

**Lignes directrices et ouvrages  
de référence du CAD**

# **Réforme des systèmes de sécurité et gouvernance**

**PRINCIPES ET BONNES PRATIQUES**



**Première édition**

**OCDE**   
**ÉDITIONS OCDE**

World Health Organization





Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD

# Réforme des systèmes de sécurité et gouvernance

Un document de référence du CAD



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

# ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux, que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

*Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.*

Also available in English under the title:  
**Security System Reform and Governance**

Crédit photo : Kerstin Lundgren, Division pour la gestion humanitaire d'aide et de conflit, Agence suédoise de coopération internationale au développement (Asdi).

© OCDE 2005

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions OCDE [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org) ou par fax (33 1) 45 24 13 91. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées directement au Centre français d'exploitation du droit de copie, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France ([contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com)).

## Avant-propos

**L**a sécurité est fondamentale pour préserver les moyens d'existence des populations et favoriser un développement durable sur les plans économique, social et politique. La violence, lorsqu'elle explose au sein d'un pays ou entre pays, porte un coup d'arrêt au développement. La sécurité est importante pour les pauvres et pour les autres catégories vulnérables de la population, en particulier les femmes et les enfants, et elle est devenue une préoccupation essentielle pour le développement, la lutte contre la pauvreté et la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement. Face aux conflits violents généralisés, aux menaces à l'encontre de la sécurité humaine et aux besoins urgents de reconstruction dans de nombreux pays, les gouvernements des pays de l'OCDE sont conscients que le « coût de la négligence » – qui consiste à laisser les pays s'enfoncer dans les difficultés ou aller à la faillite – est bien trop élevé pour les populations, les nations et la sécurité internationale.

À la réunion à haut niveau du Comité d'aide au développement tenue les 15 et 16 avril 2004, les ministres et les responsables des organismes d'aide ont entériné une déclaration et un document sur la réforme des systèmes de sécurité, en vue de leur publication dans la série des Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD et afin de témoigner de leur volonté de continuer à améliorer les politiques et pratiques en matière de prévention des conflits et de construction de la paix. Ces travaux constituent une pièce maîtresse du programme d'action pour la « sécurité humaine » défini par les Nations unies, qui a pour objectif de mettre en place des États ouverts et réactifs aptes à assurer les moyens d'existence et la sécurité de leurs peuples. Ils viennent compléter les Lignes directrices du CAD intitulées Prévenir les conflits violents, une référence pour la coopération pour le développement dans ce domaine.

L'ouvrage de référence du CAD – se composant de la Déclaration ministérielle et du document qui l'accompagne – constitue la première partie de la présente publication. Il expose les principes fondamentaux à la base d'une réforme des systèmes de sécurité, recommande des approches et propose des exemples de bonnes pratiques touchant aux principaux aspects de ce nouveau domaine de l'action publique. La réforme des systèmes de sécurité vise à donner plus de moyens aux pays partenaires pour répondre à tout l'éventail des besoins qui se font jour au sein de la société en matière de sécurité, dans le respect des valeurs de la démocratie et des principes d'une bonne gouvernance tels que la transparence et la règle de droit. L'existence de systèmes de sécurité efficaces, obéissant aux lois de la démocratie et se conformant à l'obligation de rendre des comptes, contribue à réduire le risque de conflits violents. Le système de sécurité est une vaste entité, qui débord largement le cadre des forces armées et de la police. Il recouvre aussi les autorités civiles chargées d'assurer la surveillance et le contrôle démocratiques (Parlement, appareil exécutif et ministère de la Défense, notamment), la police et la gendarmerie, les services des douanes, les institutions judiciaires et pénales, et les services de renseignement. Il s'étend également à la société civile, en particulier les organisations de défense des droits de l'homme et la presse.

En matière de réforme des systèmes de sécurité, l'efficacité requiert des cadres et des mécanismes à l'échelle de l'ensemble de l'administration – tant dans les pays donateurs que dans les pays en développement – de façon à mettre tous les instruments d'action et les outils de financement

au service d'un effort commun. Dans l'éventail de ces derniers entrent la coopération pour le développement, la diplomatie, les échanges, la finance et l'investissement, et la défense. Autant que possible, les donateurs doivent élaborer des stratégies intégrées, afin de favoriser la cohérence et d'éviter des actions au coup par coup. L'adhésion du pays partenaire et son appropriation de l'effort de réforme sont par ailleurs déterminantes. Les donateurs doivent aligner leurs interventions sur les stratégies des pays en développement. Tous les acteurs extérieurs doivent s'attacher à bien connaître l'histoire et la spécificité des pays partenaires et prendre dûment en compte les dynamiques régionales. Cela exige un effort d'analyse et un engagement sur le long terme.

La deuxième partie et les annexes de la présente publication sont des contributions de consultants extérieurs et s'appuient sur les enquêtes d'évaluation des activités à l'appui de la réforme des systèmes de sécurité effectuées dans 110 pays partenaires de quatre régions : l'Afrique, l'Asie, l'Amérique latine et les Caraïbes, et l'Europe du Sud-Est et la Communauté des États indépendants. La deuxième partie revient sur la genèse du programme d'action à l'appui de la réforme des systèmes de sécurité et sur le rôle qu'a joué le CAD pour inciter les donateurs à se doter d'une stratégie en la matière. Les annexes contiennent les rapports relatifs à chacune des quatre régions étudiées, dans lesquels est fournie une analyse des activités menées et des changements qui s'opèrent actuellement dans la perception qu'ont les pays en développement de la sécurité. Il ressort de cette deuxième partie et des annexes que la notion de « sécurité » est en pleine évolution dans les pays en développement et en transition. Leur lecture montre également que des défis considérables restent à surmonter. À travers ces analyses, l'idée est de faire mieux comprendre aux donateurs ce que recouvre le programme d'action à l'appui de la réforme des systèmes de sécurité dans les pays non membres de l'OCDE. Elle est aussi, en suggérant des moyens d'unir ses forces avec les pays partenaires, de rehausser l'impact et la pertinence des programmes d'aide dans l'ensemble de la sphère de la sécurité.



Richard Manning,  
Président du CAD

**Remerciements.** La présente publication est le fruit des travaux du Réseau du CAD sur les conflits, la paix et la coopération pour le développement et de son Équipe de projet sur la réforme des systèmes de sécurité. Elle a bénéficié d'une analyse et d'une enquête réalisée dans le cadre d'un projet sur deux ans conduit par Dylan Hendrickson, du King's College de Londres, et le Secrétariat, avec une contribution majeure de Nicole Ball, du Center for International Policy. L'équipe de rédaction du Secrétariat était dirigée par Lisa Williams, assistée de Francesca Cook et Edward Bell, avec le concours sur le plan administratif de Marcia Byström et Maria Consolati, sous la supervision générale de Paul Isenman.

Pour l'élaboration de ce document, le Réseau du CAD sur les conflits, la paix et la coopération pour le développement (CPDC) s'est notamment appuyé sur deux grandes enquêtes consacrées à la réforme des systèmes de sécurité. L'une portait sur les activités menées dans 110 pays couvrant quatre grandes zones géographiques : l'Afrique, l'Asie-Pacifique, l'Amérique latine et les Caraïbes, et l'Europe du Sud-Est, la Communauté des États indépendants (CEI) et la Baltique. Les enquêtes régionales ont été élaborées par Eboe Hutchful, Kayode Fayemi, le Major général Dipankar Banerjee, Francisco Rojas Aravena et Tanja Petovar, sous la direction de Dylan Hendrickson et du Secrétariat. L'autre enquête concernait l'aide des donateurs.

Le présent ouvrage s'inscrit dans le prolongement de travaux antérieurs. Le Comité d'aide au développement (CAD) travaille sur la réforme des systèmes de sécurité depuis le milieu des années 90 à travers son Réseau sur les conflits, la paix et la coopération pour le développement. Les premières Lignes directrices du CAD sur le sujet, publiées en 1998 sous le titre « Les conflits, la paix et la coopération pour le développement à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle », soulignaient l'importance des liens entre la sécurité et le développement. L'analyse de cette articulation entre sécurité et développement a été approfondie dans d'autres Lignes directrices parues en 2001 sous le titre « Prévenir les conflits violents » et dans « Problèmes de sécurité et coopération pour le développement : un cadre conceptuel destiné à améliorer la cohérence des politiques », Dossiers du CAD, vol. 2, n<sup>o</sup> 3. Le document d'orientation s'appuie aussi plus généralement sur l'expérience et les études récentes relatives à la réforme des systèmes de sécurité.

Pour permettre à l'OCDE de réaliser ses objectifs, un certain nombre de comités spécialisés ont été créés. L'un de ceux-ci est le **Comité d'aide au développement**, dont les membres ont décidé en commun de parvenir à un accroissement du volume total des ressources mises à la disposition des pays en développement et d'en améliorer l'efficacité. À cette fin, les membres examinent, ensemble et périodiquement, à la fois le volume et la nature de leurs contributions aux programmes d'aide, établis à titre bilatéral et multilatéral, et se consultent sur toutes les autres questions importantes de leur politique d'aide.

Les membres du Comité d'aide au développement sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse, et la Commission des Communautés européennes.



# Table des matières

## Partie I

### Politiques et bonnes pratiques

<b>Déclaration</b> .....	13
<b>Chapitre 1. Introduction</b> .....	19
Contexte .....	20
Défis et approches .....	21
Note .....	23
<b>Chapitre 2. Intégrer les travaux sur la sécurité dans les activités relatives au développement : des cadres qui font appel à l'ensemble de l'administration</b> .....	25
Définitions et acteurs .....	26
Principes directeurs pour une réforme efficace des systèmes de sécurité .....	27
Améliorer la notification .....	31
Intégrer la sécurité parmi les préoccupations de fond des pouvoirs publics et adopter une approche qui englobe tous les secteurs de l'administration .....	32
Élaborer des stratégies de programmation .....	36
Promouvoir un partage du travail efficace entre les acteurs du développement .....	38
Notes .....	40
<b>Chapitre 3. Pérennité de l'engagement des donneurs à appuyer les efforts de réforme conduits par les pays eux-mêmes : approches de la programmation</b> .....	41
Favoriser l'appropriation du processus de réforme par les acteurs locaux et renforcer les structures institutionnelles .....	42
Élaborer des approches de la réforme des systèmes de sécurité tenant compte du pays et du contexte .....	55
Encourager les gouvernements à élaborer des stratégies multisectorielles gérables .....	57
Contribuer à créer les conditions qui engendreront une demande locale de changement .....	59
Trouver des points d'ancrage et définir des modalités de collaboration avec les acteurs locaux .....	60
Adopter une perspective régionale .....	60
Notes .....	64

## Partie II

**Les perspectives des pays non membres de l'OCDE**

Chapitre 4. <b>Présentation des enquêtes par région et conséquences stratégiques pour les donateurs</b> . . . . .	67
Introduction . . . . .	68
Historique de l'enquête générale . . . . .	69
Traduire le concept de réforme des systèmes de sécurité dans les principes et dans la pratique . . . . .	72
Conclusions . . . . .	81
Notes . . . . .	82
Annexe 4.A1. <b>Réforme des systèmes de sécurité en Afrique</b> . . . . .	85
Annexe 4.A2. <b>Réforme des systèmes de sécurité dans la région Asie-Pacifique</b> . . . . .	109
Annexe 4.A3. <b>Réforme des systèmes de sécurité en Amérique latine et dans les Caraïbes</b> . . . . .	128
Annexe 4.A4. <b>Réforme des systèmes de sécurité dans les États baltes, la Communauté d'États indépendants et l'Europe du Sud-Est</b> . . . . .	146

**Liste des encadrés**

1.1. Les femmes, la paix et la sécurité . . . . .	22
2.1. Définition de la justice transitoire . . . . .	28
2.2. Soutien apporté par le Royaume-Uni au Sierra Leone pour ses réformes . . . . .	33
2.3. Bonnes pratiques – Promouvoir la cohérence des politiques au moyen des mécanismes de financement . . . . .	34
2.4. Bonnes pratiques – Des mécanismes de financement au service des besoins de l'action . . . . .	35
2.5. Bonnes pratiques – Le Partenariat en faveur de la réforme de la gouvernance en Indonésie . . . . .	39
3.1. Catégories d'activités en rapport avec la réforme des systèmes de sécurité . . . . .	44
3.2. Bonnes pratiques – Renforcer la gestion démocratique dans le secteur de la sécurité : Un cadre d'évaluation institutionnelle . . . . .	45
3.3. Bonnes pratiques – Processus d'examen du secteur de la défense en Afrique du Sud . . . . .	46
3.4. Bonnes pratiques – Gestion des risques : Intégrer le secteur de la défense dans les travaux sur les dépenses publiques . . . . .	47
3.5. Bonnes pratiques – Soutenir et relier entre eux les réseaux régionaux . . . . .	49
3.6. Bonnes pratiques – Renforcement des capacités des services de police sud-africains . . . . .	50
3.7. Armes contre développement : une initiative intégrée fondée sur une démarche communautaire mise en œuvre au Cambodge . . . . .	52
3.8. Bonnes pratiques – Armes de petit calibre et réforme des systèmes de sécurité . . . . .	53

3.9. L'aide à la démobilisation, au désarmement et à la réintégration en Afghanistan : une approche globale de la réforme des systèmes de sécurité . . . . .	54
3.10. Bonnes pratiques – L'aide du PNUD en faveur du dialogue sur les questions de défense . . . . .	55
3.11. La réforme du système de sécurité au Sierra Leone . . . . .	56
3.12. Bonnes pratiques – La Mission d'assistance régionale aux îles Salomon . . . . .	57
3.13. Bonnes pratiques – Trouver un point d'ancrage pour l'action à l'appui de la réforme des systèmes de sécurité : l'examen du système de défense de l'Ouganda . . . . .	58
3.14. Bonnes pratiques – Le dialogue Sud-Sud sur la gouvernance et la transformation des systèmes de sécurité . . . . .	59
3.15. Bonnes pratiques – Des cadres d'action participatifs pour la réforme des systèmes de sécurité . . . . .	61
3.16. Une aide au développement régional s'inscrivant dans une démarche intégrée : l'Initiative Ogata en Afghanistan . . . . .	62
4.1. Méthodologie appliquée pour les enquêtes régionales . . . . .	82
4A1.1. Livre blanc de l'Afrique du Sud sur la défense . . . . .	92
4A1.2. Réforme des systèmes de sécurité en Afrique . . . . .	96
4A1.3. Est-il aisé d'effectuer des recherches sur la RSS? . . . . .	97
4A1.4. Politique commune de défense et de sécurité en Afrique . . . . .	101
4A1.5. Cadre stratégique pour la sécurité en Ouganda . . . . .	103
4A2.1. Doctrine militaire de l'Ouzbékistan . . . . .	117
4A2.2. Réforme du secteur de la défense en tant que processus politique . . . . .	120
4A2.3. Dépenses militaires hors budget . . . . .	121
4A2.4. Renforcement des capacités de la société civile . . . . .	123
4A3.1. Informations produites localement et instauration de la confiance . . . . .	130
4A3.2. Manque de confiance de la population dans les institutions nationales . . . . .	133
4A3.3. Système de sécurité régional pour les Caraïbes orientales . . . . .	135
4A3.4. Déclaration de Nuevo León, Mexique, 2003 . . . . .	138
4A3.5. Impact de la « guerre au terrorisme » . . . . .	139
4A4.1. Comprendre l'héritage communiste . . . . .	149
4A4.2. Le rôle des systèmes de sécurité « fantômes » . . . . .	150
4A4.3. Concept national de sécurité de la Lettonie . . . . .	152
4A4.4. L'influence persistante du KGB . . . . .	161
4A4.5. Faire la distinction entre réformes « en profondeur » et réformes « superficielles » . . . . .	162

### Liste des figures

2.1. La réforme des systèmes de sécurité et autres activités connexes . . . . .	26
3.1. Cadre pour l'élaboration d'une stratégie de gestion des systèmes de sécurité . . . . .	45



## PARTIE I

# Politiques et bonnes pratiques



## Déclaration

### Réforme des systèmes de sécurité et gouvernance : principes et bonnes pratiques

La sécurité est fondamentale pour préserver les moyens d'existence des populations, faire reculer la pauvreté et assurer la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement. Elle implique la sécurité des personnes et de l'État, l'accès aux services sociaux et des processus politiques. Elle constitue une mission essentielle des pouvoirs publics, une clé du développement économique et social et une condition incontournable de la protection des droits de l'homme.

La sécurité est importante pour les pauvres et les autres catégories vulnérables de la population, en particulier les femmes et les enfants, lesquels seront les premières victimes de la criminalité et de l'insécurité, avec le climat de peur qui en résulte, en cas de défaillance de la police, de la justice et du système pénal ou de corruption de l'armée. Il leur sera en conséquence encore moins facile d'accéder aux services publics, d'investir dans leur propre avenir et d'échapper à la pauvreté.

La sécurité est essentielle pour l'amélioration de la gouvernance. Des structures et des dispositifs de sécurité inadéquats peuvent entraîner des déficiences au niveau de la gestion des affaires publiques, être source d'instabilité ou contribuer à l'émergence de conflits violents, autant de facteurs qui nuiront à un recul de la pauvreté. Comme l'a souligné le Secrétaire général des Nations unies dans son rapport de septembre 2003 sur l'application de la Déclaration du Millénaire, « il nous faut faire encore plus pour éviter que la violence n'éclate bien avant que les structures politiques et économiques n'aient été affaiblies par des tensions et des conflits internes au point de s'effondrer ».

Les gouvernements des pays de l'OCDE et les acteurs qui y œuvrent dans la sphère du développement s'appliquent à aider les pays partenaires à mettre en place des structures et mécanismes propres à leur permettre de gérer le changement et de régler les différends par des moyens démocratiques et pacifiques. Le soutien à la réforme des systèmes de sécurité s'inscrit dans le cadre de cette action. L'objectif en est de rehausser la capacité des pays partenaires de répondre à tout l'éventail des besoins de la société nationale en matière de sécurité d'une manière qui soit compatible avec les normes démocratiques et les principes de bonne gestion des affaires publiques et de la règle du droit. Compte tenu des restrictions concernant les éléments qui peuvent être financés par l'aide publique au développement (APD), les gouvernements des pays de l'OCDE désireux d'intervenir sur ce plan pourraient devoir faire appel à des ressources provenant de sources autres que l'APD pour soutenir les activités menées dans ce domaine.

La réforme des systèmes de sécurité est une composante essentielle de l'action à engager à l'appui de la « sécurité humaine » au sens large, notion inventée par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) dont une définition est fournie dans le rapport de la Commission sur la sécurité humaine, *La sécurité humaine – maintenant*. Les objectifs poursuivis en matière de sécurité humaine renvoient à des questions en rapport avec les moyens d'existence et l'organisation sociale des pauvres, par exemple, qui débordent le champ de celles qui sont évoquées ici. Le soutien à la réforme des systèmes de sécurité lui-même déborde largement le cadre étroit des activités plus traditionnelles d'aide centrées sur la défense, le renseignement et la police. Le système de sécurité englobe l'armée, la police et la gendarmerie, les services de renseignement et autres organes similaires, les institutions judiciaires et pénitentiaires ainsi que les instances civiles élues et dûment désignées auxquelles il revient d'en assurer le contrôle et la supervision (Parlement, Exécutif, ministère de la Défense, notamment).

À travers la présente déclaration et le document qui l'accompagne, les donateurs membres du CAD souhaitent inciter leurs propres gouvernements/organismes, les pays en développement et les organisations internationales à renforcer les travaux sur la réforme des systèmes de sécurité. Cela nécessite une planification stratégique afin qu'il en résulte une amélioration des politiques, des pratiques et du partenariat entre tous les acteurs. Le CAD réaffirme ici sa volonté de creuser le lien entre sécurité et développement mis en évidence dans ses Lignes directrices et la Déclaration qui les accompagne sur le thème *Prévenir les conflits violents*.

**Soucieux de rallier l'adhésion des pays partenaires et d'autres acteurs aux activités à l'appui de la réforme des systèmes de sécurité, les donateurs membres du CAD s'engagent à respecter les principes de base suivants :**

- **Veiller à ce que la réforme des systèmes de sécurité soit centrée sur l'être humain, suscite l'appropriation locale et se fonde sur des normes démocratiques et le respect des droits de l'homme et de la règle du droit, l'objectif étant de mettre un terme à la terreur.**
- **Considérer la réforme des systèmes de sécurité comme un cadre propre à structurer la réflexion sur les moyens qui s'offrent de régler les divers problèmes de sécurité auxquels sont confrontés les États et leur population grâce à une intégration plus étroite des politiques de développement et de sécurité ainsi qu'à un renforcement de la participation des civils et de leur pouvoir de contrôle.**
- **Inscrire les activités à l'appui de la réforme des systèmes de sécurité dans des stratégies plurisectorielles, s'appuyant sur une évaluation approfondie des besoins de la population et de l'État en matière de sécurité.**
- **Se conformer, pour la mise au point des réformes à opérer dans les systèmes de sécurité, aux principes de base auxquels doit obéir toute action de réforme du secteur public, notamment la transparence et l'obligation de rendre des comptes.**
- **Appuyer la mise en œuvre de la réforme des systèmes de sécurité sur des processus et politiques clairement définis, visant à mettre en place les capacités institutionnelles et humaines voulues pour que la politique de sécurité donne des résultats efficaces.**

**Parallèlement, le CAD convient des dix recommandations suivantes afin qu'une action soit engagée pour :**

**Faire de la paix et de la sécurité des fondements du développement et du recul de la pauvreté**

Montrer clairement en quoi la paix, la sécurité et le développement se renforcent mutuellement est essentiel pour mobiliser la volonté et les ressources nécessaires à l'établissement de systèmes de sécurité durables, propres à apporter une contribution à la réalisation des objectifs de développement. Susciter une convergence de vues, à l'échelon international, sur les concepts, problèmes et approches en rapport avec la réforme des systèmes de sécurité favorisera l'émergence de cadres d'action et de programmes d'aide efficaces et d'une démarche plus intégrée, ou moins contradictoire, à l'égard de la réforme des systèmes de sécurité. En conséquence, les donateurs membres du CAD s'appliqueront à :

- 1. Œuvrer ensemble, dans les pays partenaires, à faire clairement ressortir les motivations, principes et objectifs des travaux sur la réforme des systèmes de sécurité.** Il faut susciter l'émergence, entre les intervenants extérieurs et les acteurs locaux, d'une **vision commune** et s'interroger sur la manière dont telle ou telle activité en rapport avec la réforme des systèmes de sécurité se raccorde au processus général de réforme du système de sécurité du pays considéré et aux besoins de son développement. À cet effet, il peut être utile de s'appuyer sur une évaluation des besoins du pays en matière de sécurité et du contexte dans lequel doivent s'inscrire les réformes – par exemple un examen du système national de sécurité – réalisée par les acteurs locaux compétents ou en collaboration avec eux.

