique» (11).

(10) Sur cette question, cf. Larry WATTS, «Reforming civil-military relations in post-communist States : civil control vs. democratic control», *Journal of Political and Military Sociology*, vol. XXX, n° 1, 2002, pp. 51-70.

(11) Un responsable kosovar-albanais a informé les autorités britanniques en 1998 que la mission principale d'une police albanaise en Kosovo serait de «nous protéger contre les Serbes».

Donc, chaque ethnie voulait généralement garder ses propres forces de sécurité, bien armées, par crainte des autres. La grammaire habituelle de la RSS ne s'appliquait pas : les parlements étaient corrompus et inefficaces, et la « société civile » était elle-même divisée par les clivages ethniques. Pour les Occidentaux, qui voulaient rapidement partir, l'objectif, dans ces pays, était la construction – ou la reconstruction – après la guerre d'un secteur de sécurité suffisamment efficace pour qu'une sortie de crise puisse être envisagée. Les Occidentaux étaient obnubilés par leur vision utopique de la construction d'Etats multi-ethniques en ex-Yougoslavie, après la fin du conflit, en 1995. A cette fin, ils ont évidemment dû essayer de construire des forces de sécurité multi-ethniques aussi. Toutefois, ce dernier projet s'est souvent heurté aux réticences à la fois de la population et des membres des forces de sécurité.

Ensuite, c'est en Afrique que des opérations RSS sont organisées, mais selon des dynamiques très différentes. Dans certains pays (Ghana, Mozambique), un système politique stable et des forces de sécurité relativement efficaces ont permis le déclenchement de programmes de RSS assez proches du concept original. Au Ghana, par exemple, des initiatives sont lancées depuis quinze ans pour l'augmentation de la transparence et de la responsabilité, pour la réforme institutionnelle et le renforcement du Parlement et de la « société civile » (12). Dans d'autres pays (Sierra Leone, République démocratique du Congo) le secteur de la sécurité, comme le reste de l'Etat, a été largement détruit par les dirigeants nationaux, qui l'ont considéré comme une menace pour leur pouvoir politique. Dans les deux cas, les guerres qui sont survenues ont oblitéré même les structures qui restaient et il a fallu tout refaire à neuf. On a également monté des programmes de RSS en Guinée-Bissau, où l'Etat ne fonctionne pas et où le secteur de la sécurité ne peut être facilement distingué de la criminalité organisée (trafic de drogue) qu'il soutient. Un programme de RSS a également été lancé au Soudan, avec pour objectif de transformer les forces rebelles en armée conventionnelle et d'encourager la réflexion stratégique des dirigeants sur les conséquences sécuritaires de la décision sur l'indépendance qui sera prise par référendum en 2011. Enfin, on réclame maintenant un programme de RSS en Somalie, où les forces de sécurité sont quasi inexistantes depuis quinze ans.

Le programme dit RSS le plus important se déroule à l'heure actuelle en Afghanistan, en même temps qu'une guerre conduite par les troupes occi-

(12) Le bilan de ces interventions dans plusieurs régions du continent est très mitigé. Elles sont souvent ressenties par les Africains comme une ingérence néo-coloniale. Presque la totalité des ONG et des représentants de la « société civile » qui s'occupent de la RSS en Afrique est financée par des donateurs occidentaux. Cf. Lauren HUTTON, *A Bridge Too Far? Considering Security Sector Reform in Africa*, Institute for Security Studies (Occasional Paper n° 186), Pretoria, May 2009. Sur les difficultés à surmonter dans les programmes de RSS en Afrique, cf. Rocky WILLIAMS, « African armed forces and the challenges of security sector reform », *Journal of Security Sector Management*, mars 2005.

dentales. L'effort international pour créer des forces de sécurité nationales honnêtes et responsables continue, à un coût très élevé, sans que se profile pour l'instant un aboutissement particulièrement positif.

UNE CONFUSION LINGUISTIQUE ET INTELLECTUELLE

Il est évident qu'une seule étiquette – en l'occurrence, la RSS – n'est pas capable de synthétiser toutes ces missions très différentes, dans des environnements politiques et sociaux tout à fait distincts les uns des autres. D'ailleurs, la confusion linguistique qui fait que presque chaque intervention auprès des services de sécurité est baptisée RSS, peut avoir des retombées politiques négatives. Par exemple, il est souvent constaté que les initiatives «RSS» lancées en RDC ont connu des difficultés et des échecs. Tant pis, selon certains, pour la RSS, et pour les organisations internationales qui ont financé ces programmes. Le problème en RDC est que le temps n'est pas venu pour une intégration des différentes forces de sécurité et que les chefs des différentes factions ne sont pas prêts à offrir leur soutien politique au processus. C'est un problème politico-militaire d'ordre stratégique et non pas un problème de la RSS proprement dit.