### Favoriser l'adoption d'approches de la réforme des systèmes de sécurité associant l'ensemble de l'administration et l'examen des changements institutionnels nécessaires

Afin d'assurer l'intégration des politiques de développement et de sécurité dans l'action publique grâce à l'adoption d'une démarche globale à l'appui de la réforme des systèmes de sécurité et de la gouvernance démocratique, les donneurs membres du CAD s'emploieront, en collaboration avec les gouvernements et instances de leurs pays et avec la communauté internationale, à :

2. **Rehausser la cohérence des politiques par l'adoption d'une approche globale de la réforme des systèmes de sécurité** associant l'ensemble de l'administration, encourager le dialogue entre ministères, opérer des changements institutionnels et **faire de la sécurité un souci constant**, au niveau des orientations stratégiques et de la gouvernance, des gouvernements des pays donateurs et partenaires. En l'absence d'une telle approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration, les mesures prises dans un segment de cette dernière risquent d'aggraver les problèmes de sécurité au lieu de les atténuer. L'intégration des considérations de réforme des systèmes de sécurité dans le cadre d'une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration est particulièrement importante compte tenu de l'attention accrue portée à la lutte contre le terrorisme dans les programmes d'aide de certains pays de l'OCDE à l'appui de la sécurité. (Le CAD a consacré à la question du terrorisme et du développement une déclaration et un ouvrage de référence, parus en 2003 sous le titre *Inscrire la coopération pour le développement dans une optique de prévention du terrorisme : principaux points d'ancrage pour l'action.*) Le CAD a par ailleurs apporté récemment à la définition des dépenses pouvant être comptabilisées dans l'« aide publique au développement » des précisions qui tiennent compte de la nécessité de préserver l'intégrité et la crédibilité des statistiques du CAD. L'adoption d'approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration permettrait plus facilement d'associer des financements provenant de l'APD et des crédits venant d'autres composantes du budget pour apporter l'assistance voulue.
3. **Améliorer la coordination, l'harmonisation et la répartition du travail entre tous les acteurs, qu'ils œuvrent dans le domaine du développement ou ailleurs, présents dans un même pays partenaire.** Il est essentiel que les donateurs soutiennent réellement les mécanismes existant au niveau du pays, surtout compte tenu du fait que les restrictions imposées par la loi aux interventions des organismes d'aide dans le domaine de la réforme des systèmes de sécurité et les moyens opérationnels dont ils disposent à cet effet ne sont par partout les mêmes. Une répartition des tâches devrait permettre à chaque intervenant d'exploiter ses avantages comparatifs sans nuire à l'effort commun.
4. **Cerner le rôle revenant aux gouvernements des pays de l'OCDE dans le règlement de problèmes en rapport avec la sécurité** tels que la corruption dans les transactions internationales, le blanchiment des capitaux, le crime organisé, le maintien de forces de sécurité privées apparentées à des milices grâce notamment au soutien des entreprises multinationales, la traite d'êtres humains, la prolifération des armes de destruction massive, la prévention du terrorisme, et le commerce illicite d'armes de petit calibre et d'armes légères.

### Faciliter l'appropriation et la conduite par les pays partenaires des efforts de réforme

L'expérience montre qu'un processus de réforme ne peut être couronné de succès si ceux qui entreprennent ces réformes n'y adhèrent pas et ne les font pas leurs. L'assistance doit être conçue pour apporter un soutien aux gouvernements et autres acteurs des pays partenaires aux différentes étapes du processus de réforme; elle ne consiste pas à déterminer la voie qu'ils doivent suivre et à les y faire avancer.

Un problème majeur auquel s'est heurtée la réforme des systèmes de sécurité dans certaines régions, notamment l'Afrique, a été l'absence de participation, et d'adhésion, des acteurs locaux aux programmes de réforme qui se mettaient en place. Le cas est particulièrement fréquent dans les situations de « partenariat difficile ».

Les donateurs membres du CAD s'engagent, afin de faciliter l'appropriation et la conduite des réformes par les pays partenaires, à :

**5. Tenir compte du fait que les besoins et les priorités en matière de réforme des systèmes de sécurité ainsi que le contexte dans lequel ce processus doit s'inscrire diffèrent grandement d'un pays à l'autre.** L'ampleur des changements à opérer, les objectifs à poursuivre, les façons de voir et les démarches adoptées sont extrêmement variables. Une approche au cas par cas est par conséquent importante. Il est donc essentiel que les donateurs fassent preuve de souplesse dans leurs cadres stratégiques et l'élaboration de leurs programmes après avoir pris la mesure de la capacité et de la volonté de réforme de chaque pays ainsi que de sa disposition à prendre en main le processus.

**6. Choisir des modalités d'aide qui concourent à renforcer l'appropriation locale du processus de réforme ainsi que les structures institutionnelles et les capacités humaines** indispensables à une gestion du système de sécurité compatible avec de saines pratiques de gouvernance démocratique et une gouvernance financière transparente. Aider à susciter une demande locale de changement, étayée par un projet d'avenir, en soutenant des activités de nature à :

- ❖ Renforcer le dialogue entre les forces de sécurité, les acteurs du système de sécurité dans son ensemble, les organisations de la société civile, notamment les groupes de femmes et les minorités ethniques, et le grand public, et réunir l'éventail voulu de compétences.
- ❖ Montrer comment intégrer les considérations relatives au système de sécurité dans la planification de l'action publique, les processus de gestion et de détermination des dépenses et du budget du secteur public, et les efforts de lutte contre la corruption.
- ❖ Favoriser l'instauration d'un dialogue et de mécanismes propres à renforcer la confiance à l'échelon régional.

**7. S'appliquer en priorité, dans ce contexte, à encourager les gouvernements à élaborer des stratégies plurisectorielles gérables et à aider les parties prenantes à déterminer les solutions les mieux adaptées à leurs besoins.** Cela impliquera notamment de trouver comment utiliser au mieux les ressources limitées disponibles et comment intégrer aux systèmes en place des dispositifs propres à inciter au changement, ce qui nécessitera souvent de recourir à des approches novatrices afin d'élargir le débat compte tenu de la diversité des besoins et des priorités en matière de réforme des systèmes de sécurité et des facteurs qui incitent à opérer une telle réforme.

**8. Soutenir les efforts de la société civile pour instaurer un environnement propice à des réformes à l'appui de la gouvernance démocratique des systèmes de sécurité.** Dans les pays où les pouvoirs publics se désintéressent de la question ou là où les capacités font défaut, en particulier, il est important de préparer le terrain, au niveau politique aussi bien que stratégique. Il convient en conséquence d'encourager le dialogue à travers les structures de la société civile et des réseaux d'envergure régionale, et de fournir des informations, exemples à l'appui, sur la manière dont d'autres pays ont entrepris de relever le défi de la réforme de leur système de sécurité.

**9. Trouver des points d'ancrage et définir des modalités pour la collaboration avec les acteurs locaux** et s'appliquer à **mettre à profit les initiatives existantes** afin d'éviter de multiplier les structures organisationnelles et modes opératoires imposés aux gouvernements des pays partenaires.

**10. Adopter une perspective régionale même lorsque l'aide est destinée à appuyer un programme de réforme national**, et soutenir les organisations régionales ou infrarégionales ayant des activités en rapport avec la sécurité, en œuvrant par leur intermédiaire lorsque c'est possible. Les évolutions observées à l'échelle régionale ou dans des pays voisins peuvent exercer une grande influence, positive ou négative, sur les processus de développement et de refonte du système de sécurité d'un pays. La mise en place avec le soutien de la communauté internationale de dispositifs propres à renforcer la confiance à l'échelon régional peut contribuer à atténuer des suspicions et des tensions susceptibles de conduire à une militarisation et d'aggraver les risques de confrontation violente entre pays voisins.

#### Prochaines étapes

Les donateurs membres du CAD conviennent en conséquence de respecter du mieux possible les termes de la présente déclaration et du document qui l'accompagne et appellent le Réseau du CAD sur les conflits, la paix et la coopération pour le développement à soutenir ou parrainer l'organisation d'ateliers régionaux avec des pays partenaires afin d'approfondir la réflexion sur les concepts qui précèdent et d'examiner des moyens concrets de stimuler l'action des pouvoirs publics et le changement institutionnel. Parmi les autres questions sur lesquelles le Réseau CPDC pourrait également se pencher figurent l'instauration de mécanismes administratifs et financiers propres à favoriser la cohérence des politiques à l'égard de la réforme des systèmes de sécurité, ainsi que les moyens qui s'offrent d'encourager l'insertion dans les systèmes nationaux de dispositifs incitant à la réforme.



PARTIE I  
*Chapitre 1*

# Introduction

L'objectif général de la réforme des systèmes de sécurité est de créer un climat de sécurité propice au développement, à la lutte contre la pauvreté et à la démocratie. Pour l'atteindre, il faut que deux conditions fondamentales soient remplies : i) l'État doit être capable de créer, à travers sa politique et ses programmes de développement, une situation propre à atténuer l'impact des facteurs de vulnérabilité auxquels la population est exposée; ii) l'État doit être capable d'employer les instruments d'action à sa disposition pour prévenir ou prendre en main les phénomènes qui menacent la sécurité et sont préjudiciables au bien-être de la collectivité.

La notion de sécurité, qui désigne, dans son sens classique, la protection de l'État contre les menaces militaires, fait ici l'objet d'une redéfinition selon trois grands axes qui constituent le socle de l'action à engager dans le domaine de la réforme des systèmes de sécurité :

- Au lieu d'être presque exclusivement centrée sur la stabilité de l'État et la sécurité du régime en place, la politique de sécurité vient désormais s'inscrire dans une optique plus vaste qui englobe le bien-être de la population et le respect des droits de l'homme.
- La sécurité et le développement apparaissent de plus en plus comme indissociables, ce qui donne matière à intégrer les considérations de sécurité dans les orientations stratégiques et les préoccupations liées aux principes de bonne gestion. Le public est donc appelé à faire preuve d'une plus grande vigilance à l'égard de la politique de sécurité.
- Les institutions de l'État chargées d'assurer la sécurité font l'objet d'une réévaluation. L'armée est désormais considérée comme un instrument parmi d'autres de la politique de sécurité, une attention plus grande étant portée aux instruments juridiques, sociaux et économiques traditionnels.

L'action à engager dans le domaine de la réforme des systèmes de sécurité doit viser à répondre à trois défis interdépendants auxquels tous les États sont confrontés : i) définir un cadre institutionnel clair pour assurer la sécurité, qui permette d'intégrer la politique de sécurité et celle du développement et fasse appel à tous les acteurs concernés; ii) renforcer la gestion des institutions chargées de la sécurité; iii) constituer des forces de sécurité compétentes et professionnalisées qui soient responsables devant les instances civiles.

## Contexte

Depuis dix ans, les donateurs sont de plus en plus conscients du fait que le contexte en matière de sécurité peut être favorable ou, au contraire, préjudiciable au développement. Jusqu'à une date récente, comme la sécurité se ramenait à la sécurité militaire et à la protection de l'État, les acteurs du développement considéraient que l'aide dans ce domaine était avant tout du ressort de leurs homologues des forces armées, des services de renseignement et de la police. À la fin des années 90, cette conception s'est mise à évoluer à mesure que l'existence de liens étroits entre sécurité et développement s'est faite plus évidente<sup>1</sup>.

Les travaux du CAD sur les systèmes de sécurité ont débuté en 1997 avec un examen des approches suivies par les membres pour traiter les questions d'ordre militaire, qui a permis d'établir des liens entre des problèmes différents touchant à la sécurité. Le CAD a ensuite défini un cadre conceptuel pour l'aide au titre de la sécurité « Security Issues and Development Co-operation: A Conceptual Framework for Enhancing Policy Coherence ». Cet exercice a abouti à l'intégration de notions essentielles concernant la sécurité dans les *Lignes directrices du CAD* élaborées en 2001 sous le titre *Prévenir les conflits violents : quels moyens d'action?* Les questions relatives à la sécurité sont également traitées dans *Les Lignes directrices du CAD : La réduction de la pauvreté*, également parues en 2001.

## Défis et approches

Si la vision qu'ont les donateurs de la sécurité et du développement connaît actuellement une évolution sensible, l'enquête dont ceux-ci ont fait l'objet en 2002-03 montre que, s'agissant de traduire les nouveaux concepts relatifs à la sécurité dans des politiques et des programmes, les progrès sont moindres. Le but de ce document est de remédier à cette situation en aidant les donateurs à : i) mieux saisir les défis que pose aujourd'hui la sécurité aux pays en développement et en transition; ii) établir un lien entre sécurité et développement; iii) intégrer la réforme des systèmes de sécurité dans les travaux concernant le développement; iv) mettre en place des cadres d'action mieux conçus et accroître l'efficacité de la programmation.

Les définitions élaborées au sein du CAD et reprises dans la section suivante mettent l'accent sur la gouvernance des systèmes de sécurité, de façon à permettre aux acteurs du développement de travailler sur les aspects de la sécurité qui ont avec ce dernier les liens les plus étroits. C'est sur cette base qu'ils pourront collaborer avec leurs homologues de la défense et de la sécurité. Dans le cadre de leurs travaux sur la réforme des systèmes de sécurité, les donateurs devront s'atteler à trois grandes tâches :

- **Bien appréhender la relation entre développement et sécurité et l'action à engager dans le domaine de la réforme des systèmes de sécurité et susciter une convergence de vues sur cette dernière**, ainsi que sur les approches requises et les avantages offerts par une démarche qui fait intervenir tous les acteurs. Le sens attribué au concept fondamental de réforme des systèmes de sécurité et aux termes s'y rapportant diffère sensiblement selon les donateurs, tout comme les approches suivies, car il est fonction de leur mission, de leurs priorités et de leurs contraintes. Par conséquent, une convergence de vues s'impose sur ce concept, même si la terminologie employée peut être variable.
- **Encourager la définition de cadres de réforme des systèmes de sécurité qui englobent l'ensemble de l'administration ou de l'organisation concernée, afin que tous les travaux qui seront réalisés dans ce domaine soient reliés à une stratégie globale reposant sur le dialogue et la collaboration entre ministères**. Les approches de la réforme des systèmes de sécurité qui s'intéressent uniquement aux questions de développement peuvent difficilement être articulées avec les politiques relatives à la défense et aux autres aspects pertinents de la sécurité. Les travaux sur cette réforme doivent être éclairés par une connaissance et une prise en compte des efforts accomplis dans tous les domaines connexes. L'intégration des activités consacrées à la politique du développement et à la sécurité peut contribuer à prévenir les situations d'insécurité et les conflits violents.

### Encadré 1.1. Les femmes, la paix et la sécurité

Les actions menées à l'appui de la réforme des systèmes de sécurité, qui visent notamment à favoriser une redistribution du pouvoir et la mise en place de procédures politiques démocratiques et durables, offrent aussi un moyen d'œuvrer à l'égalité entre hommes et femmes. En se limitant à considérer les femmes comme des victimes des conflits violents et de l'insécurité, on risque d'occulter le rôle qu'elles sont susceptibles de jouer en tant que conciliateurs dans les processus de reconstruction et de rétablissement de la paix. Dans le monde entier, des femmes et leurs organisations ont amorcé le dialogue et la réconciliation dans des communautés et des villages. Leur opinion en ce qui concerne les questions de paix et de sécurité est essentielle pour le processus de paix et de décision à tous les niveaux. De fait, les donateurs ont revu leurs politiques en matière de prévention des conflits afin de tenir compte des points de vue des hommes et des femmes en la matière et de mettre en évidence les cas où une attention particulière doit être accordée aux femmes ou aux hommes. En 2001, ils se sont engagés à s'appliquer à :

- Soutenir les organisations de femmes durant les conflits pour leur permettre de participer à la médiation, aux négociations et aux tentatives d'institutionnalisation du processus de paix<sup>1</sup>.
- Concevoir leurs politiques et programmes de façon à fournir un soutien aux organisations de femmes qui s'occupent plus particulièrement des situations de conflit et à encourager la formation de coalitions et d'alliances de femmes à l'appui, par exemple, des droits de l'homme, de la solidarité, de la remise en état et de la construction de la paix, aux niveaux régional et infrarégional. C'est ainsi que l'initiative *Women for Peace in the Solomon Islands* contribue efficacement à appuyer et encourager les efforts déployés par les femmes à tous les niveaux<sup>2</sup>.
- Encourager le renforcement des capacités de participation des femmes à la vie publique. Les processus de recherche et de construction de la paix devraient faire intervenir des femmes en tant que décideurs à tous les niveaux et prendre en considération leurs préoccupations à chaque stade.
- Encourager la représentation des femmes dans les processus de paix. La militarisation caractéristique des périodes précédant un conflit a souvent pour effet de placer les femmes en marge des processus de décision.
- Envisager de concevoir des programmes particuliers pour venir à bout des traumatismes psychiques et émotionnels induits par les violences de toutes sortes commises à l'encontre de femmes et d'hommes et sensibiliser l'opinion à l'aggravation générale de la violence, y compris la violence familiale, dans les sociétés fortement militarisées, avec les conséquences qui en découlent sur la possibilité et la volonté de régler les litiges par des moyens pacifiques. Des travaux sont nécessaires pour étoffer les informations ventilées par sexe concernant ces problèmes, notamment les bases de données et les matériels statistiques.
- Améliorer l'accès des femmes aux ressources durant les processus de remise en état et de réconciliation. De nombreuses dispositions relatives à l'administration publique et à la législation sont renégociées au sortir d'un conflit, ce qui peut offrir l'occasion de garantir ou de renforcer les droits des femmes, leur maîtrise de ressources de première importance comme la terre, ainsi que leur accès à l'éducation et aux dispositifs judiciaires.
- Mettre au point des méthodes spécifiques pour la prise en charge des femmes (et des hommes), des jeunes et des enfants qui ont été victimes de violence et d'abus sexistes du fait d'un conflit.

1. OCDE/CAD, *Gender Equality Tipsheets*, « Conflict, Peace Building, Disarmament, Security ».

2. « Resolving Conflict in Solomon Islands: The Women for Peace Approach », Alice Pollard. Development Bulletin, novembre 2000, <http://devnet.anu.edu.au/db53.html>.

Sources : *Prévenir les conflits violents : quels moyens d'action ?* (2001), pp. 61-62 ; « Women in Violent Conflict and Peace-building: Global Perspectives », International Alert, Londres (1999). La Résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations unies reconnaît la nécessité de nommer plus de femmes en qualité de représentants et envoyés spéciaux chargés de missions de bons offices, d'observateurs militaires, de membres de la police civile, de spécialistes des droits de l'homme et de membres d'interventions humanitaires dans le cadre des opérations de paix sur le terrain.

- **Veiller à ce que les travaux relatifs à la réforme des systèmes de sécurité soient effectivement intégrés dans la programmation générale du développement et appuient les réformes réalisées sous la conduite des pays partenaires.** L'intégration de la réforme des systèmes de sécurité à tous les niveaux des organismes de développement s'est faite lentement en raison d'une méconnaissance des préoccupations des pouvoirs publics dans ce domaine et de l'importance de cette réforme pour le développement, mais la situation est en train de changer. Cette intégration peut encourager les pays partenaires à élaborer les cadres institutionnels nécessaires à l'élaboration de politiques de sécurité centrées sur l'être humain, soucieuses des groupes vulnérables, notamment les femmes, les enfants et les minorités ethniques, et fondées sur le principe de la gestion démocratique des affaires publiques (voir l'encadré 1.1).

La réforme des systèmes de sécurité est aussi une notion « nouvelle » pour beaucoup de pays en développement et en transition, c'est pourquoi les partenaires locaux y adhèrent peu. Certains d'entre eux en ont été dissuadés car ils avaient le sentiment que ce concept ne tenait pas suffisamment compte de la diversité de leurs situations, et parce que l'aide qu'ils recevaient auparavant de la part des donateurs dans le domaine de la sécurité était parfois subordonnée au respect de conditions rigoureuses. D'autres ont déjà engagé des mesures de réforme intéressant les systèmes de sécurité, mais en employant des appellations différentes. Les donateurs ont donc d'autant plus intérêt à être informés sur ces dispositifs et à apporter une aide qui permette d'en tirer parti et de les renforcer.

Il est nécessaire de disposer d'informations, d'évaluations et d'analyses plus nombreuses sur ce qui se fait dans le domaine de la réforme des systèmes de sécurité, aussi bien du côté des donateurs que chez les pays partenaires, et en particulier sur les actions efficaces et sur celles qui ne le sont pas selon les situations. En poursuivant ses travaux dans ce domaine, le CAD peut aider à mieux cerner la façon dont doivent être abordées les questions relatives à la sécurité, et à susciter à ce sujet une convergence de vues au niveau international.

### **Note**

1. Cette évolution est soulignée dans *Voices of the Poor*, Banque mondiale, Oxford University Press, 2000.



PARTIE I

*Chapitre 2*

**Intégrer les travaux sur la sécurité  
dans les activités relatives  
au développement :  
des cadres qui font appel à l'ensemble  
de l'administration**

Il est essentiel de parvenir à cette convergence de vues au niveau international sur les problèmes, concepts et approches concernant la réforme des systèmes de sécurité pour offrir aux gouvernements des pays donateurs l'assise nécessaire à la définition de stratégies plus cohérentes et mieux intégrées de soutien des pays partenaires.

## Définitions et acteurs

Les Lignes directrices du CAD intitulées *Prévenir les conflits violents : quels moyens d'action?* présentent une définition générale de la réforme des systèmes de sécurité (la figure 2.1 donne une idée de la manière dont se recoupent les divers domaines d'intervention en rapport avec la réforme des systèmes de sécurité).

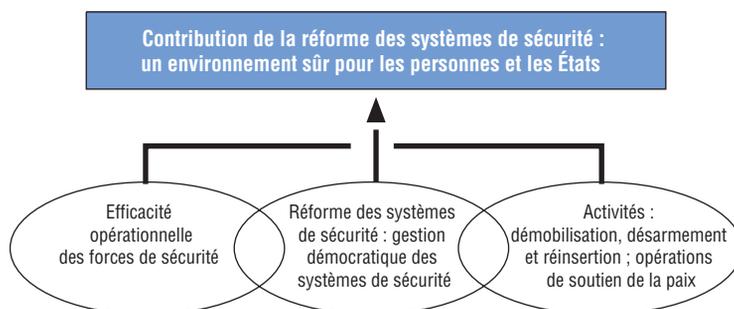
« La “sécurité” est de plus en plus considérée comme une situation globale dans laquelle les personnes et les communautés vivent libres, en paix et à l’abri du danger, participent pleinement à la gestion des affaires publiques, jouissent de leurs droits fondamentaux, ont accès aux ressources et produits de première nécessité, et vivent dans un environnement qui ne nuit pas à leur santé et à leur bien-être. [...] la sécurité des personnes et la sécurité des États se renforcent mutuellement [...] un grand nombre d’institutions publiques et d’autres instances peuvent être chargées d’assurer certains aspects de la sécurité. Cette conception de la sécurité est conforme à la notion générale de sécurité humaine promue par le PNUD et largement utilisée par les acteurs du développement<sup>1</sup>.

“La réforme du secteur de la sécurité<sup>2</sup>” est une autre expression qui sert à désigner la transformation du “système de sécurité”, lequel comprend tous les acteurs, leurs rôles, responsabilités et actions, qui unissent leurs efforts “afin que [la] gestion et [le] fonctionnement [de ce système] soient plus respectueux des normes démocratiques et des sains principes de bonne gestion des affaires publiques, et contribuent ainsi à l’efficacité du dispositif en matière de sécurité”. »

Le système de sécurité comprend les acteurs directs suivants :

- **Acteurs essentiels de la sécurité** : forces armées; police; gendarmerie; forces paramilitaires; garde présidentielle, services de renseignement et de sécurité (militaires et civils); garde-côte; garde-frontière; administration des douanes; unités de réserve ou unités locales de sécurité (protection civile, gardes nationaux, milices).

Figure 2.1. **La réforme des systèmes de sécurité et autres activités connexes**



- **Organes de gestion et de surveillance de la sécurité** : organes du pouvoir exécutif; organes consultatifs nationaux sur la sécurité; corps législatif et commissions d'enquête parlementaires; ministères de la Défense, de l'Intérieur, des Affaires étrangères; chefs coutumiers et autorités traditionnelles locales; organismes de gestion financière (ministères des Finances, services du budget, services de vérification et de planification financières); organisations de la société civile (commissions publiques de surveillance et commissions d'examen des plaintes du public).
- **Institutions judiciaires et organismes chargés de l'exécution de la loi** : magistrature; ministères de la Justice; administration pénitentiaire; services chargés des enquêtes et des poursuites pénales; commissions et médiateurs pour les droits de l'homme; systèmes judiciaires coutumiers et traditionnels.
- **Forces de sécurité non officielles**, auxquelles les donateurs font rarement appel : armées de libération; guérillas; gardes du corps privés; sociétés de sécurité privées; milices des partis politiques.

À l'appui de cette définition, on peut lire, dans la déclaration intitulée « Prévenir les conflits violents : orientations à l'intention des partenaires extérieurs », ce qui suit :

*« Nous reconnaissons la nécessité d'aider les pays partenaires à mettre en place des systèmes légitimes et responsables de sécurité pour prévenir les conflits. Cet aspect relève directement de la bonne gouvernance et de la gestion du secteur public. La réforme du secteur de la sécurité doit notamment viser à promouvoir la transparence, l'État de droit, la reddition de comptes et un débat informé et à renforcer la capacité des instances législatives d'exercer un contrôle adéquat sur le système de sécurité. Elle doit associer un large éventail d'acteurs, allant de l'armée et de la police aux instances judiciaires et pénales en passant par les ministères des Affaires étrangères, des Échanges et du Commerce et les organisations de la société civile (OSC). Une telle réforme joue un rôle essentiel dans la rationalisation des dépenses liées à la sécurité. Compte tenu des restrictions concernant les éléments qui peuvent être financés par l'aide publique au développement (APD), les gouvernements des pays de l'OCDE désireux d'intervenir sur ce plan pourraient devoir éventuellement faire appel à des ressources provenant de sources autres que l'APD pour soutenir les activités menées dans ce domaine. [...] Toute paix durable repose sur les principes fondamentaux que sont la bonne gouvernance, la sécurité humaine, la démocratie, le respect de l'État de droit et des droits de la personne et un système ouvert et équitable d'économie de marché. »*

Toute action à l'appui de la réforme des systèmes de sécurité au sens où l'entend le CAD doit prendre appui sur les principes de base énoncés dans les paragraphes qui suivent. Depuis l'élaboration des définitions précédentes, la notion de justice transitoire a par ailleurs vu le jour sous l'égide du PNUD. Relevant d'une approche novatrice de la réforme du système judiciaire, la justice transitoire fait partie intégrante du système de sécurité et des thèmes de travail des acteurs du développement dans ce domaine (voir l'encadré 2.1).

## Principes directeurs pour une réforme efficace des systèmes de sécurité

Les principaux défis à relever et règles à suivre pour œuvrer à la réforme des systèmes de sécurité peuvent être résumés à travers cinq grands principes directeurs. Ceux-ci peuvent être interprétés différemment selon le contexte institutionnel. Les gouvernements des pays de l'OCDE n'en doivent pas moins donner la priorité aux efforts propres à créer, au sein de la communauté internationale, un consensus plus grand sur la façon dont l'aide liée à la sécurité doit être dispensée. Ces principes constituent un point de départ pour le dialogue à

### Encadré 2.1. Définition de la justice transitoire

Le programme d'action en matière de réforme des systèmes de sécurité englobe également la question de la « justice transitoire ». Les mécanismes judiciaires peuvent être utilisés au cours de la phase de transition de la guerre à la paix, en vue de rechercher une solution aux problèmes posés par la coexistence de nombreux contrevenants et de nombreuses victimes, qui peuvent représenter une menace pour la paix et la stabilité à long terme. Cela est particulièrement important dans les pays qui sortent d'un conflit, où les auteurs de violations des droits de l'homme peuvent continuer à vivre en toute impunité au sein de leur communauté en raison du manque de moyens des institutions chargées de la justice ou de la sécurité. Ce type de situation risque de saper encore la confiance de la population dans le système de sécurité. Dans certains cas, des tribunaux peuvent être mis en place en vue de juger les auteurs des atteintes les plus graves aux droits de l'homme. De plus, le recours à des organismes chargés de mettre en lumière la vérité et d'œuvrer à la réconciliation est de plus en plus admis lorsque le manque de capacités en matière judiciaire ou la multiplicité des crimes et délits permettent difficilement d'engager des poursuites à l'encontre de tous ceux qui les ont commis. Ces organismes peuvent jouer un grand rôle dans la prévention des conflits car ils servent à établir la mémoire des faits qui ont marqué le conflit et à corriger ainsi les idées fausses. En outre, les commissions vérité et réconciliation peuvent formuler des recommandations propres à empêcher de futurs conflits. Les mécanismes de la justice transitoire contribuent à rendre le contexte politique plus fiable et à créer les conditions nécessaires à une réforme ultérieure des systèmes de sécurité et à la construction de la paix.

Source : PNUD.

mener à cette fin. Ils sont applicables aux travaux menés par les gouvernements des pays de l'OCDE et leurs ministères chargés du développement, les autres organismes concernés par la sécurité et l'ensemble de la communauté internationale de l'aide.

**1. Les valeurs fondamentales sur lesquelles appuyer la réforme des systèmes de sécurité doivent permettre de faire en sorte que celle-ci soit centrée sur l'être humain, suscite l'appropriation à l'échelon local et repose sur des normes démocratiques et le respect des droits de l'homme reconnus au niveau international, ainsi que sur le principe de la primauté du droit. Le but doit être de créer un environnement où il soit possible de vivre à l'abri de la peur.**

Afin d'exercer des effets aussi durables que possible sur les populations concernées, le processus de réforme des systèmes de sécurité doit être pris en charge à l'échelon local et fondé sur des valeurs démocratiques et le respect des droits de l'homme reconnus au niveau international. Cela ne signifie pas que pour engager ne serait-ce que des efforts partiels de réforme, il doit exister au préalable une démocratie parlementaire à même de fonctionner. Il n'empêche que les stratégies de réforme qui s'appuient sur des institutions démocratiques et les capacités dont elles sont dotées et qui contribuent à les renforcer ont davantage de chances de réussir. La programmation de l'aide extérieure doit tenir expressément compte de ces facteurs favorables. Les principes qui régissent les programmes de réforme des systèmes de sécurité doivent être transparents et définis en commun avec toutes les parties prenantes. L'expérience montre que les objectifs de ces programmes peuvent souvent être difficiles à concilier. Il peut ainsi y avoir contradiction

entre, d'une part, la volonté de renforcer le contrôle démocratique et le respect par les forces de sécurité de l'obligation de rendre des comptes et, d'autre part, les efforts visant à améliorer les moyens opérationnels requis pour stabiliser la situation en matière de sécurité. Il peut également y avoir incompatibilité entre les stratégies de réduction des déficits budgétaires, lesquelles sont souvent imposées par les donateurs et conduisent à comprimer fortement les dépenses de sécurité, et la nécessité d'investir dans des dispositifs de sécurité efficaces et viables. Il est donc d'autant plus important d'instaurer un cadre participatif qui permette de mettre clairement en lumière les besoins et les points de vue de toutes les parties prenantes, et de les prendre en compte.

**2. La réforme des systèmes de sécurité doit être considérée comme un cadre propre à structurer la réflexion sur les moyens qui s'offrent de résoudre les divers problèmes de sécurité auxquels sont confrontés les États et leur population par une intégration plus étroite des politiques de développement et des mesures de réforme de ces systèmes.**

La solution aux problèmes de sécurité que connaissent les États et leur population doit être recherchée au cœur des politiques de développement et de sécurité. Les cadres de réforme des systèmes de sécurité doivent par conséquent tenir compte des facteurs tant extérieurs qu'intérieurs qui menacent la sécurité des personnes, l'ordre public et la stabilité de l'État. Les donateurs peuvent faciliter la mise en place des mécanismes institutionnels requis pour la prise en charge de tout l'éventail des problèmes à régler.

La création de tels cadres peut aider les gouvernements à utiliser des ressources publiques peu abondantes de façon plus efficiente en les mettant simultanément au service des objectifs de sécurité et des objectifs de développement. Ils pourront ainsi instaurer des systèmes de sécurité plus transparents et moins coûteux.

**3. Les gouvernements des pays donateurs doivent inscrire leur aide à l'intérieur de cadres stratégiques ayant un caractère plurisectoriel. Ceux-ci doivent être élaborés conjointement avec les gouvernements et la société civile des pays partenaires à partir d'une évaluation des besoins de la population et de l'État en matière de sécurité. Les organisations de femmes, en particulier, peuvent jouer un rôle majeur pour faire en sorte que l'évaluation des besoins tienne compte des préoccupations des groupes vulnérables en matière de sécurité. Cette démarche doit donner lieu à un vaste processus de consultation entre les ministères du pays donneur, ainsi qu'à une coordination étroite avec les gouvernements des autres pays donateurs et les organisations internationales.**

Bien qu'ils soient difficiles à réaliser, les cadres stratégiques revêtent une importance particulière en raison des exigences qu'impose la coordination de l'action touchant un large éventail de secteurs, et du risque que les activités des multiples intervenants se contrarient. Ces cadres peuvent faciliter la prise en compte des considérations de réforme des systèmes de sécurité par tous les secteurs de l'administration. Ils doivent utiliser et conjuguer les instruments d'action très divers qui sont disponibles dans les domaines diplomatique, juridique, social, économique et politique et dans celui de la sécurité, afin que puissent être définies des solutions militaires et non militaires appropriées pour faire face aux problèmes de sécurité. En l'absence de ce type de dispositif, la politique de sécurité risque de rester essentiellement du ressort des organismes chargés de ses aspects plus traditionnels, à savoir la défense, le renseignement et la police, au détriment des instances civiles qui exercent une fonction de surveillance, notamment les organes

législatifs, les ministères de la Justice et les acteurs de la société civile. Cette situation est susceptible de faire perdurer l'influence des groupes autoritaristes, phénomène qui peut tenir aussi bien à l'absence des nouveaux mécanismes institutionnels nécessaires à l'application de nouvelles normes de gestion démocratique au sein des systèmes de sécurité, qu'à une résistance délibérée des élites politiques.

**4. Les systèmes de sécurité doivent être gérés selon les mêmes principes que ceux qui sont appliqués dans l'ensemble du secteur public, à savoir l'obligation de rendre des comptes et la transparence, notamment par un renforcement de la surveillance par les autorités civiles des mécanismes de sécurité.**

Le respect de ces principes suppose notamment que l'on s'attache à faire en sorte :

- i) que les responsables de l'élaboration des politiques puissent disposer des informations dont ils ont besoin et que les décisions soient prises de façon transparente et responsable par le ou les acteurs concernés ;
- ii) qu'une approche globale soit adoptée pour la gestion des dépenses publiques, et que la prise de décision s'inscrive dans une perspective à moyen terme ;
- iii) que soient développés les moyens et suscitée la volonté de refondre les priorités et de redéployer les ressources de manière à assurer la réalisation des objectifs stratégiques. À long terme, le but est d'assurer l'intégration effective des considérations de sécurité dans tous les mécanismes pertinents de planification et de budgétisation existant dans l'ensemble de l'administration.

**5. Dans la mesure du possible, le processus de réforme doit prendre en compte les trois conditions fondamentales du bon fonctionnement des systèmes de sécurité :**

- Définir une conception spécifiquement nationale de la sécurité, ainsi que les cadres stratégiques et institutionnels dont l'État a besoin pour prendre en charge le développement et la sécurité comme des domaines d'action distincts mais intégrés l'un à l'autre.
- Élaborer des politiques précises et renforcer la gestion des institutions chargées de formuler, d'appliquer, de gérer et de suivre la politique en matière de sécurité.
- Étoffer les mécanismes institutionnels de mise en œuvre et mettre en place les capacités requises en conséquence à tous les niveaux des systèmes de sécurité ; à cette fin, il faut notamment faire en sorte que, dès lors qu'il y a renforcement des forces de sécurité professionnalisées, celles-ci soient à la fois tenues de rendre des comptes aux autorités civiles et dotées des moyens d'accomplir les fonctions opérationnelles<sup>3</sup> qui leur sont demandées. Le renforcement d'un système de sécurité professionnalisé doit s'effectuer de façon équilibrée et comporter notamment l'amélioration des capacités des organismes civils de surveillance et de contrôle, afin d'éviter que se creuse l'écart entre les pouvoirs, d'influence notamment, des instances civiles et des instances militaires.

L'effort le plus déterminant qu'ont à accomplir les pays qui s'engagent dans un processus de réforme des systèmes de sécurité est de forger une conception de la sécurité qu'ils puissent s'approprier et dont ils puissent conduire la concrétisation. C'est le socle dont ces pays ont besoin pour appuyer l'élaboration du cadre d'action requis pour leur système de sécurité et des mécanismes institutionnels nécessaires à sa mise en œuvre. Cette démarche doit viser à faire naître au niveau national une volonté résolue de mener à bien la réforme, et en même temps à susciter un renforcement de la transparence et un souci plus grand du respect des droits de l'homme. Les forces de sécurité et les organismes

civils de surveillance seront en principe dotés de mécanismes et autres moyens institutionnels complémentaires les uns des autres, afin de répondre à l'objectif du resserrement des liens entre la sphère civile et celle de la sécurité et de leur responsabilisation mutuelle. Les donateurs peuvent contribuer à faire avancer ce processus, mais ils doivent être conscients que la réforme des systèmes de sécurité est un exercice évolutif et adapter leur aide en conséquence. Lorsque les changements qu'exige cette réforme touchent par nature aux structures et aux mentalités, la toute première priorité peut être de préparer le terrain sur le plan politique et stratégique. À cette fin peut être instauré, à l'échelon national, un dialogue auquel participeront les partis politiques, les organisations de la société civile et les instances chargées de la sécurité elles-mêmes.

Les priorités du CAD concernant la réforme des systèmes de sécurité privilégient les aspects liés à l'exercice du contrôle démocratique, autrement dit au respect des principes de bon gouvernement. Il importe d'établir une distinction entre les activités intéressant ces aspects et celles qui visent à renforcer les moyens opérationnels des forces de sécurité, même s'il faut bien reconnaître que les gouvernements des pays partenaires soucieux d'assurer la sécurité avec efficacité doivent prendre en considération les deux dimensions.

### Améliorer la notification

Face à l'attention grandissante portée à la réforme des systèmes de sécurité, et d'une manière plus générale aux questions en rapport avec la sécurité et les conflits, il est apparu utile de préciser et de revoir la définition de l'« aide publique au développement » dans ces domaines. Dans ce contexte, il a été reconnu que les activités d'aide dans les domaines de la sécurité et des conflits ne pouvaient et ne devaient pas toutes être financées sur l'APD. A par ailleurs été soulignée la nécessité de préserver l'intégrité et la crédibilité des statistiques du CAD sur l'APD, surtout étant donné les augmentations promises à l'occasion de la Conférence de Monterrey. Un consensus s'est ainsi dégagé sur les éclaircissements à apporter à la définition de l'APD sur plusieurs points, concernant notamment le rôle de la société civile et le contrôle exercé par les instances civiles sur l'armée. Plusieurs autres points, qui pourraient avoir des retombées plus importantes au niveau du volume de l'APD, feront ultérieurement l'objet d'un examen plus approfondi.

À cet égard, il est essentiel de veiller à intégrer le souci du développement dans les approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration retenues à l'appui de la réforme des systèmes de sécurité, de telle sorte que les besoins d'aide en matière de sécurité aussi bien que de développement soient satisfaits par l'association de ressources provenant de diverses lignes budgétaires, que soient préservées l'intégrité et la crédibilité des statistiques du CAD et que les fonds destinés au développement ne soient pas détournés de leur objectif. Quelques pays donateurs ont déjà mis en place des dispositifs permettant, en principe, le lancement d'activités faisant appel à de multiples sources de financement (voir les encadrés 2.3 et 2.4). Dans d'autres cas, il est de plus en plus puisé dans les ressources allouées au développement pour financer des activités non militaires des forces de maintien de la paix. C'est ainsi que le Fonds européen de développement a affecté à la Facilité de financement pour la paix en Afrique une somme de 250 millions d'euros, qui ne sera toutefois pas comptabilisée en tant qu'APD.

## Intégrer la sécurité parmi les préoccupations de fond des pouvoirs publics et adopter une approche qui englobe tous les secteurs de l'administration

S'il est vrai que les acteurs du développement et ceux de la sécurité ont des rôles distincts à jouer, leurs efforts peuvent être plus efficaces s'ils s'inscrivent dans le cadre d'une politique unique et globale de réforme des systèmes de sécurité, et s'ils sont conduits de façon cohérente en concertation avec les ministères concernés. Il existe plusieurs moyens d'encourager cette collaboration. Le premier consiste à mettre en place un cadre d'action qui embrasse l'ensemble de l'administration ou de l'organisme intéressé. L'attention nouvelle que portent les donateurs à la réforme des systèmes de sécurité a encouragé l'adoption d'approches faisant intervenir tous les secteurs de l'administration à travers des cadres d'action généraux, des comités interministériels ou des mécanismes de mise en commun des fonds. Cette forme de collaboration peut permettre aux organismes de développement de mieux comprendre les problèmes de sécurité qui ont une importance déterminante pour la réalisation des objectifs de développement, et d'avoir sur eux une action plus forte. Ces organismes ont intérêt à établir des partenariats efficaces avec leurs homologues de la défense et de la sécurité, car ces derniers peuvent apporter leur aide dans les domaines où les possibilités d'intervention des donateurs sont limitées.

En 2000, lorsque le Royaume-Uni a commencé à se pencher sur la question de la réforme des systèmes de sécurité, son *Department for International Development* (DFID) a élaboré deux déclarations d'orientation qui concernaient, l'une, la réforme des systèmes de sécurité, et l'autre, la sûreté, la sécurité et l'accès à la justice. Le ministère de la Défense britannique a rédigé un document d'orientation sur la « diplomatie de la défense ». À mesure que le Royaume-Uni a accumulé de l'expérience sur le plan opérationnel, il est devenu évident qu'une approche « conjointe » de la réforme des systèmes de sécurité nécessitait un cadre d'action commun. Dans un premier temps, une commission d'orientation (*Policy Committee*) sur la réforme des systèmes de sécurité a été mise en place et une stratégie interministérielle informelle sur cette réforme a été élaborée dans le cadre du *Global Conflict Prevention Pool* (GCPP – Fonds commun pour la prévention des conflits à l'échelle mondiale). Cette stratégie sert d'appui aux travaux que la commission d'orientation, composée de représentants de tous les ministères concernés, mène actuellement en vue de définir une politique qui fait appel à l'ensemble de l'administration pour la réforme des systèmes de sécurité<sup>4</sup>. L'encadré 2.2 illustre, à l'aide d'un exemple concret, les activités qui peuvent être menées dans ce domaine à l'échelon local.

Il est également possible de recourir à certains mécanismes de financement. Les dispositifs de mise en commun des fonds ont par exemple été utilisés pour favoriser une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration.

Le Royaume-Uni a créé deux fonds communs interministériels, le GCPP et l'*African Conflict Prevention Pool* (ACPP – Fonds commun pour la prévention des conflits en Afrique), en vue d'améliorer sa politique de prévention des conflits et l'efficacité de ses efforts dans ce domaine par la réalisation d'analyses conjointes, la définition de stratégies à long terme et le renforcement de la coordination avec ses partenaires internationaux (voir l'encadré 2.3). Une grande part des activités du Royaume-Uni concernant la réforme des systèmes de sécurité est financée par ces deux fonds, qui sont alimentés aussi bien par des crédits d'APD que par d'autres ressources sur la base de stratégies définies de façon concertée par le ministère de la Défense, le ministère des Affaires étrangères et le DFID. Afin d'assurer une plus grande conformité au cadre commun, le ministère des Finances apporte à ces fonds un complément

### Encadré 2.2. **Soutien apporté par le Royaume-Uni au Sierra Leone pour ses réformes**

Le soutien consenti par le Royaume-Uni au Sierra Leone à l'appui de la réforme de son système de sécurité a consisté en un judicieux dosage de formations à l'intention des militaires, d'activités de développement et d'actions diplomatiques destinées à instaurer un environnement favorable aux réformes en même temps qu'à combler diverses lacunes techniques et financières. Le Department for International Development (DFID) a montré l'exemple en finançant le volet des réformes visant à instaurer le contrôle des autorités civiles, et notamment l'élaboration d'une stratégie globale de sécurité nationale. Le ministère de la Défense a ensuite apporté son concours pour la restructuration et la formation de la nouvelle armée. La coordination entre les deux instances a été facilitée par le détachement auprès du DFID d'agents du ministère de la Défense. De son côté, le ministère des Affaires étrangères a assuré le financement d'une mission de conseil et de formation aux questions militaires et a activement appuyé le processus de paix.

Source : « Problèmes de sécurité et coopération pour le développement : un cadre conceptuel destiné à améliorer la cohérence des politiques », *Les Dossiers du CAD 2001*, vol. 2, n° 3 (OCDE).

de ressources qui s'ajoute à celles que lui affectent le DFID, le ministère de la Défense et le ministère des Affaires étrangères. L'évaluation des deux fonds britanniques de prévention des conflits, entamée en 2003, devrait permettre d'en savoir davantage sur la possibilité de recourir à la mise en commun des ressources financières pour renforcer la cohérence des activités des différents secteurs de l'administration.