Il est évident aussi que les problèmes politico-militaires de cette gravité, souvent difficiles, voire indénouables, ne peuvent être résolus exclusivement par des moyens techniques comme la RSS. En Somalie, par exemple, le problème est moins l'absence de contrôle parlementaire sur les forces de sécurité que l'absence des forces de sécurité tout court et, par ailleurs, l'absence d'un parlement... C'est dans ce contexte qu'il faut analyser la décision prise par l'Union européenne en novembre 2009 de lancer une opération pour former un certain nombre de militaires somaliens. Cette initiative se situe pleinement dans le contexte des soucis occidentaux pour leurs bateaux de commerce, menacés par la piraterie, ainsi que des craintes que des groupes armés musulmans, qui s'opposent aux politiques occidentales au Moyen-Orient, pourraient s'y installer. On est donc encore une fois dans le monde de la Guerre froide, où les Occidentaux ont été habitués à mener de telles initiatives pour renforcer la position de leurs «amis» et freiner l'accroissement de l'influence de l'Union soviétique dans la Corne de l'Afrique comme d'ailleurs. On est donc bien loin de la définition de la RSS proposée par les développeurs il y a dix ans.

Toutefois, il est plus intéressant de regrouper toutes ces initiatives, de Guinée-Bissau à l'Afghanistan, sous la rubrique de la RSS. Un certain nombre d'avantages politiques en découlent, dont l'aspect normatif, qui permet aux Occidentaux de se présenter comme des agents de changement positif et les représentants d'un ordre moral supérieur. En revanche, il est politiquement difficile de résister à un programme baptisé «RSS» sans être

accusé d'ignorer les faiblesses de son secteur de sécurité, voire de les pardonner. A ce déséquilibre politique s'ajoute un déséquilibre financier : les programmes dits RSS sont généralement proposés par des pays riches à des pays pauvres. Les pays pauvres – dont, forcément, les pays post-crise – sont donc largement impuissants face aux propositions des pays riches, même si les dirigeants locaux sont souvent capables de détourner et d'instrumentaliser les initiatives RSS à leur avantage.

De tous ces éléments, il résulte une confusion intellectuelle et politique au sein des pays donateurs et des organisations internationales. Les équipes envoyées sur le terrain pour mener une initiative «RSS» trouvent parfois que les activités concrètes, pleinement nécessaires à la stabilité du pays, sont très décalées de la théorie des concepts, des *guidelines* ou des *best practices* de leurs organisations ou de leurs ministères du Développement. D'ailleurs, les difficultés de coordination entre les divers acteurs externes sur le terrain, déjà importantes dans le meilleur des cas, sont exacerbées par les visions souvent très variées de la RSS dans les différents gouvernements occidentaux, ainsi que par les limitations politiques à la liberté d'action imposées par certains donateurs.

COMMENT S'EN SORTIR

Comment mettre un peu d'ordre dans toute cette confusion ?

D'abord, il faut être clair sur deux questions. Les secteurs de la sécurité des pays en crise ou juste sortis de conflit sont typiquement faibles et non performants. Personne ne doute que toute reprise politique et économique passera par le rétablissement d'un monopole de violence légitime exercé par un gouvernement central. Dans l'environnement post-crise, donc, il y a généralement du travail à faire dans ce secteur, indépendamment de toute question de nomenclature. De plus, les enjeux des programmes de RSS façon traditionnelle (surtout la transparence et la responsabilité) sont des éléments non négligeables de tout système politique démocratique et honnête. Donc, les activités dans les pays post-crise visant à améliorer la performance des secteurs de sécurité et leur acceptabilité par le peuple sont importantes. Le problème est typiquement une question de séquençage.

Une des conséquences de la confusion intellectuelle que nous avons décrite est qu'on essaie souvent de faire tout en même temps, ce qui est rarement efficace. Sous le drapeau de la RSS – drapeau très acceptable partout –, on lance des initiatives sans coordination et souvent concurrentes, voire qui se neutralisent réciproquement. Prenons l'exemple d'un pays A, qui finance une initiative pour augmenter la compétence professionnelle du ministère de la Défense par le recrutement et la formation d'experts qualifiés. Le pays B, réticent à travailler avec les gouvernements, finance une

nouvelle ONG qui va étudier les questions de la défense et conseiller le Parlement. A la surprise générale, les experts les plus qualifiés quittent le Ministère pour travailler au sein de l'ONG, où ils sont mieux rémunérés, de surcroît en euros ou en dollars. La capacité technique du ministère n'est pas augmentée et les experts de l'ONG n'ont rien à analyser. Même si, aujourd'hui, tous les acteurs de la gestion de la post-crise réclament une meilleure coordination des initiatives dites RSS, celle-là est difficilement envisageable, vu les différents objectifs politiques des divers acteurs.