Dans le même esprit, les Pays-Bas ont créé un « Fonds pour la stabilité » qui témoigne lui aussi d'une volonté de mettre en commun les ressources financières pour renforcer la cohérence et d'aborder les problèmes de sécurité et de développement selon une approche intégrée privilégiant les nécessités de l'action (voir l'encadré 2.4).

Les donateurs doivent toutefois être attentifs au fait que les mécanismes de mise en commun des fonds peuvent aussi être perçus comme un moyen, pour les autres ministères, de puiser dans les ressources de l'aide au développement sans se conformer à une conception stratégique de la promotion de la réforme des systèmes de sécurité. Le risque est en l'occurrence que des programmes en rapport avec la sécurité au sens traditionnel soient tout simplement rebaptisés de façon à pouvoir être classés parmi les dispositifs liés à la réforme des systèmes de sécurité, sans qu'un examen approfondi de leur contenu ait été effectué en vue de vérifier s'ils répondent bien à une approche de ces systèmes qui privilégie l'optique gouvernance.

La troisième façon de promouvoir la cohérence au sein de l'administration ou d'une organisation est de s'assurer qu'existent les mécanismes requis pour apporter les formes d'aide qu'appelle la stratégie de réforme des systèmes de sécurité. Les moyens auxquels font appel certaines des activités à mener dans ce domaine peuvent ne pas être très différents de ceux qu'exigent les efforts de développement habituels. Le renforcement des structures législatives, l'amélioration des capacités de la société civile et la gestion des dépenses publiques liées à la sécurité demandent tous des compétences que la plupart des organismes d'aide au développement possèdent déjà. Il peut cependant être souhaitable de compléter les capacités existantes. C'est ainsi qu'au Royaume-Uni a été créée en 2001 la *Defence Advisory Team (DAT)*, chargée d'apporter des conseils concrets pour les réformes

### Encadré 2.3. **Bonnes pratiques – Promouvoir la cohérence des politiques au moyen des mécanismes de financement**

#### **Le Global Conflict Prevention Pool (GCPP) et l’Africa Conflict Prevention Pool (ACPP) du Royaume-Uni**

Les travaux effectués au Royaume-Uni sur la réforme des systèmes de sécurité sont assurés en grande partie dans le cadre du GCPP. Les deux fonds pour la prévention des conflits ont commencé à fonctionner au cours de l’exercice budgétaire 2001/02. Leur but est de permettre au Royaume-Uni d’améliorer sa politique de prévention des conflits et l’efficacité de ses efforts dans ce domaine par la réalisation d’analyses conjointes, la définition de stratégies à long terme et le renforcement de la coordination avec les partenaires internationaux. Les ressources sont affectées en fonction des priorités arrêtées en commun par le ministère des Affaires étrangères, le DFID et le ministère de la Défense, qui apportent tous des contributions financières aux deux fonds pour la prévention des conflits. Ces priorités sont en outre réexaminées régulièrement par les ministres.

Les Fonds pour la prévention des conflits représentent un mécanisme relativement nouveau et les agents des ministères n’ont pas encore fini d’apprendre à en exploiter toutes les possibilités. Néanmoins, il est déjà évident que lorsqu’une stratégie peut être élaborée à partir d’une analyse commune du conflit considéré et de solutions déterminées de façon conjointe, les interventions du Royaume-Uni sont plus efficaces et il existe des liens plus étroits entre la politique gouvernementale et les mesures prises sur le plan opérationnel. Les Fonds pour la prévention des conflits ont aussi joué un rôle utile en suscitant la participation du ministère des Finances et en lui permettant de mieux comprendre les problèmes auxquels les trois autres ministères sont confrontés sur le terrain. Ils ont chacun une composante consacrée au maintien de la paix et une autre qui porte sur les programmes. La première couvre les contributions préétablies et volontaires qu’apporte le Royaume-Uni aux opérations internationales de maintien de la paix et aux activités connexes. La composante relative aux programmes se répartit elle-même entre stratégies-pays ou stratégies régionales et stratégies thématiques. La réforme des systèmes de sécurité fait l’objet de l’une des stratégies thématiques relevant du GCPP. Un vote parlementaire arrête le montant de la dotation à accorder aux deux fonds, laquelle comprend un complément destiné à encourager la collaboration interministérielle.

Les ressources financières apportées au GCPP par les quatre ministères sont gérées par le ministère des Affaires étrangères, et celles que reçoit l’ACPP, par le DFID. Après que les activités à mener ont été arrêtées en commun, le DFID examine si elles peuvent être comptabilisées dans l’APD. Dans l’affirmative, elles sont intégrées dans l’effort total d’APD du Royaume-Uni.

Source : Department for International Development (DFID) du Royaume-Uni.

relatives à la défense. Le mandat de la DAT a été depuis élargi et ses effectifs augmentés, afin qu’elle puisse appuyer avec plus d’efficacité les efforts consacrés à la réforme des systèmes de sécurité, et compléter l’aide fournie par l’intermédiaire du DFID et du ministère des Affaires étrangères. La DAT apporte des conseils et une assistance pour les questions concernant les principes de bon gouvernement et les relations entre sphère civile et sphère militaire, les examens consacrés à la défense, l’organisation de la défense, la structure des forces de sécurité, la passation des marchés et la logistique, la conduite du changement et la gestion financière, ainsi que la gestion et la valorisation des ressources humaines dans le secteur de la défense<sup>5</sup>. Mettant à profit l’expérience pratique qu’elle a

### Encadré 2.4. **Bonnes pratiques – Des mécanismes de financement au service des besoins de l'action**

#### **Le Fonds des Pays-Bas pour la stabilité**

Le gouvernement des Pays-Bas a créé un nouveau dispositif de financement, le « Fonds pour la stabilité », afin d'appuyer la mise en place d'une approche plus intégrée de la paix, de la sécurité et du développement et d'améliorer l'efficacité des efforts déployés dans ces domaines. Le fonds sera alimenté par des apports provenant de l'APD, ainsi que d'autres sources.

Ce fonds est destiné à financer des activités qui se situent au point de rencontre du maintien et de la consolidation de la paix, et pour lesquelles l'utilisation des outils d'évaluation classiques – les critères en vigueur de l'OCDE/CAD qui servent à déterminer si une activité peut être comptabilisée dans l'aide publique au développement – rend difficile l'application d'une approche globale et intégrée des problèmes de sécurité ayant une importance primordiale pour la lutte contre la pauvreté et le développement durable. Ce sont les exigences de l'action qui en déterminent l'utilisation et la question de savoir si telle ou telle activité peut être comptabilisée dans l'APD, qui pouvait auparavant nuire à la rapidité des mesures visant à répondre à des besoins urgents, est délibérément laissée en dehors du processus de décision. L'objectif de ce nouveau dispositif est d'articuler avec efficacité la prévention des conflits, la gestion des crises, la reconstruction et la remise en état. C'est à la fin de chaque exercice budgétaire que l'on examine si les activités réalisées relèvent ou non de l'APD.

L'idée est de favoriser la mise en place d'une politique étrangère intégrée reposant sur une démarche multidimensionnelle qui englobe l'analyse politique, les opérations de maintien de la paix, les fonctions associant instances civiles et militaires, le respect des droits de l'homme et le renforcement des dispositifs civils. On pourrait également citer, par exemple, le soutien aux processus de paix, aux missions d'observation et à la réforme des systèmes de sécurité, y compris le renforcement des capacités nécessaires au contrôle démocratique de l'armée et de la police, et l'assistance technique requise pour l'examen des dépenses publiques et la conduite du processus budgétaire. L'aide apportée est limitée aux pays des parties I et II de la liste du CAD, et les ressources doivent être affectées à des activités qui ne font pas double emploi avec celles de programmes existants visant la bonne gestion des affaires publiques, le respect des droits de l'homme, la prévention des conflits, etc. Le budget annuel devrait passer de quelque 25 millions EUR en 2003 à 90 millions EUR en 2007.

Source : Ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas.

acquise au cours de ses deux premières années d'existence, la DAT encourage la réalisation d'évaluations générales du contexte de la sécurité préalablement à la détermination de la meilleure ligne d'action à adopter. Elle a en outre pris conscience de l'interdépendance des différentes composantes du système de sécurité, ainsi que de la nécessité pour les gouvernements des pays partenaires d'en tenir compte dans la façon dont ils abordent la réforme de ce système.

Faute d'une approche associant tous les secteurs de l'administration, les actions menées par les divers ministères/organismes publics risquent d'aggraver les problèmes de sécurité, y compris ceux que posent les menaces terroristes, au lieu de les atténuer. Pour assurer que les programmes d'aide des donateurs ne sont pas préjudiciables à la réalisation

des objectifs de réforme des systèmes de sécurité, il est impératif que s'intensifient l'information et la coopération entre les pays et que tous les acteurs se montrent plus attentifs aux considérations de réforme de ces systèmes et acquièrent un minimum des connaissances nécessaires pour pouvoir déterminer si leurs activités favorisent la sécurité ou, au contraire, l'entravent.

Dans certains pays de l'OCDE, des intérêts nationaux contradictoires et des conceptions stratégiques antagonistes de la sécurité et des moyens de l'instaurer peuvent aussi nuire à la coopération et ébranler l'attachement aux objectifs de réforme. Les actions engagées sur le terrain par différents ministères peuvent, involontairement, aller dans des directions opposées et aggraver ainsi les problèmes de sécurité. Les divergences qui peuvent exister entre les politiques de certains pays de l'OCDE concernant les affaires étrangères, le commerce, les finances, la défense et la coopération pour le développement, peuvent être source de difficultés. Les gouvernements de certains pays de l'OCDE hésitent d'ailleurs à proposer une aide au titre des systèmes de sécurité à cause de l'expérience négative qu'ils ont en la matière. Des progrès non négligeables ont toutefois été accomplis dans ce domaine fort complexe.

Il est particulièrement important que les considérations de réforme des systèmes de sécurité soient intégrées dans les préoccupations de tous les secteurs de l'administration, eu égard à la place plus grande que font à la lutte contre le terrorisme les programmes d'aide de certains pays de l'OCDE concernant la sécurité. Les donateurs doivent s'assurer que les efforts visant à renforcer la capacité des pays en développement de prévenir le terrorisme sont conçus de manière à concourir à la réalisation des objectifs de portée plus générale relatifs à la sécurité, à l'obligation de rendre des comptes, au développement et au respect des droits de l'homme<sup>6</sup>.

## Élaborer des stratégies de programmation

L'enquête réalisée en 2002-03 auprès des donateurs sur la réforme des systèmes de sécurité a montré que ceux-ci programmaient de plus en plus souvent des activités dans ce domaine, que leurs organisations soient dotées ou non de cadres d'action formels en la matière. Des suggestions sont présentées ici sur la façon dont les donateurs peuvent améliorer les modalités de leur soutien. *La façon dont l'aide est dispensée*, et dont son utilisation est ensuite vérifiée, a autant d'importance que *la nature* de cette aide.

### **Définir une stratégie privilégiant l'aide-programme dans laquelle puissent s'intégrer des projets**

Pour que se concrétise une réforme des systèmes de sécurité, il faut que, sur le long terme, l'attention qui convient soit portée à l'amélioration des processus, ainsi qu'à la nécessité de faire évoluer les institutions et d'encourager et soutenir, chez les principaux acteurs locaux, les changements de mentalité que peut exiger une nouvelle approche de la sécurité. Les organismes de développement entreprennent souvent de promouvoir la réforme des systèmes de sécurité dans des pays où les ressources humaines et financières sont très restreintes. Les questions liées à la sécurité étant très délicates, les « processus », par exemple favoriser l'instauration d'un contexte propice à la réforme et en assurer l'institutionnalisation, n'en revêtent que plus d'importance.

L'expérience montre clairement que lorsque les problèmes posés par les systèmes de sécurité sont abordés au coup par coup, sans tenir compte des objectifs poursuivis à un niveau plus général et des difficultés structurelles sous-jacentes, il ne se produit

généralement pas d'amélioration sensible dans la gestion de ces systèmes. Il faut se préoccuper avant tout des causes politiques et structurelles profondes de la mauvaise gestion des forces de sécurité. Si l'on ne prête pas à ces facteurs l'attention qu'ils méritent, il sera impossible de mettre en place des instances de sécurité professionnalisées, qui soient capables de créer le climat de sécurité nécessaire à un développement économique durable et au recul de la pauvreté. Pour que l'aide au titre de la réforme des systèmes de sécurité soit aussi efficace que possible, elle doit être mise au service d'une réforme de l'ensemble des dispositifs et autres mécanismes, destinée principalement à renforcer les capacités et en assurer une utilisation efficace.

Dans les efforts qu'ils déploient à l'appui de la réforme des systèmes de sécurité, les donateurs doivent autant que possible abandonner progressivement l'approche par projet, changement qui pourrait se trouver accéléré dès lors qu'ils sont appelés à intervenir dans un contexte difficile, comme celui d'un pays qui sort de la guerre. Ils doivent intégrer toutes les formes d'aide qu'ils apportent – projets, aide sectorielle ou soutien budgétaire – dans une approche à moyen terme se fondant sur des programmes axés sur les processus. L'aide, qu'elle passe par des projets ou prenne d'autres formes, sera ainsi reliée à une stratégie de programmation globale en même temps qu'elle sera centrée sur les causes politiques et structurelles profondes de la mauvaise gestion des systèmes de sécurité. Elle sera en outre assortie d'objectifs et de critères de référence réalistes, mesurables et pragmatiques, et tiendra compte des dimensions régionales et internationales des problèmes de sécurité.

Les donateurs hésitent à juste titre à s'engager à soutenir des programmes à long terme concernant des domaines très sensibles lorsque le contexte politique est difficile. Il importe toutefois que les gouvernements des pays donateurs et les organismes d'aide désireux d'appuyer la réforme des systèmes de sécurité considèrent celle-ci comme une entreprise de longue haleine et procèdent à une analyse approfondie avant de définir la démarche à suivre dans ce domaine.

### ***Jauger l'intensité des liens à nouer avec les acteurs locaux***

Le fait que la sécurité soit une question politiquement sensible peut créer des réticences à l'encontre de l'aide extérieure dans les pays en développement. La défense nationale et la sécurité intérieure sont les piliers traditionnels de la souveraineté de l'État. Les principales craintes des pays en développement sont en général : i) que les pays donateurs réunissent des renseignements sur leurs services de sécurité et recrutent des informateurs; ii) que les pays donateurs obéissent à des intérêts stratégiques aux antipodes des leurs; iii) qu'eux-mêmes se trouvent ramenés ou maintenus au rang d'États clients, tributaires des donateurs pour leur sécurité et leur défense. Toutefois, lorsque la sécurité est considérée dans son sens le plus large, comme couvrant tout un ensemble de questions de développement, cela peut légitimer l'engagement des donateurs et ouvrir la voie à un dialogue plus constructif. Admettre que les gouvernements se doivent d'adopter en la matière une ligne d'action conforme à leurs propres priorités et à la situation de leur pays peut contribuer à apaiser les craintes de nombreuses parties prenantes.

Les conditions idéales pour le lancement de réformes sont rarement réunies. Il est donc indispensable de bien connaître les dilemmes et les risques associés, dans une situation précise, à l'apport d'une aide en faveur des systèmes de sécurité. Lorsque la primauté du droit est mal garantie et que l'impunité règne, l'instauration par les donateurs de relations avec les organes de sécurité peut conférer à ceux-ci une certaine légitimité et compromettre les objectifs de réforme. Dans un tel cas, les donateurs peuvent chercher à réduire les risques en

exerçant un contrôle plus étroit sur le processus de réforme. Cependant, l'application d'une démarche véritablement concertée en devient plus difficile. En restreignant leur aide aux pays où ce genre de dilemmes est moins aigu, les donateurs peuvent parvenir à éviter un mauvais usage des fonds destinés au développement. Cela dit, l'inaction n'est pas sans effet sur le bien-être des populations. Il faut en tenir dûment compte lorsqu'on veut procéder à une évaluation complète des risques et des bienfaits associés à une transformation du système de sécurité. Même lorsqu'un gouvernement manifeste une ferme volonté de réforme, il se peut que les donateurs aient à travailler avec des forces de sécurité impliquées dans de graves violations des droits de l'homme. Les modalités de cette collaboration doivent alors être conçues de manière à ne pas légitimer les exactions, ce qui constitue une raison supplémentaire d'associer aux efforts les acteurs de la sécurité des pays donateurs et de recueillir leur avis.

### **Promouvoir un partage du travail efficace entre les acteurs du développement**

Il y a plusieurs façons de faciliter la collaboration entre les donateurs et les autres acteurs extérieurs pertinents soutenant la réforme des systèmes de sécurité. Une enquête réalisée auprès des donateurs a mis en lumière plusieurs moyens de favoriser la coordination des donateurs sur les questions de réforme des systèmes de sécurité : les fonds d'affectation spéciale (voir l'encadré 2.5), les analyses conjointes et les évaluations conjointes ou études sur les enseignements à tirer de l'expérience. Un examen plus approfondi d'exemples de bonnes pratiques dans ce domaine serait sans doute utile.

Les méthodes permettant d'évaluer la qualité de la gouvernance du système de sécurité n'en sont qu'au stade de l'élaboration. Relativement peu d'évaluations ou d'études dégagant les enseignements de l'expérience ont été consacrées à certains aspects pourtant importants de la réforme des systèmes de sécurité car l'engagement des donateurs dans ce domaine est récent. C'est une question qui doit retenir l'attention sans délai car de tels travaux sont primordiaux si l'on veut améliorer la coordination des programmes des donateurs. Le Royaume-Uni a entrepris d'évaluer plusieurs de ses activités dans le domaine de la réforme des systèmes de sécurité. Il pourrait également être tiré parti des nombreux travaux de suivi, d'évaluation et d'analyse des enseignements de l'expérience consacrés à des activités plus traditionnelles en rapport avec la réforme des systèmes de sécurité, comme par exemple celles à l'appui de la démobilisation, du désarmement et de la réinsertion, ou de la réforme de la police et de la justice. D'autres travaux d'évaluation et de recensement d'exemples de bonnes pratiques qui semblent pouvoir être reproduites seraient utiles. Des évaluations conjointes pourraient présenter de l'intérêt et elles sont de plus en plus courantes dans d'autres domaines.

### Encadré 2.5. **Bonnes pratiques – Le Partenariat en faveur de la réforme de la gouvernance en Indonésie**

La décision de créer le *Partnership for Governance Reform in Indonesia* (Partenariat en faveur de la réforme de la gouvernance en Indonésie) reflète le consensus qui se fait jour sur la difficulté à changer les pratiques de gestion publique en imposant des conditions de l'extérieur. L'appropriation au niveau national est de plus en plus considérée comme essentielle pour le changement. Ce partenariat, qui rassemble le gouvernement indonésien, des représentants du pouvoir législatif, du pouvoir judiciaire, de la société civile, du secteur des entreprises, et la communauté internationale, a pour objectif de favoriser un traitement intégré de questions politiques complexes. Deux des dix priorités sectorielles du partenariat se rapportent directement à la réforme des systèmes de sécurité : la réforme du système juridique et judiciaire et la réforme de la sécurité/police. Plusieurs autres ont des liens avec la réforme des systèmes de sécurité : les mesures anticorruption, la réforme du système législatif et parlementaire, et le renforcement des capacités de la société civile et des médias. Le partenariat s'articule autour des éléments suivants :

Le *Partnership Facility* qui favorise le dialogue sur les mesures à prendre et l'analyse des questions de gouvernance en mettant directement en contact les parties prenantes et en facilitant la réalisation d'enquêtes et l'organisation d'ateliers, le travail des médias et l'accès à Internet. Il sert aussi de catalyseur pour le renforcement des compétences dans le domaine de la réforme de la gouvernance et de centre d'information sur la réforme de la gouvernance en Indonésie, et en particulier sur les mesures de réforme bénéficiant du soutien de la communauté internationale.

Le *Partnership Governance Trust Fund* (fonds d'affectation spéciale), encore appelé *The Indonesia Governance Fund*, qui apporte un concours financier direct aux organismes indonésiens participant à l'effort national de réforme de la gouvernance. C'est le PNUD qui gère les contributions des donateurs au *Trust Fund* et verse les fonds directement aux organismes indonésiens qui participent à l'effort national de réforme de la gouvernance. Les dépenses au titre du *Trust Fund* font l'objet d'audits indépendants dont il est régulièrement rendu compte aux donateurs, au conseil d'administration et au grand public. Des projets peuvent être présentés, pour examen, par des ministères et des organismes publics, des organisations de la société civile, le secteur privé, et des organismes donateurs et des partenaires. Des procédures détaillées ont été élaborées pour la rédaction des propositions et leur évaluation. Elles sont destinées à assurer que les projets financés :

- Sont examinés équitablement et de façon approfondie.
- Sont appropriés, bien conçus, faisables et viables sur le plan financier, et que leurs coûts ont été bien évalués.
- Apporteront des avantages durables et tangibles.
- Sont bien gérés et font l'objet de rapports complets et d'un contrôle approfondi.
- Sont administrés conformément aux règles et procédures types du PNUD.

La transparence des activités du *Trust Fund* et de sa gestion financière constitue un bon exemple dans un pays miné par une corruption chronique.

Source : [www.partnership.or.id/](http://www.partnership.or.id/).

## Notes

1. Lignes directrices du CAD : *Prévenir les conflits violents : quels moyens d'action?* (2001), encadré 5 : « Définitions liées à la sécurité », p. 42. Voir « Security Issues and Development Co-operation: A Conceptual Framework for Enhancing Policy Coherence », *The Dac Journal*, 2001, vol. 2, n° 3 et le tiré-à-part « Conflict Prevention and Development Co-operation Papers », [www.oecd.org/dac/conflict](http://www.oecd.org/dac/conflict). Voir également « La sécurité humaine – maintenant » (2003), Rapport de la Commission sur la sécurité humaine, [www.humansecurity-chs.org/](http://www.humansecurity-chs.org/).
2. Certains donateurs emploient l'expression « réforme du secteur de la sécurité », mais celle-ci présente une certaine ambiguïté car on ne sait pas au juste si elle renvoie uniquement aux forces armées (le « secteur de la sécurité ») ou au contraire à l'ensemble des acteurs qui œuvrent dans les domaines liés à la sécurité. Le CAD a donc choisi l'expression « réforme des systèmes de sécurité » pour désigner le programme d'action qui fait appel à cet ensemble d'acteurs.
3. À propos de l'expression « fonctions opérationnelles », il convient de noter que la coopération pour le développement n'est pas en l'occurrence supposée servir au financement d'équipements militaires, d'entraînements au combat, etc. Les acteurs du développement peuvent faire valoir la nécessité de créer des forces de sécurité professionnalisées et de renforcer en même temps les instances civiles de contrôle, par exemple par la mise en place de systèmes efficaces de comptabilité interne ou de dispositifs transparents de passation des marchés.
4. Les documents d'orientation du DFID sont « Poverty and the Security Sector: Policy Statement », Londres (2000), et « Safety, Security and Accessible Justice: Policy Statement », Londres (2000). Plus récemment, le DFID a publié des lignes directrices sur la réforme des systèmes de sécurité sous le titre « Understanding and Supporting Security Sector Reform » (2002); [www.dfid.gov.uk/pubs/files/safety\\_security\\_justice.pdf](http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/safety_security_justice.pdf) et [www.dfid.gov.uk/pubs/files/supporting\\_security.pdf](http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/supporting_security.pdf). Le document du ministère de la Défense « Defence Diplomacy », Paper No. 1, peut être consulté sur le site : [www.mod.uk/linked\\_files/def\\_dip.pdf](http://www.mod.uk/linked_files/def_dip.pdf).
5. La DAT compte actuellement dans son personnel un conseiller en gestion des affaires publiques, et va recruter sous peu un conseiller pour les questions concernant la police et la justice et un conseiller spécialisé dans les services de renseignement et le secteur de la sécurité. On peut trouver d'autres informations sur la DAT, ses domaines de spécialisation et son personnel sur le site : [www.mod.uk/issues/dat/](http://www.mod.uk/issues/dat/).
6. *Inscrire la coopération pour le développement dans une optique de prévention du terrorisme : Principaux points d'ancrage pour l'action*, Les lignes directrices et ouvrages de référence du CAD (2003).

PARTIE I

*Chapitre 3*

**Pérennité de l'engagement  
des donateurs à appuyer  
les efforts de réforme conduits  
par les pays eux-mêmes :  
approches de la programmation**

Un processus de réforme ne peut être couronné de succès si ceux qui entreprennent la réforme n'y adhèrent pas et ne la font pas leur<sup>1</sup>. Les intervenants extérieurs doivent orienter leur aide de façon à soutenir les acteurs locaux aux différentes étapes du processus de réforme, plutôt qu'à déterminer la voie qu'ils doivent suivre et à les y faire avancer. Il y a bien des façons de se doter d'un système de sécurité qui obéisse aux principes de la transparence et à l'obligation de rendre des comptes, et repose sur des normes démocratiques et sur le respect des droits de l'homme. Pour atteindre cet objectif, il importe que les solutions apportées aux problèmes soient recherchées sur place et adaptées au contexte dans lequel elles seront appliquées. Il est essentiel pour une bonne appropriation des réformes des systèmes de sécurité que ce soit aux autorités du pays et aux acteurs locaux que revienne la responsabilité du processus.

Il est donc primordial que les donateurs définissent des modalités pour la collaboration avec les acteurs locaux et s'appliquent à mettre à profit les initiatives existantes. L'objectif premier doit être d'aider les acteurs locaux à déterminer ce qui fonctionnera le mieux pour eux et de procéder à des évaluations auxquelles ils seront étroitement associés. Les donateurs doivent en particulier s'abstenir d'imposer aux gouvernements des pays partenaires des structures organisationnelles et des modes opératoires spécifiques en ce qui concerne la sécurité.

Un problème majeur auquel se heurte la réforme des systèmes de sécurité dans certaines régions, notamment l'Afrique, reste l'absence de participation, et d'adhésion, des acteurs locaux aux programmes de réforme. Le cas est particulièrement fréquent dans les situations de « partenariat difficile ». Il faut toutefois noter que les donateurs peuvent néanmoins chercher activement à faire avancer la réforme des systèmes de sécurité. Même en présence d'obstacles majeurs, les donateurs ont divers moyens de contribuer à préparer le terrain sur les plans politique et stratégique, une entreprise de longue haleine qui nécessite aussi un engagement durable. Le cadre institutionnel d'évaluation qui est décrit dans l'encadré 3.2 donne aux gouvernements des pays partenaires et aux parties prenantes un moyen de faire progresser la gestion démocratique des systèmes de sécurité par le dialogue et l'adhésion à un véritable dessein national.

Dans le passé, les donateurs ont souvent manqué de réalisme quant aux perspectives d'évolution venant de l'intérieur ou bien ont recouru à l'excès à des instruments tels que la conditionnalité pour atteindre les objectifs souhaités. Les évaluations ont montré que la conditionnalité a peu de chances de donner des résultats si elle n'est pas utilisée pour favoriser une réforme conduite par les gouvernements des pays partenaires et ne s'accompagne pas de mesures plus constructives destinées à en appuyer la mise en œuvre.

### **Favoriser l'appropriation du processus de réforme par les acteurs locaux et renforcer les structures institutionnelles**

Partant du principe que le processus de réforme doit être amorcé et piloté par les acteurs locaux pour s'inscrire dans la durée, le plus essentiel est de garantir que les

principes, les mesures, les lois et les structures autour desquels s'articule un programme de réforme des systèmes de sécurité sont bien ancrés dans l'histoire, la culture, le cadre juridique et les institutions du pays concerné.

Le cadre conceptuel établi en 2001 par le Réseau CPDC<sup>2</sup> recensait divers domaines d'activité. Après avoir été précisés, neuf d'entre eux ont servi de point de départ pour élaborer les enquêtes menées en 2002-03 par le Réseau CPDC auprès des donateurs et au niveau des pays/régions (voir l'encadré 3.1).

### **Renforcer les capacités de l'État et la cohérence des politiques**

Il est essentiel pour améliorer la gestion des systèmes de sécurité de renforcer les capacités de l'ensemble de l'administration de façon qu'elle assure dans de bonnes conditions son rôle de planification et d'élaboration des politiques.

*Examens du système de sécurité et cadres d'évaluation.* L'examen des systèmes nationaux de sécurité peut aider à élaborer une politique de sécurité nationale qui s'inscrit dans le contexte des objectifs généraux de développement national et qui délimite précisément les diverses fonctions de l'État en matière de sécurité intérieure et extérieure (voir les encadrés 3.3 et 3.13). L'encadré 3.2 présente une méthode susceptible d'être utilisée pour ce faire. Le cadre d'évaluation de la gestion des systèmes de sécurité est conçu à l'usage des gouvernements des pays en développement et en transition, en partenariat avec des acteurs extérieurs. Il sera expérimenté sur le terrain le plus tôt possible.

*Gestion des dépenses de sécurité* (voir l'encadré 3.4). Les efforts visant à améliorer la gestion des dépenses de sécurité doivent s'inscrire dans le contexte plus large de la gestion des dépenses publiques. Les gouvernements et organismes donateurs des pays de l'OCDE et les institutions financières internationales (IFI) commencent à ne plus se préoccuper seulement des *niveaux* de dépenses, mais s'attachent à renforcer les *processus* de décision relatifs aux dépenses et à la gestion des ressources. C'est ainsi que les donateurs composant le Groupe d'Utstein se sont activement penchés sur la question du renforcement de la gouvernance, de la transparence et des obligations de rendre des comptes dans le cadre de leurs travaux sur les dépenses de sécurité, notamment en organisant des ateliers sur le sujet. Cela suppose de s'intéresser dans une optique à long terme au cadre institutionnel dans lequel s'inscrivent les processus de décision en rapport avec la sécurité et les dépenses publiques. Cette approche assure en outre que les stratégies nationales de réforme sont conformes aux priorités fixées et aux ressources disponibles.

*Compétences du pouvoir civil sur les questions de sécurité.* Les efforts visant à renforcer la cohérence des politiques menées par les pouvoirs publics doivent aller de pair avec l'acquisition par les autorités civiles des compétences requises pour assurer la gestion et le suivi des systèmes de sécurité. C'est là un impératif pour gagner l'adhésion des forces de sécurité au principe de la suprématie du pouvoir civil. L'aide des donateurs peut contribuer à renforcer la gestion de la politique de défense/de sécurité et les compétences analytiques. Elle peut aussi aider les hauts responsables des branches de l'exécutif et du législatif et les organisations de la société civile concernées à améliorer leurs compétences en matière de gestion de la politique publique, notamment leur capacité d'intégrer la problématique homme-femme dans les décisions relatives à l'action gouvernementale. Il faut en outre ouvrir des circuits de communication pour apaiser le climat de suspicion mutuelle qui existe souvent entre les autorités civiles et les forces de sécurité.

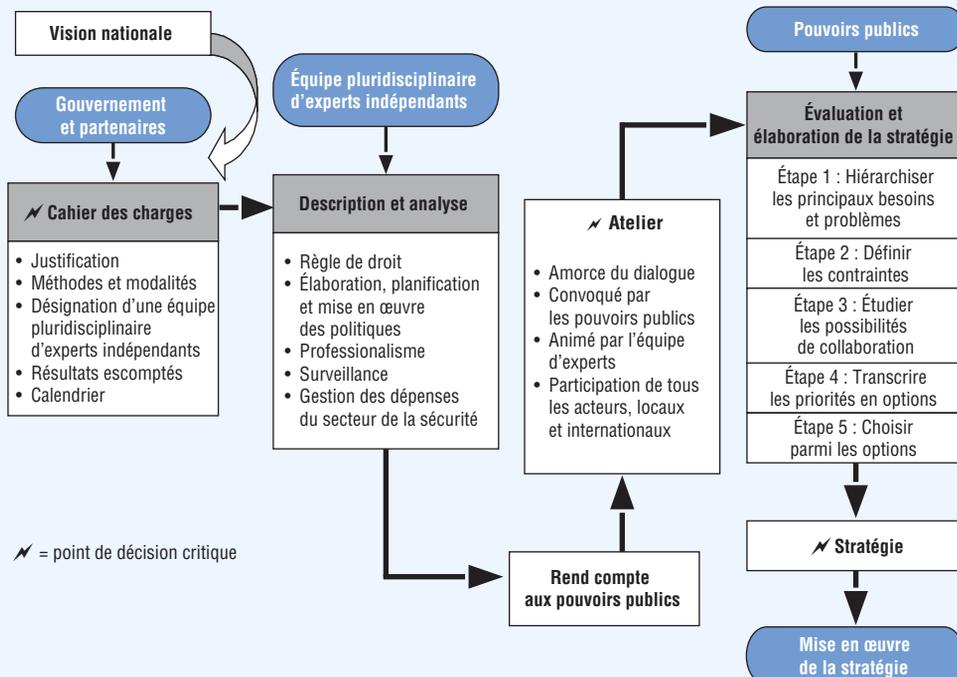
### Encadré 3.1. **Catégories d'activités en rapport avec la réforme des systèmes de sécurité**

1. **Dialogue et initiatives politiques et stratégiques** : Il s'agit d'activités qui visent à améliorer les relations entre le pouvoir civil et les forces de sécurité, à associer de plus près les instances civiles à l'élaboration des politiques en matière de sécurité, et à préparer le terrain à la réforme. Elles peuvent englober des activités visant à rétablir la confiance entre les civils et le personnel des forces de sécurité.
2. **Armée et services de renseignement** : Il s'agit d'activités qui visent à améliorer la gestion des forces armées, des services de renseignement, des forces paramilitaires et des autres unités de réserve ou de défense locales qui assurent des fonctions militaires, maintiennent la sécurité aux frontières, etc.
3. **Justice et dispositifs de sécurité interne** : Il s'agit d'activités qui ont trait aux fonctions de police, au système pénitentiaire, au système judiciaire, aux services secrets et aux instances civiles de renseignement interne.
4. **Forces de sécurité non rattachées à l'État** : Il s'agit d'activités qui font intervenir des sociétés de sécurité privées et des organes non officiels œuvrant dans ce domaine et jouissant d'une autorité et d'une légitimité qui ne leur viennent pas de l'État ou de leur statut juridique : milices/services de sécurité de partis politiques, milices locales, unités de gardes du corps, etc.
5. **Mécanismes de surveillance civile** : Il s'agit d'activités visant des structures formelles – Parlements, commissions parlementaires, auditeurs, commissions relevant de la police, commissions de surveillance du respect des droits de l'homme – et des structures informelles – organismes de surveillance issus de la société civile et autorités coutumières.
6. **Organes de gestion civile** : Il s'agit d'activités visant à renforcer les fonctions de gestion, planification et exécution financières, d'élaboration de la politique de sécurité, de gestion du personnel et autres fonctions apparentées dans les ministères des Finances, de la Défense, des Affaires intérieures et de la Justice, les cabinets des présidents et Premiers ministres, les organes de conseil en matière de sécurité nationale et apparentés.
7. **Renforcement des capacités du pouvoir civil** : Il s'agit d'activités de renforcement des capacités et de sensibilisation de caractère général qui ne relèvent pas des deux catégories précédentes, notamment d'activités destinées à renforcer la capacité des organisations de la société civile d'analyser et d'influencer la politique de sécurité, et à faire mieux appréhender les questions de sécurité par le public, ainsi que de cours ou de formations sur les questions de sécurité.
8. **Initiatives régionales** : Il s'agit d'activités touchant au rôle des ministères des Affaires étrangères et des initiatives de construction de la paix, ainsi que de mécanismes formels tels que traités/pactes de défense, organes de sécurité chargés des questions de défense, de délinquance, de renseignement et autres au plan régional.
9. **Initiatives visant à démilitariser la société** : Il s'agit d'activités dans les domaines du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration des anciens combattants, une attention particulière étant portée aux questions des enfants-soldats, des armes de petit calibre et des armes légères, entre autres.

### Encadré 3.2. **Bonnes pratiques – Renforcer la gestion démocratique dans le secteur de la sécurité : Un cadre d'évaluation institutionnelle**

Les Pays-Bas et l'Institut Clingendael, sous la tutelle du ministère des Affaires étrangères néerlandais, conjointement avec le Groupe d'Utstein\*, ont établi un cadre d'évaluation institutionnelle qui a pour but d'aider le gouvernement d'un pays partenaire et ses partenaires extérieurs à déterminer quel est le meilleur moyen de renforcer la gestion démocratique du système de sécurité et de favoriser le dialogue. Cela suppose la participation de tous les acteurs concernés dans les sphères politiques, du développement et de la sécurité. Le processus d'évaluation se décompose en trois volets : 1) élaborer un cahier des charges pour guider l'ensemble du processus; 2) dresser un état des lieux de la qualité de la gestion du système de sécurité et en tirer les conséquences; et 3) évaluer les options envisageables et élaborer une stratégie (voir la figure 3.1). Il est particulièrement recommandé que cet exercice soit mené à bien par une petite équipe pluridisciplinaire d'experts indépendants, renforcée éventuellement par le recrutement d'experts aussi bien locaux/régionaux qu'internationaux. Cet exercice est centré sur les domaines qui constituent les points d'ancrage stratégiques regroupés sous la rubrique Description et analyse ci-dessous. L'analyse donne lieu à un rapport présentant les conclusions dégagées et les options à examiner par l'ensemble des parties prenantes participant à l'atelier. Ce cadre facilite l'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie.

Figure 3.1. **Cadre pour l'élaboration d'une stratégie de gestion des systèmes de sécurité**



\* Les membres du Groupe d'Utstein sont les suivants : Allemagne, Pays-Bas, Norvège, Royaume-Uni, Suède et depuis 2003, Canada.

Sources : Ministère néerlandais des Affaires étrangères et Institut Clingendael. Voir le texte de « Enhancing Democratic Governance of the Security Sector: An Institutional Assessment Framework », sur le site : [www.clingendael.nl/cru/pdf/2003\\_occasional\\_papers/SSGAF\\_publicatie.pdf](http://www.clingendael.nl/cru/pdf/2003_occasional_papers/SSGAF_publicatie.pdf).

### Encadré 3.3. **Bonnes pratiques – Processus d'examen du secteur de la défense en Afrique du Sud**

En règle générale, l'examen du système national de sécurité est une entreprise complexe. Il doit en effet faire intervenir tout un éventail d'acteurs locaux, y compris la société civile et le Parlement, pour asseoir sa légitimité auprès du public. En Afrique du Sud, par exemple, six versions du Livre blanc sur la Défense ont été soumises pour commentaires à des militaires, des parlementaires et des citoyens. La mise en forme de la version définitive du Livre blanc a demandé dix-huit mois. Elle a été suivie d'un Examen consultatif du secteur de la défense qui a duré aussi longtemps. La transformation du secteur de la défense sud-africain, qui s'est étalée sur plus de huit ans, n'est toujours pas achevée.

*Capacité, à l'échelon régional, de restaurer la confiance et de maintenir la paix à l'appui de la réforme du système de sécurité* (voir page 60 la section « Adopter une perspective régionale »). Les réformes des systèmes de sécurité sont à la fois modelées et limitées par la dynamique régionale dans laquelle elles s'inscrivent. La mise en place à l'échelon régional de dispositifs efficaces propres à renforcer la sécurité et la coopération peut contribuer à atténuer des tensions susceptibles de conduire à une militarisation ou à un conflit. Il est souhaitable que de tels dispositifs comportent des mesures internationalement reconnues comme de nature à renforcer la confiance, prévoyant la divulgation par les pays d'informations sur les stratégies militaires, l'ampleur des forces armées et les plans d'approvisionnement. Une aide internationale peut être apportée dans plusieurs domaines.

*Systèmes judiciaires.* Les dispositifs de contrôle judiciaire des organisations chargées de la sécurité, qui sont indispensables pour garantir un fonctionnement efficace de la police et des autres forces de sécurité, varient considérablement d'un pays à l'autre. L'assistance et la formation dispensées aux officiers de police, juges et procureurs peuvent notamment porter sur des réformes juridiques propres à renforcer le respect des droits de l'homme et des garanties prévues par la loi, notamment une réforme du code visant à intégrer dans la législation nationale les normes internationales en matière de droits de l'homme. Des programmes destinés à améliorer l'accès à la justice, en particulier pour les pauvres, sont également nécessaires pour que les groupes vulnérables soient à même de bénéficier concrètement des bienfaits de la paix et d'une sécurité renforcée. La mise en place d'une justice transitoire dans les situations d'après-conflit est également essentielle (voir l'encadré 2.1). Un intérêt grandissant est porté aux services des médiateurs des droits de l'homme, qui pourraient constituer une possibilité de recours de plus pour les victimes d'abus. Le système pénitentiaire, enfin, est une autre composante fondamentale d'un système judiciaire performant, qui devrait recevoir un rang de priorité plus élevé de la part des gouvernements aussi bien que des donateurs.

*Mécanismes de surveillance civile.* L'aide au développement doit viser prioritairement à rehausser la capacité du pouvoir législatif de surveiller efficacement les forces de sécurité. Ce sont généralement les Parlements qui sont chargés de veiller à ce que les systèmes de sécurité répondent aux besoins du public, mais leurs commissions de la défense et de la sécurité n'ont souvent pas une connaissance suffisante des questions de sécurité et de finances publiques. Plusieurs pays demandent également aujourd'hui qu'on leur prête assistance pour créer des conseils spécialisés composés de civils afin de renforcer la surveillance exercée par le pouvoir civil sur la police et les forces de sécurité, et la confiance qu'elles inspirent.

#### Encadré 3.4. **Bonnes pratiques – Gestion des risques : Intégrer le secteur de la défense dans les travaux sur les dépenses publiques**

Il est vrai que les organismes d'aide au développement ne sont pas en mesure d'apporter certaines formes d'aide en rapport avec la sécurité, par exemple lorsqu'il s'agit de restructurer un ministère de la Défense ou de mettre au point des programmes ou plans d'action dans le secteur de la défense. C'est pourquoi il est si important d'établir des partenariats avec d'autres ministères. Pour les donateurs, mener des activités dans le secteur de la défense est souvent vécu comme une entreprise extrêmement risquée. Il y a en fait bien des façons de minimiser ces risques dès lors que ce qui retient l'attention est le renforcement des processus de budgétisation, parmi lesquels :

1. Consulter les autres donateurs pour apprécier d'abord le contexte général de la réforme, et ensuite le contexte de la réforme dans le secteur de la défense pays par pays. Il convient en particulier de :
  - Recenser les acteurs et les mécanismes qui interviennent dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques relatives au secteur de la défense et les résultats obtenus. Il s'agit notamment de mettre en évidence les décalages entre les résultats souhaités et les résultats obtenus, ainsi que les arrangements institutionnels informels qui peuvent compromettre une surveillance et un contrôle démocratiques des instances militaires par le pouvoir civil.
  - Porter une attention toute particulière aux questions de confidentialité et comprendre comment surmonter les résistances à la divulgation de plus d'informations.
  - Prodiguer des conseils : i) s'inspirant autant que possible des principes généraux applicables en matière de gestion des dépenses publiques; ii) prônant le principe fondamental du contrôle démocratique par le pouvoir civil des forces de défense; et iii) concernant le niveau, la composition et l'efficacité des dépenses publiques, à la demande expresse des gouvernements.
2. Concilier la stratégie de gestion des dépenses publiques dans le secteur de la défense avec les systèmes et procédures en place dans les secteurs autres que la défense.
  - Lorsque les principes devant normalement régir la gestion des dépenses publiques ne sont guère suivis ou que les améliorations observées sur ce point dans les secteurs autres que la défense sont lentes ou négligeables, voir s'il est possible de mettre en évidence les points névralgiques dans le cadre du dialogue bilatéral, des stratégies d'aide-pays, des travaux sur les dépenses publiques, des réunions des groupes consultatifs.
  - Lorsque les pouvoirs publics sont résolus à renforcer la gestion des dépenses publiques, et en particulier lorsqu'un gouvernement demande de l'aide pour l'améliorer dans le secteur de la défense, travailler avec les pouvoirs publics pour déterminer les aspects à réformer en priorité et faire usage de tout l'arsenal des instruments de prêts ou autres de la Banque mondiale afin de favoriser le renforcement de la gestion des dépenses publiques dans ce secteur.
3. Organiser des échanges de vues en interne entre le personnel ayant déjà eu à s'occuper du secteur de la défense dans le cadre de travaux sur la gestion des dépenses publiques et le personnel basé dans les pays où cette question est à l'ordre du jour ou devrait l'être, pour :
  - Faciliter la mise en commun de données d'expérience et en dégager des enseignements dans un cadre informel.
  - Adapter le *Toolkit for Institutional Analysis and Assessment* (Ensemble d'instruments d'analyse et d'évaluation institutionnelles) au secteur de la défense [www.worldbank.org/publicsector/toolkits.htm](http://www.worldbank.org/publicsector/toolkits.htm).
  - Établir un fichier de consultants.

Source : Établi à partir de Nicole Ball et Malcolm Holmes, « Integrating Defence Into Public Expenditure Work », 11 janvier 2002, p. 18, [www.grc-exchange.org/docs/ssii.pdf](http://www.grc-exchange.org/docs/ssii.pdf).