Une séquence logique...

Néanmoins, il faut établir et respecter une séquence logique, pour éviter le fratricide sur le terrain. Sans vouloir trop augmenter le nombre des termes techniques et des acronymes, il est nécessaire de regrouper ces activités très distinctes sous la rubrique des Actions envers un secteur de sécurité post-crise (ASSPC), dont fait partie, entre autres, la RSS. Ensuite, il convient de les classer et de les introduire selon les besoins des scénarii. Il faut noter également que le point de départ, ainsi que le contenu précis du programme doivent varier selon le cas traité. Les principales étapes sont les suivantes et elles passent par la réflexion sur un certain nombre de questions que voici.

En premier lieu, un pouvoir central incontesté existe-t-il? Il ne s'agit pas forcément d'un gouvernement élu, mais au moins d'un gouvernement dont la légitimité n'est pas sérieusement contestée. En l'absence de ce critère – ce qui appelle une solution au niveau stratégique –, on peut difficilement imaginer des initiatives utiles envers le secteur de la sécurité.

Ensuite, ce pouvoir incontesté possède-t-il le monopole de la violence légitime? Si oui, on passe à l'étape suivante. Si non, il faut établir ce monopole dans les meilleurs délais, y compris par des actions militaires. Cette étape nécessite un programme de formation et d'entraînement des forces armées pour permettre au gouvernement de menacer ou d'utiliser la force.

Si le conflit est terminé et que le monopole de la violence est exercé par un gouvernement incontesté, quel avenir pour les anciens combattants dans l'immédiat? C'est à ce moment qu'on commence à réfléchir sur un éventuel programme de Désarmement, démobilisation et réinsertion (DDR), si la situation le justifie.

Quels sont les besoins sécuritaires du pays à moyen terme et quelles sont les missions à confier au secteur de sécurité? A partir des réponses à ces questions, on commence la restructuration des forces pour établir à terme un dispositif approprié.

Il faut alors identifier les obstacles à surmonter pour construire un secteur de sécurité efficace (manque de financement, manque de capacité technique, corruption) et déterminer comment les surmonter.

Enfin, une fois un secteur de sécurité efficace établi, il convient de s'interroger sur les mesures à prendre pour répondre aux normes démocratiques (rôle du parlement, transparence).

Evidemment, le point d'entrée sera différent dans presque tous les cas et rares seront les sorties de crise où on passera par toutes ces étapes. L'important est de savoir où on en est et de prendre les mesures qui conviennent sur le moment. Il est évident que la plupart de ces mesures ne sont pas comprises dans la conception classique de la Réforme du secteur de la sécurité qui, elle, n'est pas un instrument particulièrement adapté à la sortie de crise et peut même être un élément déstabilisateur, dans la mesure où elle a tendance à affaiblir les gouvernements. En revanche, plusieurs actions à destination du secteur de la sécurité, déjà évoquées, peuvent être très utiles pour la sortie de crise, même si elles dépassent le cadre de la RSS classique. Il ne faut donc pas trop s'inquiéter sur les questions de terminologie.

La prudence, toujours la prudence...

Avant tout, il faut être prudent. Si la construction d'un secteur de sécurité efficace est fondamentale pour la sécurité et la prospérité d'un pays, l'ingérence mal informée des étrangers dans ce secteur peut avoir les retombées très négatives. Tout le monde se souvient de la suite des Accords d'Arusha de 1993, censés mettre fin à la crise rwandaise. La réticence de certains dirigeants politiques à abandonner une capacité militaire indépendante et à se rallier définitivement à un accord politique est susceptible d'énervier les médiateurs étrangers, mais elle est souvent parfaitement explicable dans le contexte politique du pays en question (13).

Dans une situation de post-crise, chaque initiative lancée par la communauté internationale en direction du secteur de sécurité d'un pays doit être conçue explicitement pour promouvoir la stabilité et la sécurité de ce pays répondre à un besoin exprimé par les hautes autorités politiques internationales. On n'intervient pas dans un champ d'activité aussi sensible «pour rire», ou pour se faire plaisir. Des actions bien choisies à destination du secteur de sécurité, mises en œuvre d'une façon prudente et disciplinée, pourront alors jouer un rôle utile dans la sortie de crise et la construction de la paix.

(13) Comme disait un responsable du *Sudanese Peoples' Liberation Army* à l'auteur, il y a presque dix ans : «Un accord de paix, c'est très bien. Mais pour la vraie sécurité, il faut disposer de sa propre force armée».