*Société civile.* Une société civile solide capable d'analyser les politiques mises en œuvre et de jouer son rôle de surveillance est indispensable pour instaurer le contre-pouvoir indispensable à une gestion démocratique des affaires publiques et assurer que la réforme des systèmes de sécurité répond aux besoins du public. Les organisations de la société civile ne doivent pas être considérées comme de simples pourvoyeurs de services ou des canaux de substitution pour l'acheminement de l'aide des donateurs. Pour aider la société civile à jouer son rôle, il faut faire plus afin d'encourager l'émergence d'interlocuteurs indépendants, y compris les associations de femmes, aptes à contribuer à la prise de décision et à l'information sur les questions de sécurité. Étant donné les déficiences que présente l'appareil d'État dans de nombreux pays, il importe tout particulièrement que les organisations de la société civile ne se contentent pas de dénoncer les erreurs des pouvoirs publics mais formulent également des propositions concrètes qui aideront à consolider le processus de réforme.

### **Renforcer les capacités d'analyse**

Si elle désire vraiment l'appropriation locale du processus de réforme des systèmes de sécurité, la communauté internationale doit aider les gouvernants et la société civile des pays partenaires à se mettre mieux à même d'analyser et de comprendre leurs propres problèmes de sécurité et d'en débattre. Le renforcement des capacités d'analyse et de recherche est la clé de l'émergence du dessein national et de l'élan politique nécessaires pour lancer et mener à bien des transformations dans le système de sécurité. Cela a d'importantes répercussions sur l'horizon temporel et la nature des programmes d'aide au développement, notamment des partenariats établis avec les instituts de recherche nationaux dans les pays qui engagent des réformes. Les groupes de réflexion, les universités et les dispositifs Sud-Sud de partage de l'information sont autant d'instances qui pourraient tirer parti d'une aide internationale. Il est par ailleurs impératif d'associer les autorités locales et les responsables de l'élaboration des politiques aux processus de recherche financés par l'aide internationale (voir l'encadré 3.5).

### **Renforcer le professionnalisme des forces de sécurité**

*Professionnalisme* (voir l'encadré 3.6). La tâche qui consiste à renforcer le professionnalisme des forces de sécurité – armée, services de renseignement et police – a des aspects à la fois normatifs et techniques qu'il importe de bien différencier. La composante normative vise notamment à améliorer le respect des principes démocratiques – en particulier l'obligation de rendre des comptes aux autorités civiles élues et, par l'intermédiaire des instances parlementaires, au public. Entrent également dans cette catégorie l'apprentissage au sein des forces de sécurité du respect du droit international humanitaire, des normes internationalement acceptées en ce qui concerne les droits de l'homme, de l'égalité homme-femme (sensibilisation au problème de la violence dont sont victimes les femmes), et de codes déontologiques en rapport avec la force de sécurité en question. D'un point de vue technique, on entend par renforcer le professionnalisme améliorer l'aptitude technique des forces de sécurité à mener à bien des fonctions opérationnelles. Ce genre d'activités peut viser l'élaboration d'une doctrine (dans le cas de l'armée), l'amélioration des compétences nécessaires pour mener une enquête criminelle ou appréhender et arrêter les délinquants (dans le cas de la police), voire de faire usage de la force dans un but légitime.

Si les deux aspects ont leur importance dans l'optique de la réforme des services de sécurité, les acteurs du développement se préoccupent principalement du premier élément, davantage en rapport avec la gouvernance, et auront une contribution précieuse à apporter

### Encadré 3.5. **Bonnes pratiques – Soutenir et relier entre eux les réseaux régionaux**

Le **Global Facilitation Network for Security Sector Reform (GFN-SSR)** est constitué d'une équipe de praticiens de l'Université de Cranfield. Pour le gouvernement du Royaume-Uni et les partenaires internationaux, l'existence de ce réseau facilite l'élaboration des politiques et le renforcement des capacités à l'appui des initiatives de réforme des systèmes de sécurité. Le réseau GFN-SSR, qui a pour but de favoriser ce type de réformes dans les sociétés en développement et en transition, poursuit trois objectifs fondamentaux : faciliter l'élaboration des politiques de réforme des systèmes de sécurité; aider à renforcer les capacités à l'appui des initiatives de réforme des systèmes de sécurité; et centraliser les informations sur cette question à l'échelle mondiale.

**Renforcement des capacités.** Le réseau apporte son concours à des projets de renforcement des capacités, en apportant un soutien à de jeunes instituts universitaires et en mettant au point des matériels de formation et d'apprentissage agréés susceptibles d'être utilisés de façon souple partout dans le monde. L'équipe dispense des conseils et participe à des programmes de formation à la gestion de la réforme des systèmes de sécurité. Ses activités dans ce domaine apportent un complément utile aux travaux entrepris par l'Université de Cranfield sur la diplomatie de la défense et la gestion du secteur de la sécurité.

**Élaboration des politiques.** Le réseau offre aux organisations gouvernementales et aux institutions partenaires du Royaume-Uni une vaste base de connaissances à des fins de recherche. Il prépare des évaluations, des études exploratoires, des monographies par pays, des documents théoriques ou d'information et des communications à l'intention de toute une gamme de parties prenantes.

**Central d'information.** Le GFN-SSR gère une base d'informations dans son Centre de ressources installé à la *Defence Academy* du Royaume-Uni. Les responsables de la recherche alimentent une base de données sur les événements, nouvelles, contacts, documents et informations en rapport avec la réforme des systèmes de sécurité, qui est accessible à partir du site Internet du réseau. Les partenaires du GFN-SSR et les abonnés peuvent également ajouter des informations à la base de données.

Source : DFID, Royaume-Uni, voir [www.gfn-ssr.org](http://www.gfn-ssr.org).

dans ce domaine : soit par un engagement direct auprès des forces de sécurité, en dispensant une formation axée sur l'aspect normatif du professionnalisme, soit par une action visant à soutenir des mesures qui renforcent le cadre juridique global régissant le système de sécurité, de telle sorte que soient institutionnalisées les pratiques démocratiques et la primauté du droit. Des formations ne suffisent toutefois pas à modifier des pratiques institutionnelles enracinées qui vont à l'encontre des principes démocratiques dans le secteur de la sécurité, sauf si elles s'accompagnent d'une réelle remise en question des positions politiques, des valeurs de la société et des mentalités propre à favoriser l'émergence d'une nouvelle éthique de la sécurité. Autant d'objectifs que l'on peut servir en renforçant le cadre institutionnel général dans lequel s'inscrit la gestion des forces de sécurité, mais aussi le système judiciaire et l'encadrement des forces policières et militaires.

Les gouvernements de la plupart des pays partenaires chercheront à s'attaquer simultanément aux problèmes liés à ces deux composantes. Les efforts déployés par les acteurs du développement dans ce domaine pourront donc utilement s'inscrire dans une

### Encadré 3.6. **Bonnes pratiques – Renforcement des capacités des services de police sud-africains**

« Les Suédois investissent la police sud-africaine pour en chasser les directeurs blancs... », tel était le titre d'un article publié dans la presse juste avant le lancement d'un programme de coopération entre la police suédoise et la police sud-africaine en 1999. Après le processus de démocratisation qu'a connu l'Afrique du Sud en 1994, les autorités se sont rapidement trouvées confrontées à des pressions les exhortant à transformer de larges pans de la société. Onze unités de police distinctes devaient en particulier être regroupées en un seul Service national de police.

En 1999, un accord de coopération a été signé entre l'Afrique du Sud et la Suède en vue de consolider les institutions de police de la province du Cap-Nord. Ce programme avait pour objectifs d'aider à renforcer les capacités en vue de valoriser les ressources humaines, d'améliorer le respect des droits de l'homme et les pratiques en vigueur en la matière, et d'œuvrer à l'égalité entre les hommes et les femmes au sein des services de police sud-africains (SAPS). Ont été retenus onze projets qui s'inscrivaient dans le droit fil de la stratégie des SAPS, ce qui a conféré sans équivoque à ces derniers la maîtrise du programme. À l'issue de la première phase en 2002, la plupart des objectifs généraux avaient été atteints. Une deuxième phase a commencé en août 2002, qui durera jusqu'en décembre 2005.

Cette réussite tient au fait que :

- Les SAPS se sont parfaitement appropriés le programme.
- Le programme était bien organisé et les personnes concernées ont fait preuve d'une remarquable détermination.
- Les membres du conseil stratégique étaient de hauts responsables des SAPS et des syndicats.
- Les membres du conseil, ainsi que les gestionnaires des projets, provenaient de groupes historiquement défavorisés et ont pu ainsi faire figure de modèle dans les travaux relatifs à l'équité. La moitié des membres du conseil, au nombre de huit, étaient des femmes.
- Ce sont les promoteurs des projets qui ont supervisé les gestionnaires des projets. Ils étaient chargés du contrôle de la qualité et de l'intégration des projets dans l'organisation.
- Le directeur du programme suédois s'est installé à plein-temps au siège des SAPS.
- La liberté des échanges de vues au sein du conseil a permis un réexamen constant des projets, ce qui a contribué à la flexibilité du programme.

Source : Agence suédoise de coopération internationale au développement (Asdi).

approche associant l'ensemble de l'administration des pays donateurs de telle sorte qu'il puisse être fait appel à d'autres ministères pour apporter l'aide requise pour améliorer les capacités opérationnelles. Étant donné que les actions visant à améliorer le professionnalisme des forces de sécurité obligeront parfois à nouer des relations directes avec ces dernières, les gouvernements des pays de l'OCDE devront peut-être puiser dans des sources autres que l'aide publique au développement (APD) du fait des restrictions inhérentes à la définition de l'APD<sup>3</sup>.

### **Construction de la paix et démilitarisation**

Certains donateurs se sont bornés à rebaptiser les travaux qu'ils menaient dans le domaine de la sécurité sans chercher particulièrement à déterminer si ces activités contribuaient à renforcer la gestion démocratique de l'ensemble du système. Les efforts qui visent seulement à désarmer, démobiliser et réintégrer les soldats ou à récupérer les armes détenues par la population, par exemple, peuvent se raccorder aux questions, plus larges, de la gouvernance et du respect de l'ordre public. La définition de ce que l'on entend par réforme des systèmes de sécurité peut donner lieu à débat. Les activités comme celles qui sont énumérées ci-après peuvent contribuer à la réforme des systèmes de sécurité et/ou aux objectifs généraux de développement si elles sont mises en œuvre dans l'optique, autant que possible, de la réforme des systèmes de sécurité (voir l'encadré 3.7).

La démilitarisation et la reconversion des ressources affectées à la sécurité vers des usages civils constituent des défis pour de nombreux pays, en particulier pour ceux qui sortent de conflits armés prolongés. Il ne s'agit pas simplement de professionnaliser les forces armées ou de détruire les stocks d'armes en surplus, mais d'engager un processus dont la finalité consiste à améliorer la gestion du système de sécurité et à faciliter la communication entre des communautés divisées (voir l'encadré 3.8). Les stratégies de médiation et de construction de la paix laissant place à l'initiative populaire ont à cet égard un rôle essentiel à jouer car elles atténuent les tensions sociales et favorisent le processus de réconciliation. L'aide au développement à caractère technique peut s'accompagner d'efforts visant à renforcer le dialogue politique entre les groupes divisés.

Les domaines suivants, qui ont trait à la construction de la paix et à la démilitarisation, doivent être abordés selon des axes qui renforcent la gestion du système de sécurité, lorsque c'est possible, et s'inscrire dans le cadre stratégique global de la réforme du système de sécurité. Dans tous ces domaines, il importe de tirer les leçons de l'expérience, de déterminer ce qui marche et ce qui ne marche pas, et de procéder à des évaluations solides de façon à dégager des enseignements enrichissants.

- **Problématique homme-femme dans les processus de réforme des systèmes de sécurité.** Souvent, et en particulier en situation de guerre ou de conflit armé, la société civile est représentée surtout par des femmes, y compris dans le secteur de la sécurité. Elles sont donc bien placées, à tous les niveaux, pour œuvrer en faveur de la paix et de la réconciliation, et poser les jalons de la reconstruction d'une société déchirée par la guerre. Assurer la participation des femmes aux niveaux supérieurs renforce la légitimité du processus en le rendant plus démocratique et plus à l'écoute de tous les segments de la population affectée.
- **Reconversion des ressources affectées à la sécurité vers des usages civils.** Lorsque les pays cherchent à réduire les effectifs des forces armées ou à promouvoir leur professionnalisme, ils passent en revue les stocks militaires et les budgets de la sécurité. L'aide internationale peut se révéler utile aux gouvernements pour assurer la reconversion des ressources matérielles et humaines du système de sécurité selon des modalités qui contribuent à alimenter le développement et rehausser la stabilité politique.
- **Contrôle des armes de petit calibre** (voir l'encadré 3.8). Le commerce illicite des armes légères et de petit calibre est une menace pour la sécurité que de nombreux donateurs et pays en développement cherchent à combattre. Les efforts déployés pour lutter contre l'accumulation déstabilisante et la prolifération incontrôlée d'armes de petit calibre doivent être replacés dans le contexte des efforts menés pour désamorcer les tensions qui favorisent l'acquisition et l'utilisation de telles armes. L'action de la communauté

### Encadré 3.7. **Armes contre développement : une initiative intégrée fondée sur une démarche communautaire mise en œuvre au Cambodge**

L'accumulation excessive et déstabilisatrice d'armes légères et de petit calibre gêne les activités de remise en état et d'aide humanitaire dans les pays en reconstruction. Le programme *Weapons for Development* (Armes contre développement) financé par le Japon au Cambodge s'appuie sur une approche intégrée fondée sur une démarche communautaire pour réduire la circulation et la détention illicites d'armes, excessives dans ce pays. L'idée est de collecter les armes dans les villages en échange d'une aide pour l'amélioration de leurs infrastructures sociales, par exemple la réparation ou la construction de routes, de puits, de ponts, etc. Ce projet s'articule autour de quatre éléments : la collecte des armes, la destruction des armes, l'enregistrement des armes et la sensibilisation du public. Chacune de ces composantes est essentielle au succès du projet dans son ensemble. Ce projet tire parti de l'expérience accumulée depuis l'an 2000 par le programme de lutte contre l'effet déstabilisateur de l'accumulation et de la prolifération d'armes légères et de petit calibre au Cambodge, programme lancé par l'Union européenne.

Instaurer un développement durable est indispensable pour éviter la réémergence de conflits. La mise en place du programme *Weapons for Development* se veut une incitation en faveur des zones affectées. L'enregistrement des armes légères et de petit calibre contribuera à empêcher toute circulation illicite à l'avenir. Les armes recueillies doivent quant à elles être détruites publiquement afin de bien montrer la volonté des autorités politiques de s'attaquer au problème et de marquer l'opinion. Des actions de sensibilisation aident les citoyens à prendre conscience des dangers et des conséquences sociales de la circulation illicite d'armes légères et de petit calibre. Des séances d'information sont organisées dans les villages afin d'instaurer un climat de confiance entre la population et les services de sécurité et d'encourager la remise volontaire des armes détenues.

Un rôle important est dévolu à la société civile dans ce programme. Comme la récupération des armes s'appuie sur la bonne volonté des détenteurs, le succès passe par une coopération avec les organisations non gouvernementales (ONG) pour la conduite de campagnes de sensibilisation. Les ONG participent ainsi directement au processus de construction de la paix et de renforcement des capacités. Qui plus est, le programme *Weapons for Development* s'appuie sur une démarche de construction de la paix qui s'attaque aux causes profondes de conflit, notamment à la pauvreté et à l'exclusion sociale. L'instauration d'un développement durable, la mise en place de structures de gouvernance de qualité et le rétablissement de la confiance entre les services de sécurité et la population civile sont autant de facteurs qui contribuent à améliorer les conditions de vie du peuple.

Source : Ministère des Affaires étrangères du Japon.

internationale sur le front de « l'offre » doit aller de pair avec une action du côté de la « demande ». Dans le cadre de la réforme des systèmes de sécurité, le rétablissement de mécanismes efficaces propres à maintenir la sécurité publique et d'une réglementation adéquate du port d'armes est la meilleure solution à long terme, de même que le renforcement de la capacité de l'État de surveiller, vérifier et prévenir le trafic d'armes et de collecter et détruire les armes en surplus.

- **Démobilisation, désarmement et réintégration des anciens combattants** (voir l'encadré 3.9). Le démantèlement officiel des unités militaires est le prélude d'un processus qui doit aboutir à la réinsertion effective des anciens combattants dans la société civile. Au-delà du changement de statut des anciens combattants, la

### Encadré 3.8. **Bonnes pratiques – Armes de petit calibre et réforme des systèmes de sécurité**

« Là où les objectifs de la régulation des armes de petit calibre et de la réforme des systèmes de sécurité se recoupent le plus étroitement, c'est au niveau de la prévention de la criminalité et de la démilitarisation à l'issue d'un conflit... À titre d'exemple, l'élaboration et la mise en œuvre d'une législation, de réglementations et de directives concernant l'utilisation des armes par les forces de sécurité officielles et par les agences de sécurité privées nécessitent, au sein des ministères de la Défense, de la Justice et de l'Intérieur et au sein des Parlements, le type de capacités institutionnelles que la réforme des systèmes de sécurité cherche à mettre en place... »

« Un programme d'échange d'armes dans la province de Mendoza, en Argentine, a abouti à une loi provinciale sur le désarmement, a incité six autres provinces à faire de même, a conduit à la création d'une commission de sécurité commune à deux provinces pour mettre en place des contrôles aux frontières entre les deux provinces, a donné lieu à la mise au point d'un mécanisme permanent d'échange d'informations entre les services de police et les institutions gouvernementales provinciales et, enfin, a favorisé l'harmonisation de la réforme de la police et du système judiciaire. »

Source : *Small Arms Survey 2003: Development Denied*, Oxford : OUP (2003), « SSR: What about small arms? », Box 4.12, p. 153.

démobilisation, le désarmement et la réintégration impliquent de permettre à ces derniers de trouver de nouveaux moyens d'existence, d'acquérir de nouvelles compétences et de s'adapter à de nouveaux emplois. Les approches trop techniques sous-estiment l'importance des barrières économiques, sociales, politiques et psychologiques qui peuvent entraver la réinsertion.

- **Enfants-soldats.** Au plan juridique, de grands progrès ont été faits au niveau international pour remédier au problème des enfants-soldats, progrès compatibles avec les objectifs poursuivis dans le cadre des réformes des systèmes de sécurité. Les solutions à long terme consistent à agir sur un double front : renforcer les capacités de l'État de mettre un terme au recrutement de ces enfants-soldats et remédier aux problèmes que posent le chômage des adultes et l'accès à l'éducation, qui sont autant d'incitations à devenir ou à rester un enfant-soldat. L'aide au développement peut servir à faciliter la réintégration des enfants dans la société après une guerre et à soutenir des programmes visant à sensibiliser les forces de sécurité au droit international en la matière. Ni l'une ni l'autre tâche ne sont aisées. Et la mise en garde concernant les approches trop techniques vaut aussi dans ce cas.
- **Économie politique de la guerre.** Divers avantages économiques liés à la guerre contribuent de plus en plus à nourrir et perpétuer les conflits violents et soulèvent de sérieux problèmes de cohérence des politiques auxquels l'OCDE et ses pays membres doivent s'attaquer. Dans les pays de l'OCDE, les organismes donateurs sont bien placés pour porter à l'attention de leurs gouvernements le rôle que doivent jouer les différents ministères dans la lutte contre la corruption et le blanchiment de capitaux à l'échelle internationale, le recours par les entreprises multinationales à des services de sécurité privés s'apparentant à des milices, le trafic de diamants et d'autres marchandises, et le crime organisé.

### Encadré 3.9. **L'aide à la démobilisation, au désarmement et à la réintégration en Afghanistan : une approche globale de la réforme des systèmes de sécurité**

L'insécurité est le principal problème auquel se heurte aujourd'hui l'Afghanistan. L'Administration transitoire de l'Afghanistan (ATA) n'est pas la seule autorité investie d'un pouvoir de coercition, les commandants locaux exerçant encore une influence considérable. Le processus de redressement et de développement s'en trouve considérablement entravé. À Kaboul, le maintien de la sécurité publique est assuré, entre autres, par la Force internationale d'assistance à la sécurité (ISAF), mais plusieurs pays du G8 n'en ont pas moins décidé entre eux de soutenir le processus de réforme du système de sécurité engagé par l'ATA en se répartissant la tâche [le Japon et la Mission d'assistance des Nations unies en Afghanistan (MANUA) s'occupant de l'aspect démobilisation, désarmement et réintégration, les États-Unis du volet création de la nouvelle Armée nationale afghane, l'Allemagne de la composante reconstruction de la police, le Royaume-Uni des questions de lutte contre la drogue et l'Italie des problèmes liés à la réforme de la justice].

En sa qualité de chef de file pour les questions de démobilisation, désarmement et réintégration, le Japon a accueilli en février 2003 la Conférence de Tokyo pour la consolidation de la paix en Afghanistan, lors de laquelle a été annoncé le lancement du Programme des nouveaux débuts pour l'Afghanistan (ANBP) dans le cadre du train de mesures arrêté par l'ATA à l'appui de la réforme du système de sécurité. Ce programme prévoit la création de bureaux de démobilisation, la formation du personnel qui y sera affecté, le recensement des anciens combattants et la délivrance à ces derniers de cartes d'identification, l'offre de formations professionnelles et la création d'emplois afin de favoriser la réinsertion de ces anciens combattants dans la société. Outre la contribution de 35 millions de dollars qu'il s'est engagé à verser à ce programme, le Japon a mis en place au sein de son ambassade à Kaboul une unité démobilisation, désarmement et réintégration. Le cadre de mise en œuvre des activités de cette unité a été validé par l'ATA, les commandants régionaux, les collectivités locales et la communauté internationale. La phase pilote a débuté en octobre 2003.

En dépit du processus de paix en cours, on compterait encore aujourd'hui plusieurs centaines de milliers de combattants en Afghanistan. Pour favoriser la reconstruction, il est essentiel non seulement d'assurer le maintien de la sécurité intérieure mais aussi d'instaurer un climat dans lequel les habitants n'ont pas de raison de reprendre les armes, de manière à prévenir la réémergence de conflits violents. Offrir des possibilités d'emploi aux anciens combattants ne suffit pas. La création de la nouvelle Armée nationale afghane permettra certes le reclassement d'une partie des anciens combattants, mais les autres doivent être désarmés et participer au processus de reconstruction de la nation. En conséquence, les activités à l'appui de la démobilisation, du désarmement et de la réintégration doivent être conçues pour s'insérer dans le processus global de réforme du système de sécurité. Le cas de l'Afghanistan constitue un bon exemple de la manière dont plusieurs pays peuvent se répartir les tâches pour apporter leur soutien collectif à la réforme des systèmes de sécurité.

Source : Ministère des Affaires étrangères du Japon ([www.mofa.go.jp/](http://www.mofa.go.jp/)).

## Élaborer des approches de la réforme des systèmes de sécurité tenant compte du pays et du contexte

Comme il est très généralement admis dans le domaine du développement, pour aider les gens à s'aider eux-mêmes, il est essentiel de comprendre comment ils voient le monde. Il est indispensable d'étudier comment leurs systèmes fonctionnent, notamment les rapports de force entre les personnes et les institutions. Or, ce type de savoir ne s'acquiert pas dans le cadre de brèves missions ou d'un programme d'assistance technique à court terme; il nécessite des contacts étroits pendant une période prolongée.

Les acteurs extérieurs s'occupant de réforme des systèmes de sécurité doivent être davantage familiarisés avec l'environnement dans lequel ils travaillent. Certes, des politiques et des plans distincts doivent être élaborés pour l'armée, la police, le système judiciaire, le système pénitentiaire, les services de renseignement, etc., mais pas à partir de rien. Ces politiques et plans doivent s'inscrire dans une stratégie globale de réforme des systèmes de sécurité et être étayés par une évaluation de l'environnement en matière de sécurité ou un examen du système national de sécurité, ainsi qu'on l'a déjà indiqué (voir l'encadré 3.3). Un tel examen doit s'intéresser au contexte local et, plus particulièrement, aux principaux défis auxquels le pays est confronté en matière de sécurité. Il aidera à déterminer le rôle qui doit revenir aux diverses instances nationales de sécurité dans le règlement de ces défis, de même que dans la réalisation des objectifs poursuivis par le pays au niveau économique et dans le domaine du développement.

Les donateurs peuvent contribuer à une meilleure compréhension des principes et objectifs de la réforme des systèmes de sécurité en promouvant le dialogue entre la société civile et les acteurs du système de sécurité (voir l'encadré 3.10). Ils peuvent aussi encourager la conception à l'échelon local de programmes d'enseignement et de sensibilisation destinés à aider les acteurs concernés à mieux appréhender les principes et objectifs de la réforme des systèmes de sécurité (voir l'encadré 3.5).

### Encadré 3.10. **Bonnes pratiques – L'aide du PNUD en faveur du dialogue sur les questions de défense**

« En octobre 1999, le PNUD a commencé à appuyer un processus de dialogue national du fait de la nécessité de réexaminer la doctrine militaire dans le cadre d'un État démocratique et d'instaurer dans les forces armées un nouvel esprit de professionnalisme qui garantisse le respect des autorités civiles... »

« Sous la direction d'une ONG guatémaltèque... et avec la participation de représentants d'institutions publiques et d'organisations sociales, universitaires et politiques, d'ONG œuvrant pour la défense des droits de l'homme, de membres, actifs et à la retraite, des forces armées, le projet vise à renforcer le dialogue public sur le rôle de l'armée... Il a permis de créer dans la société l'espace politique indispensable pour parler ouvertement de la réforme de l'armée. »

Source : PNUD/ERD et PNUD/Guatemala, « UNDP in Guatemala: A Case Study in Peace building », Guatemala City, 2 janvier 2001, p. 29.

Dans la mesure où il est nécessaire de mettre en œuvre différents types d'activité à différents moments, les donateurs doivent être à l'écoute des besoins et des priorités des pays partenaires (voir les encadrés 3.11, 3.12 et 3.13). Lorsque la principale menace vient de problèmes de gouvernance au sein du système ou des forces de sécurité, la priorité est sans doute d'engager des réformes dans ce domaine. Lorsque la sécurité du pays est gravement menacée, la priorité immédiate pour le gouvernement est vraisemblablement de renforcer la capacité opérationnelle de la police ou de l'armée. Dans l'étude du contexte local, il faut aussi se souvenir que les pays n'ont pas tous la même aptitude à intégrer les changements et à prendre des initiatives en matière de réforme des systèmes de sécurité, et qu'il faut donc prendre dûment en considération les critères contextuels pour déterminer les formes d'aide envisageables<sup>4</sup>.

#### Encadré 3.11. **La réforme du système de sécurité au Sierra Leone**

L'axe principal du programme d'aide britannique en faveur de la réforme du système de sécurité au Sierra Leone a changé radicalement en juin 2000 après la reprise des hostilités par les forces rebelles du Front révolutionnaire uni (FRU). Suite à leur offensive sur la capitale Freetown, il était devenu prioritaire pour le gouvernement de restaurer un climat de sécurité dans le pays ainsi que des conditions propices à un accord de paix durable. Avec l'aide du Royaume-Uni, un vaste programme a été mis en place en vue d'entraîner la nouvelle armée, programme qui a permis le déploiement rapide contre le FRU d'unités bien formées, avec l'appui de la force de maintien de la paix de l'ONU (aujourd'hui la plus importante mission de maintien de la paix de l'ONU). En 2001, la situation sur le plan de la sécurité étant largement maîtrisée, l'attention s'est à nouveau portée sur diverses tâches liées à la réforme du système de sécurité, telles que le renforcement du ministère de la Défense, l'amélioration des capacités des forces de police, et l'élaboration d'une nouvelle politique nationale de sécurité.

Une partie du problème rencontré par les donateurs lors de la planification des programmes d'aide tient à la difficulté de déterminer de quel secteur du système de sécurité la demande de réforme est susceptible de venir. Comme les conditions nécessaires à une refonte complète du système de sécurité sont rarement réunies d'entrée de jeu, les donateurs peuvent être obligés de travailler en étroite coopération avec les responsables d'un secteur qui servira de point d'ancrage, la défense par exemple, et où une réforme est possible (voir l'encadré 3.13). L'idéal n'en demeure pas moins d'adopter à l'égard des réformes une approche englobant l'ensemble du système. Dans de nombreux pays en reconstruction, une réforme globale est le seul moyen d'atteindre les objectifs de bonne gouvernance et de sécurité des personnes. Les donateurs peuvent aider les autorités des pays partenaires à élaborer leurs propres cadres d'action susceptibles, à terme, d'intégrer d'autres institutions et problèmes liés à la sécurité.

### Encadré 3.12. **Bonnes pratiques – La Mission d'assistance régionale aux îles Salomon**

En juin 2003 à la suite d'un regain de tension ethnique, d'une recrudescence du conflit et d'un effondrement virtuel de l'économie, les autorités des îles Salomon ont demandé à bénéficier d'une aide directe renforcée pour éviter une nouvelle dégradation de la situation. Les pays des îles du Pacifique (sous les auspices du Forum des îles du Pacifique) et des donateurs (en particulier l'Australie et la Nouvelle-Zélande), avec le soutien de la communauté internationale, ont alors mis sur pied une Mission régionale d'assistance aux îles Salomon [*Regional Assistance Mission to Solomon Islands (RAMSI)*] dont les activités ont débuté le 24 juillet 2003.

La sécurité des îles Salomon est essentielle pour leurs populations, la région et la communauté internationale. La première priorité a été de créer les conditions nécessaires à la stabilité et à la bonne gestion sans lesquelles la croissance et le développement durables sont compromis. La Mission RAMSI s'attache donc à renforcer les activités d'aide dans les domaines du droit et de la justice, de la gestion de l'économie, des services de base (en particulier la santé) et du développement local. Ces efforts seront décisifs pour les perspectives de croissance des îles.

L'aide de l'Australie, dans son approche associant l'ensemble de l'administration, a été un élément primordial dans le succès de la Mission RAMSI, y compris dans la réforme du système de sécurité. Y ont participé AusAid, le Trésor australien, le ministère des Finances et de l'Administration publique, les Attorneys General, le ministère des Affaires étrangères et des Échanges, et la Police fédérale australienne. Ils ont tous apporté leur concours à la Mission dans les domaines de la gestion de l'économie, du droit (accusateurs publics, défenseurs publics), de la police et des services pénitentiaires.

La coopération des régions pour s'attaquer aux causes de l'instabilité et du déclin a, elle aussi, grandement contribué au succès de la Mission RAMSI. Des effectifs de police venus d'Australie, de Nouvelle-Zélande, de Fidji, des îles Cook, de Tonga, de Samoa et de Kiribati ont été associés aux opérations. En outre, des membres des forces armées de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande, de Fidji, de Tonga et de la Papouasie-Nouvelle-Guinée ont été déployés en renfort. Les militaires assurent le soutien logistique de la Mission et, si nécessaire, se voient investis de tâches de protection.

La mise en place rapide de la Mission RAMSI, associée à un ensemble complet de mesures d'aide renforcées, peut aussi encourager d'autres donateurs (par exemple les institutions financières régionales). Grâce à ces efforts, la Mission aide les îles Salomon à prendre en charge leur propre développement et leur potentiel économique.

Source : Australian Agency for International Development (AUSAID).

## **Encourager les gouvernements à élaborer des stratégies multisectorielles gérables**

Les priorités de la réforme des systèmes de sécurité doivent être étayées par une évaluation multisectorielle des besoins des pays partenaires en matière de sécurité. Il faut comprendre comment les différentes composantes du système de sécurité sont liées entre elles et comment l'aide dans ce domaine s'articule avec les autres types d'aide. Les donateurs s'emploient aujourd'hui davantage à élaborer des stratégies de programmation concernant l'ensemble du système de sécurité. Comme indiqué dans le chapitre 2 à la rubrique « Élaborer des stratégies de programmation », les efforts déployés dans le passé pour appuyer des réformes liées à la sécurité étaient parfois fragmentés et ne présentaient donc pas systématiquement un caractère multisectoriel.

**Encadré 3.13. Bonnes pratiques – Trouver un point d’ancrage pour l’action à l’appui de la réforme des systèmes de sécurité : l’examen du système de défense de l’Ouganda**

En Ouganda, le concours du Royaume-Uni a consisté dans un premier temps à soutenir un examen de la défense du pays. Cependant, la méthodologie employée a permis d’élargir le champ de cet examen afin d’y associer d’autres acteurs de la sécurité et d’aborder des problèmes de sécurité débordant de beaucoup le cadre de la défense nationale.

Le premier volet de l’examen du système de défense a donné lieu à une évaluation stratégique de la sécurité consistant tout d’abord à analyser l’ensemble des menaces d’ordre militaire et autre pesant sur sa sécurité auxquelles l’Ouganda pouvait s’attendre à devoir faire face à l’avenir. Des membres du gouvernement et de la société civile ont participé à cette étape des travaux. Une fois les principales menaces identifiées, classées et ordonnées, un débat interministériel a été organisé pour déterminer quels ministères et organismes seraient chargés de traiter telle ou telle menace pesant sur la sécurité. Cette évaluation a débouché sur un cadre d’action pour la sécurité qui définit pour l’Ouganda un nouveau dessein, intégré et de vaste portée, en matière de sécurité.

Le cadre d’action pour la sécurité a pour le moment le statut de document de consultation. Cependant, il constitue la base d’une future politique nationale de sécurité qui sera élaborée lorsque le gouvernement aura eu la possibilité de débattre du cadre d’action et de l’améliorer. Les étapes suivantes de l’examen ont porté sur l’analyse des besoins futurs en matière de défense et sur l’élaboration d’une stratégie générale de réforme. Dans le même temps, un certain nombre d’autres acteurs de la sécurité, notamment le ministère des Affaires étrangères et les organisations chargées de la sécurité intérieure et extérieure, ont commencé à revoir leurs propres cadres d’action à la lumière du cadre d’action pour la sécurité.

Il est à noter que le recours à un point d’ancrage a ses limites et que lorsque cette option est retenue, elle doit s’inscrire dans une démarche globale tenant compte des préoccupations plus larges de bonne gouvernance et de sécurité des personnes. Un cadre coordonné à l’échelle de l’ensemble du système est la clé d’une réforme efficace des systèmes de sécurité. Dans certains cas, un morcellement de l’action peut aller à l’encontre du but recherché. Cela dit, si les risques ont été pleinement appréciés et maîtrisés, il peut se révéler opportun d’utiliser un point d’ancrage à partir duquel étendre le champ de l’action au fil du temps.

Pour induire des changements durables dans le système de sécurité, il faut presque toujours centrer les efforts sur une seule composante à la fois (défense, sécurité publique, justice, services de renseignement). Au niveau de chaque composante, une attention particulière peut en outre être accordée à un élément ou à un processus donné (par exemple, les capacités des commissions législatives, les tribunaux, le système de budgétisation de la défense, etc.).

Beaucoup des domaines dans lesquels les donateurs doivent œuvrer en priorité pour contribuer à renforcer la bonne administration des systèmes de sécurité font déjà partie des sphères d’intervention habituelles de leurs organismes d’aide. Ceux-ci mettent couramment en œuvre des activités visant à renforcer les institutions du secteur public, à améliorer la gestion du secteur public, et à valoriser le capital humain et le capital social. Ils apportent aussi une aide dans les domaines suivants : analyse et gestion des dépenses publiques, lutte contre la corruption, et réforme de la fonction publique et de l’administration. On peut citer aussi les efforts en faveur de la démocratisation, la

promotion de la justice sociale et des droits de l'homme, le renforcement des capacités de la société civile, le renforcement du système législatif. Tous sont pertinents du point de vue du programme d'action relatif à la réforme des systèmes de sécurité.

Certains organismes d'aide ont mis du temps à élaborer des stratégies multisectorielles tandis que d'autres ont davantage d'expérience en ce domaine. Dans les îles Salomon, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont mis au point une stratégie globale qui s'étend à tous les secteurs (voir l'encadré 3.12) et qui fournit un bon exemple de stratégie multisectorielle à l'échelle de l'ensemble de l'administration.

## Contribuer à créer les conditions qui engendreront une demande locale de changement

Bien que les processus de réforme doivent être conduits par les pays partenaires eux-mêmes, les donateurs peuvent contribuer à créer une demande locale de changement assortie d'un réel projet d'avenir en soutenant des activités qui concourent à :

- Intensifier le dialogue entre les membres des forces de sécurité, le système de sécurité au sens large et le grand public (voir l'encadré 3.14).
- Asseoir le dialogue sur une base appropriée de connaissances spécialisées.
- Mieux intégrer le système de sécurité dans les processus de planification et de budgétisation de l'administration dans son ensemble.
- Favoriser l'instauration à l'échelon régional d'un dialogue et de mécanismes propres à restaurer la confiance.

### Encadré 3.14. **Bonnes pratiques – Le dialogue Sud-Sud sur la gouvernance et la transformation des systèmes de sécurité**

En septembre 2000, le *Centre for Democracy and Development* (Nigeria), en collaboration avec le *Centre for Defence and Security Management* de l'Université Witwatersrand (Afrique du Sud) et l'*Institute of Development Studies* (Royaume-Uni), a organisé une table ronde sur le contrôle démocratique des systèmes de sécurité. Cette manifestation visait avant tout à permettre un examen des processus et dispositifs à mettre en place pour instaurer un contrôle démocratique. On avait l'espoir que ces discussions contribueraient à un accord sur les procédures propres à renforcer l'obligation de rendre des comptes, la transparence et les moyens de contrôle des forces armées et autres services de sécurité – à l'égard des gouvernements, des Parlements, des responsables politiques et de la société civile – en particulier au Nigeria, pays qui était sorti d'une longue dictature militaire en 1999. Parmi les participants, figuraient des spécialistes des questions de sécurité, des hauts fonctionnaires de la défense militaire et civile, des parlementaires et des acteurs de la société civile. Cette réunion était financée par la *Ford Foundation* et le *Department for International Development* du Royaume-Uni. C'était la deuxième table ronde Nigeria-Afrique du Sud, après une première table ronde Afrique du Sud-Nigeria.

Le Royaume-Uni a reconnu les avantages de ce mécanisme et a appuyé l'organisation de deux autres réunions Sud-Sud en Ouganda (2002) et au Ghana (2003) qui ont porté essentiellement sur le secteur de la défense. L'objectif était de présenter les enseignements concrets tirés de l'expérience d'autres pays africains ayant entrepris une réforme ou une transformation de leur système de défense.

Source : « Roundtable on Democratic Control of Military and Security Establishments in Nigeria and South Africa, 20-23 septembre 2000, Johannesburg, Summary Report », London/Lagos, CDD, [www.cdd.org.uk/democratic\\_control.htm](http://www.cdd.org.uk/democratic_control.htm).

## Trouver des points d'ancrage et définir des modalités de collaboration avec les acteurs locaux

La reconstruction après un conflit et l'organisation d'élections démocratiques supposent souvent la formation de nouveaux gouvernements qui tiennent à obtenir la reconnaissance et le soutien de la communauté internationale. Cela offre deux points d'ancrage aux acteurs du développement. Si les accords de paix ont été conclus grâce à un appui de la communauté internationale et contiennent des dispositions concernant la réforme des systèmes de sécurité, cela contribuera à légitimer les activités des donateurs dans ce domaine. Il est donc important d'anticiper les besoins et problèmes futurs en matière de réforme des systèmes de sécurité dans des situations de conflit, en particulier quand le processus de paix s'accélère. Dans le cas de pays « suspendus entre la guerre et la paix », les acteurs du développement doivent trouver d'autres moyens d'action. Il faut sans doute alors centrer l'aide au départ sur la stabilisation de la situation politique et sur le soutien des efforts de construction de la paix et autres activités propres à jeter les bases de nouvelles réformes structurelles lorsque les conditions s'amélioreront.

En outre, bon nombre d'acteurs du développement participent déjà à des activités qui se rattachent directement ou indirectement aux objectifs de la réforme des systèmes de sécurité et constituent donc autant de tremplins pour œuvrer à la réalisation de ces objectifs. S'agissant des institutions, entrent notamment dans cette catégorie les actions visant à appuyer les efforts entrepris en vue de renforcer les capacités du Parlement, de réformer la constitution ou les systèmes judiciaire et pénal, et de renforcer le rôle de surveillance des groupes issus de la société civile. Les accords de mentorat – par lesquels un ou plusieurs experts internationaux travaillent en binôme avec des personnalités importantes, des services clés de l'administration ou des institutions pendant une longue période – sont des outils de première importance pour promouvoir le changement institutionnel.

L'encadré 3.15 présente un exemple de « bonne pratique » de nature à faire en sorte que la réforme des systèmes de sécurité soit intégrée dans les initiatives en cours et systématiquement prise en compte dans la politique de développement.

## Adopter une perspective régionale

Les États d'une même région, et plus encore d'une même sous-région, sont confrontés à des besoins et problèmes globalement similaires en matière de sécurité, auxquels une réforme du système de sécurité est supposée répondre en grande partie. La gestion démocratique du système de sécurité appelle une approche régionale car<sup>5</sup> :

- Les problèmes de sécurité ont souvent des retombées transfrontières.
- Il peut être utile d'apporter une réponse collective à des problèmes de sécurité d'envergure régionale.
- La non-mise en œuvre de réformes pourtant nécessaires du système de sécurité peut entraîner des tensions et des conflits susceptibles de déborder les frontières nationales.
- Une coordination et une harmonisation des interventions et stratégies des acteurs extérieurs sont essentielles.

Étant donné la multitude de problèmes de sécurité d'envergure régionale relevés en Afrique, la présente section s'appuie surtout sur des exemples émanant de cette région. Pour plus d'informations sur la dynamique régionale prévalant dans d'autres parties du monde,

### Encadré 3.15. **Bonnes pratiques – Des cadres d'action participatifs pour la réforme des systèmes de sécurité**

Le processus lié à l'élaboration des Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) constitue un mécanisme susceptible de se révéler très utile, même s'il est encore relativement nouveau, pour solliciter le point de vue de l'opinion publique sur la sécurité et assurer la prise en compte systématique de la réforme des systèmes de sécurité dans la politique de développement. Il permet aussi un vaste débat sur les priorités en matière de dépenses publiques, lequel offre l'occasion d'aborder les questions de sécurité et d'évaluer les moyens de résoudre les problèmes posés par les demandes concurrentielles dont les ressources publiques sont l'objet. Dans l'ensemble, cependant, l'expérience acquise à ce jour pour ce qui est d'utiliser les CSLP pour promouvoir les objectifs de réforme des systèmes de sécurité est décevante. Si les gouvernements ne tiennent parfois pas à ce que les questions de sécurité soient examinées dans ce cadre, les donateurs eux-mêmes n'insistent pas toujours non plus très fermement pour qu'elles le soient. Les choses commencent toutefois à changer.

Au Cambodge, par exemple, la communauté des acteurs non gouvernementaux a intégré plusieurs questions relatives à la sécurité dans sa contribution annuelle au processus CSLP. Des recommandations précises étaient formulées dans les domaines suivants : désarmement, démobilisation, gestion et réduction du nombre des armes de petit calibre, et promotion de l'état de droit. Une section était aussi consacrée à la gouvernance et à la transparence mais elle était centrée uniquement sur la réforme de la fonction publique. Une attention insuffisante était portée à l'armée, qui est pourtant un acteur de premier plan sur la scène politique au Cambodge.

Source : Voir [www.ngo.forum.org.kh](http://www.ngo.forum.org.kh), rubriques « Working Group Issues » et « Development Assistance ».

le lecteur est invité à se reporter aux rapports régionaux concernant, respectivement, l'Asie et le Pacifique, l'Amérique latine et les Caraïbes, et l'Europe du Sud-Est, la Communauté des États indépendants (CEI) et la région de la Baltique.

#### **Besoins communs en matière de sécurité**

Il faut recenser les besoins communs en matière de sécurité à l'échelle d'une même région. En Afrique occidentale, par exemple, une préoccupation essentielle a été de trouver le moyen de mettre un terme à la menace la plus grave que constituaient pour le développement démocratique dans cette sous-région les coups d'état et autres destitutions illégales des autorités élues. Ce phénomène est le symptôme d'un dysfonctionnement plus grave des structures de gouvernance, qui est à la racine des conflits et de l'insécurité régnant dans de nombreux pays. Il met davantage encore en évidence la nécessité de soumettre les institutions militaires à un contrôle démocratique.

#### **Caractère transfrontière des problèmes de sécurité**

La réforme du système national de sécurité ne sera réellement efficace que si une attention est portée à ce qui se passe à l'échelon régional et infrarégional (voir l'encadré 3.16). Tel ou tel événement ou évolution se produisant dans un pays peut avoir des retombées d'envergure régionale. De même, les efforts de réforme du système de sécurité engagés dans un pays risquent parfois d'être sapés par des évolutions extérieures à ce dernier. Parmi les problèmes qui transcendent les frontières nationales, on peut citer ceux liés au trafic et à la

### Encadré 3.16. Une aide au développement régional s'inscrivant dans une démarche intégrée : l'Initiative Ogata en Afghanistan

Le Japon est à l'origine d'un programme d'aide au développement régional s'appuyant sur une démarche intégrée, baptisé « Initiative Ogata » car inspiré par Mme Sadako Ogata, ancien Haut Commissaire des Nations unies aux Réfugiés et Représentante spéciale du Premier ministre du Japon pour l'aide à l'Afghanistan. L'objectif de ce programme est de favoriser une transition sans à-coup entre l'aide humanitaire et l'aide au redressement et à la reconstruction et d'assurer la « sécurité humaine ». L'idée est de promouvoir la réinsertion des réfugiés et des victimes de déplacements internes en contribuant au développement global des régions qui acceptent d'accueillir ces personnes. Des programmes de soutien en trois phases ont été mis en place dans le cadre de cette initiative depuis août 2002. L'Agence japonaise de coopération internationale (JICA) et des organisations internationales, de la famille des Nations unies notamment, mettent en œuvre des projets dans divers domaines en coordonnant leurs activités de manière à en renforcer la synergie. L'Administration transitoire de l'Afghanistan (ATA) adhère totalement à l'initiative.

L'action est ciblée sur des régions prioritaires qui sont censées servir de moteur au développement du pays dans son ensemble. L'exercice devrait contribuer à mettre en évidence des modèles de développement régional. Il est en outre vraisemblable qu'il en résultera un renforcement des capacités de l'ATA du fait de l'association de cette dernière à sa mise en œuvre.

Cette initiative se veut constituer un « chaînon » entre l'aide humanitaire et l'instauration d'un développement durable, mettant plus particulièrement l'accent sur le soutien à la réinsertion. Cet aspect est important pour la stabilité politique et l'ordre public. Cette initiative novatrice contribue ainsi à la mise en place des conditions nécessaires à la fois à la sécurité et au développement. Dans la phase 4, en cours de conception, les synergies entre sécurité et développement seront poussées encore plus avant, par exemple dans le cadre des activités des équipes de reconstruction régionale associant des civils et des militaires [appelées *Provincial Reconstruction Teams (PRT)*] et grâce à une coordination avec les programmes de démobilisation, désarmement et réintégration.

Source : Ministère des Affaires étrangères du Japon ([www.mofa.go.jp/](http://www.mofa.go.jp/)).

prolifération d'armes de petit calibre, au recrutement d'enfants en tant que soldats et à l'extraction des ressources naturelles. C'est ainsi que le processus de reconstruction du Sierra Leone après la guerre a été compromis par l'insécurité qui a continué de régner au Liberia.

### Réponse collective à des problèmes de sécurité d'envergure régionale

Il est de plus en plus largement reconnu que les menaces qui pèsent sur les États africains, de par leur nature commune, appellent une action collective et des politiques harmonisées, même si elles concernent surtout une sous-région particulière. C'est face à des situations de crise qu'une telle action a été le plus souvent observée. L'OUA (qui a précédé l'actuelle Union africaine), la Communauté du développement de l'Afrique australe (SADC) et la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) se sont ainsi trouvées dans l'obligation de prendre des mesures, plus ou moins importantes, face à des crises d'envergure régionale. Les plus souvent citées sont celles qu'a prises la CEDEAO lors de la crise entre le Liberia, le Sierra Leone et la Guinée-Bissau. Le type d'opérations de paix (souvent complexes) qui a été mis sur pied en réponse à ces crises montre à quel point il est important d'appuyer la gestion de ces missions sur des valeurs et des principes communs.

### **Coordination et harmonisation des interventions et stratégies des acteurs extérieurs**

La prise de conscience grandissante de la nécessité d'adopter une approche commune à l'échelle d'une sous-région a conduit à accroître l'attention portée au renforcement des capacités des institutions régionales et infrarégionales existant en Afrique, notamment l'Union africaine, la SADC et la CEDEAO. À cet effet, les Nations unies ont notamment entrepris de décentraliser certaines composantes de leurs activités par la mise en place de bureaux régionaux. C'est ainsi qu'ont récemment vu le jour un Bureau pour l'Afrique de l'Ouest et un Bureau pour la région des Grands Lacs. Le soutien apporté par le G8 au Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) lancé par les dirigeants africains en juillet 2002 témoigne de l'adhésion des acteurs extérieurs à l'adoption d'approches régionales<sup>6</sup>.

Afin de contribuer au règlement des problèmes d'envergure régionale, les organismes d'aide œuvrant à la réforme des systèmes de sécurité dans les pays en développement doivent :

- **Tenir compte du fait que les besoins et les priorités en matière de réforme des systèmes de sécurité ainsi que le contexte dans lequel ce processus doit s'inscrire diffèrent grandement d'une région (et d'un pays) à l'autre.** L'ampleur des changements à opérer, les objectifs à poursuivre, les façons de voir et les démarches adoptées sont extrêmement variables. Il est donc essentiel que les donateurs fassent preuve de souplesse dans leurs cadres stratégiques et l'élaboration de leurs programmes après avoir pris la mesure – par des analyses appropriées – de la capacité et de la volonté de réforme de chaque pays et de sa disposition à prendre en main le processus.
- **Reconnaître que la nature des relations existant entre une région et les pays de l'OCDE influe grandement sur les incitations à la réforme.** Lorsqu'il existe des facteurs d'incitation – comme dans le cas des pays d'Europe orientale et de certains États de la CEI désireux de devenir membres de l'UE ou de l'OTAN – cela renforce sensiblement l'attachement des autorités locales à des réformes. Alors que, dans cette région, les efforts de réforme bénéficient d'une assistance financière et technique considérable, dans de nombreux pays en développement, ils ont jusqu'ici plutôt résulté d'incitations négatives, découlant de la conditionnalité de l'aide, de sorte que les progrès, lorsqu'il y en a eu, sont restés limités.
- **Adopter une perspective régionale afin d'aider à mettre en lumière la dynamique plus large, souvent transfrontière, des problèmes de sécurité auxquels sont confrontés les pays et leur processus national de réforme.** La mise en place avec le soutien de la communauté internationale de dispositifs propres à renforcer la confiance à l'échelon régional, grâce à la diffusion d'informations sur les stratégies militaires, l'effectif des forces armées et le niveau des dépenses militaires, peut contribuer à atténuer des suspicions et des tensions entre pays voisins.
- **Soutenir les organisations régionales ou infrarégionales ayant des activités en rapport avec la sécurité, en œuvrant par leur intermédiaire lorsque c'est possible.** Il est capital de renforcer les capacités et la légitimité d'organisations régionales telles que l'Union africaine ainsi que des réseaux régionaux d'organisations de la société civile, afin qu'ils puissent multiplier leurs activités concernant les questions de sécurité et la réforme des systèmes de sécurité. Ce genre d'intervention est particulièrement important lors des phases de transition faisant suite à un conflit.

- **Dans les pays où les pouvoirs publics se désintéressent de la question ou là où les capacités font défaut, il est important de préparer le terrain, au niveau politique aussi bien que stratégique et d'encourager le dialogue à travers les structures de la société civile et les réseaux d'envergure régionale.** Cela peut passer par la fourniture d'informations, exemples à l'appui, sur la manière dont d'autres pays ont entrepris de relever le défi de la réforme de leur système de sécurité. Cela aidera en outre à trouver des points d'ancrage pour des activités futures en faveur de la réforme des systèmes de sécurité.

## Notes

1. Une étude de la Banque mondiale sur le rôle de l'aide au développement pour promouvoir la réforme, publiée en 2001, concluait par exemple que « lorsque l'aide soutient une stratégie de développement conduite par le pays bénéficiaire, elle peut aboutir à une croissance durable et à une réduction de la pauvreté... [mais] lorsque la réforme est imposée de l'étranger, même si c'est en contrepartie de l'aide, elle ne peut être viable ». James Wolfensohn, « Foreword », p. xi, dans Shantayanan Devarajan, David Dollar et Torgny Holmgren (dir. pub.), *Aid and Reform in Africa: Lessons from Ten Case Studies*, Washington, Banque mondiale, 2001, [www.worldbank.org/research/aid/africa/intro.htm](http://www.worldbank.org/research/aid/africa/intro.htm). Une étude publiée une dizaine d'années plus tôt proposait les mêmes conclusions : Joan M. Nelson et Stephanie J. Eglinton, *Encouraging Democracy: What Role for Conditioned Aid?*, Policy Essay No. 4, Washington, Overseas Development Council, 1992.
2. Voir « Security Issues and Development Co-operation: A Conceptual Framework for Enhancing Policy Coherence », *The DAC Journal*, 2001, vol. 2, n° 3, et le tiré-à-part « Conflict Prevention and Development Co-operation Papers », [www.oecd.org/dac/conflict](http://www.oecd.org/dac/conflict).
3. *Les Lignes directrices du CAD – Prévenir les conflits violents : quels moyens d'action?*, Déclaration des ministres, p. 15.
4. Nicole Ball, *Enhancing Security Sector Governance: A Conceptual Framework for UNDP*, 9 octobre 2002, [www.undp.org/bcpr/jssr/docs/UNDP\\_SSR\\_Concept\\_Paper\\_Oct\\_9\\_2002.DOC](http://www.undp.org/bcpr/jssr/docs/UNDP_SSR_Concept_Paper_Oct_9_2002.DOC) – Table 1, Tailoring Support to Country Context.
5. Nicole Ball, J., « Kayode Fayemi », Funmi Olonisakin et Rockyln Williams, « Security-Sector Transformation Handbook », third draft, juillet 2003.
6. « Renforcement des capacités africaines pour mener des opérations de maintien de la paix : Plan Afrique-G8 », annexe au « Rapport de mise en œuvre des représentants personnels pour l'Afrique sur le Plan d'action du G8 pour l'Afrique » : [www.g8.fr/evian/francais/navigation/le\\_sommet\\_2003/documents\\_du\\_sommet/plan\\_d\\_action\\_pour\\_l\\_afrique\\_du\\_g8\\_-\\_rapport\\_de\\_mise\\_en\\_oeuvre\\_des\\_representants\\_personnels\\_pour\\_l\\_afrique.html](http://www.g8.fr/evian/francais/navigation/le_sommet_2003/documents_du_sommet/plan_d_action_pour_l_afrique_du_g8_-_rapport_de_mise_en_oeuvre_des_representants_personnels_pour_l_afrique.html).

## PARTIE II

# Les perspectives des pays non membres de l'OCDE

*Les avis exprimés et les arguments utilisés dans la partie II de cette publication et aux annexes suivantes sont sous la seule responsabilité des auteurs, et ne reflètent par nécessairement ceux de l'OCDE et des gouvernements de ses pays membres.*



PARTIE II  
*Chapitre 4*

**Présentation des enquêtes par région  
et conséquences stratégiques  
pour les donateurs**

*par*

Hendrickson Dylan<sup>1</sup>

Les enquêtes menées au niveau régional sur la réforme des systèmes de sécurité (RSS) ont porté sur 110 pays répartis dans les régions suivantes : Afrique, Asie, Amérique latine et Caraïbes, États baltes, Europe du Sud-Est et Communauté des États indépendants. L'objectif principal consistait à évaluer l'état d'avancement des mesures prévues dans le cadre de la réforme à partir des approches contrastées des pays, incités à réformer leurs systèmes de sécurité, et de la communauté internationale des donateurs.

Bien que de très nombreuses activités liées à la RSS soient en cours dans ces pays, rares sont ceux qui ont élaboré, en la matière, un programme complet correspondant à la définition du CAD de l'OCDE. Les conclusions de l'enquête permettent de penser que le concept de réforme des systèmes de sécurité et la terminologie qui s'y rattache sont encore très largement méconnus des responsables gouvernementaux et des membres des forces de sécurité, et que les principaux facteurs d'incitation viennent plutôt de l'extérieur.

Toutefois, si les pays en développement et en transition adhèrent peu, jusqu'à présent, à la notion de réforme des systèmes de sécurité et aux actions qu'elle appelle, les principes qui sous-tendent cette réforme ne leur sont pas étrangers. Les initiatives prises individuellement par de nombreux pays fournissent des points d'ancrage et des éléments essentiels à la mise sur pied de programmes plus ambitieux de réforme des systèmes de sécurité. La possibilité de faire évoluer ces réformes avec le temps dépendra, dans une large mesure, de la façon dont la notion de réforme des systèmes de sécurité et l'action à mener seront adaptées aux besoins de ces pays.

Les pays de l'OCDE doivent relever trois grands défis stratégiques :

- Améliorer l'adhésion à la stratégie de réforme des systèmes de sécurité des acteurs concernés dans l'ensemble des pays de l'OCDE fournissant une aide extérieure et chez les pays partenaires.
- Élaborer des politiques de réforme solidement étayées par une perception empirique du contexte politique et institutionnel permettant de promouvoir les réformes.
- Établir des programmes d'assistance en matière de développement et de sécurité mieux intégrés et plus conformes aux principes généraux qui sous-tendent le concept de réforme des systèmes de sécurité.

## Introduction

Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE a demandé en 2002 que soit réalisée une vaste enquête sur les idées, les politiques et les activités relatives à la réforme des systèmes de sécurité (l'intitulé pouvant varier)<sup>2</sup>. Cette enquête comportait deux volets : une composante *régionale*, couvrant : a) l'Afrique; b) l'Asie-Pacifique; c) l'Amérique latine et les Caraïbes; d) les États baltes, la Communauté des États indépendants (CEI) et l'Europe du Sud-Est, et une composante *donneurs*<sup>3</sup>. L'objectif premier était d'évaluer l'état d'avancement du programme de réforme à partir des points de vue/perspectives contrastés de la communauté des pays bailleurs de fonds, qui s'efforcent de promouvoir et de soutenir la réforme, et des pays que l'on encourage à réformer leurs systèmes de sécurité<sup>4</sup>.

Cette deuxième partie expose les conclusions des enquêtes menées au niveau régional. Bien que l'évolution de la notion de réforme des systèmes de sécurité doive beaucoup à la refonte des concepts de sécurité actuellement en cours dans les pays en développement et en transition, la réforme est communément perçue comme un processus d'inspiration étrangère, souvent politique, fondé principalement sur l'expérience des Occidentaux quant à la manière dont il convient de gérer les institutions de sécurité. Il est essentiel, si l'on considère les efforts déployés par les donateurs pour renforcer l'impact et la pertinence de leurs programmes d'aide dans le domaine de la sécurité, de comprendre la diversité des défis que pose la réforme des systèmes de sécurité aux pays non membres de l'OCDE, ainsi que leur perception des actions à mener en la matière.

Le présent chapitre examine en premier lieu les origines du programme sur la réforme des systèmes de sécurité ainsi que le rôle du CAD à l'appui des efforts des pays donateurs pour élaborer une politique dans ce domaine. Il analyse ensuite, à partir des conclusions des enquêtes régionales, trois grands défis que les donateurs ont à relever pour traduire le concept de réforme des systèmes de sécurité en programmes d'aide plus concrets. Enfin, la conclusion énonce un certain nombre de facteurs susceptibles de favoriser une adhésion plus large au programme d'action de la part des pays en développement et en transition, et définit plusieurs priorités à prendre en compte pour des recherches futures à partir de ces enquêtes régionales. Les sections consacrées aux régions figurant en annexes abordent plus en détail les résultats des enquêtes régionales.

## Historique de l'enquête générale

### **Naissance du concept de réforme des systèmes de sécurité (RSS)**

Depuis une dizaine d'années, la sécurité occupe une place prépondérante dans la politique nationale et internationale des pays touchés par des conflits. Assurer la sécurité des États et de leurs populations constitue un défi qu'il est à la fois très urgent et très difficile de relever dans des sociétés qui cherchent à se reconstruire à l'issue d'une guerre, en raison du risque de voir se recréer les conditions qui ont initialement déclenché un processus de violence. À mesure que se manifestent avec plus de clarté les limites des dispositifs de sécurité privilégiant le rôle de l'armée, il apparaît indispensable de définir de nouvelles conceptions de la sécurité en évitant les contradictions du passé entre les intérêts de sécurité des États et ceux des populations<sup>5</sup>.

Ce processus d'élaboration de nouveaux concepts se traduit à son tour par une réévaluation fondamentale des stratégies d'aide internationale. En ce qui concerne la sécurité, la focalisation de nombreux programmes d'assistance passés (mais aussi de certains programmes actuels) sur la formation et l'équipement des forces de sécurité est aujourd'hui perçue comme un élément propre à renforcer une vision militariste de la sécurité, axée sur le tout-État et peu compatible avec la protection des populations. Il est en outre admis de plus en plus communément que, en matière de développement, les stratégies d'aide fondées sur le principe du « prêt-à-porter en taille unique » et prônant une libéralisation économique et politique trop rapide peuvent alimenter les conflits et nuire à la sécurité<sup>6</sup>.

Compte tenu de ces éléments, il apparaît de plus en plus nécessaire que la communauté internationale tienne compte du double impératif de la sécurité et du développement, dans le cadre de politiques et de programmes mieux intégrés. C'est ainsi que voient le jour actuellement toute une gamme d'actions normatives, d'initiatives portant sur la politique

générale et de programmes opérationnels visant à prévenir ou à régler les conflits armés, à consolider la paix après une guerre et à faciliter la reconstruction de manière à éviter le retour de la violence<sup>7</sup>. La réforme des systèmes de sécurité, qui trouve ses origines dans ces activités de construction de la paix, a pour objet de faire le lien entre les stratégies de développement et de sécurité au niveau des orientations et de la programmation.

Le concept de réforme des systèmes de sécurité a été influencé par le programme d'action sur la « sécurité humaine » au sens large, lequel s'appuie sur deux idées maîtresses : celle que la protection des individus est essentielle à la sécurité nationale et internationale, et celle que les conditions de sécurité indispensables au développement des populations ne se limitent pas aux aspects traditionnels comme la défense nationale et l'ordre public, mais englobent des éléments politiques, économiques et sociaux plus vastes, garants d'une vie sans risques ni motifs d'inquiétude. Dans le cadre de cette stratégie plus générale, la réforme des systèmes de sécurité s'attache aux défis auxquels les États sont confrontés afin de s'assurer qu'un éventuel recours à la force reste compatible avec les normes démocratiques et s'inscrit dans un cadre propice à la réalisation des objectifs de développement humain.

L'adoption d'une approche de la sécurité à la fois holistique et axée sur les personnes s'accompagne d'un certain nombre de conséquences importantes quant à la manière dont les États assurent la sécurité de leurs populations. En premier lieu, les concepts et les structures institutionnelles qui régissent cette fonction doivent être élaborés sur place, et correspondre aux situations, priorités et besoins locaux. Deuxièmement, la sécurité doit figurer parmi les préoccupations de fond des pouvoirs publics, et il importe de solliciter davantage les contributions de la composante civile des gouvernements et de la société civile pour l'élaboration des politiques. Troisièmement, les pays devraient dépasser le recours à la force et définir, pour répondre aux problèmes de sécurité, des approches intégrées englobant les différents secteurs de l'action publique. Quatrièmement, il faudrait que les réformes cherchent à régler les problèmes relatifs aussi bien à la capacité opérationnelle des organes de sécurité (efficacité) qu'à la manière dont ils sont gérés (obligation de rendre des comptes).

Les acteurs extérieurs désireux de favoriser ou de soutenir une approche globale, axée sur les populations, peuvent optimiser l'impact de l'aide qu'ils fournissent de plusieurs façons. Il importe tout d'abord de prévoir un certain degré de contrôle au niveau local, afin de déterminer comment la sécurité est assurée et quelles sont les priorités. Par ailleurs, les stratégies d'aide devraient être définies à partir d'une évaluation approfondie des facteurs politiques, institutionnels et économiques ayant une incidence sur l'environnement de sécurité et sur le fonctionnement des systèmes de sécurité. Troisièmement, il conviendrait de fournir, en matière de développement et de sécurité, une assistance intégrée propre à faciliter les réformes stratégiques au plan national. Enfin, la conception et la mise en œuvre des différents aspects de la programmation de la réforme des systèmes de sécurité, y compris dans le domaine militaire, devraient se fonder sur de sains principes de développement et sur une expérience solide de la gestion publique.

Bien que l'expression « réforme des systèmes de sécurité » soit aujourd'hui de plus en plus répandue dans le contexte des politiques de développement et de sécurité, les définitions de ce concept sont multiples. Cela s'explique en partie par le fait que les théories qui sous-tendent la Déclaration du CAD intitulée *Réforme des systèmes de sécurité et gouvernance : principes et bonnes pratiques*, relativement récentes, ne sont pas encore pleinement intégrées

dans les cadres d'action et de programmation des pays donateurs. L'emploi de l'expression étant souvent dicté par les préoccupations de certaines instances fixant les grandes orientations, les stratégies et les pratiques adoptées s'écartent fréquemment du concept initial. Les stratégies d'aide appliquées par les pays de l'OCDE demeurent très largement axées sur la réforme (en général opérationnelle) des organismes auxquels il incombe habituellement d'assurer la sécurité (armée, police, services de renseignement). Les efforts se poursuivent en vue d'élargir ces stratégies conformément à la réflexion sur la réforme des systèmes de sécurité, en insistant davantage sur les mesures destinées à renforcer le contrôle et la gestion par les civils des systèmes de sécurité dans leur ensemble.

### **Approche du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE**

Depuis la fin des années 90, le CAD s'emploie à promouvoir une rigueur et une homogénéité accrues en ce qui concerne l'application du concept de réforme des systèmes de sécurité dans les milieux de l'aide internationale, en soutenant les efforts déployés pour élaborer une définition et une approche communes des activités des donateurs dans ce domaine<sup>8</sup>. En 1999, le CAD a demandé que soit établi un cadre conceptuel<sup>9</sup> dont l'objectif était de guider les pays membres dans l'élaboration de leur politique en matière de réforme des systèmes de sécurité. Il s'agissait également d'évaluer le bien-fondé d'une implication plus marquée des acteurs du développement dans cette réforme, de proposer des moyens concrets à cette fin, et d'améliorer la cohérence de leurs politiques et de celles de leurs homologues dans les gouvernements des pays de l'OCDE, notamment les organismes concernés par la défense.

L'approche du CAD de la réforme des systèmes de sécurité a été définie pour la première fois dans les *Lignes directrices* de 2001 intitulées *Prévenir les conflits violents*, puis précisée dans une déclaration de politique générale et dans le document *Réforme des systèmes de sécurité et gouvernance*<sup>10</sup>. Cette approche comprend les principes d'ensemble mentionnés ci-dessus. Selon la déclaration, la réforme des systèmes de sécurité consiste en une « transformation » de ces systèmes, englobant tous les acteurs – leurs rôles, responsabilités et actions – qui unissent leurs efforts afin que la gestion et le fonctionnement du système concerné soient plus respectueux des normes démocratiques et des sains principes de bonne gestion des affaires publiques<sup>11</sup>. Le CAD se place donc clairement dans la perspective de la coopération pour le développement, conformément au point de vue selon lequel l'objectif doit être de soutenir les efforts plus larges consacrés au renforcement des capacités des États, à la prévention des conflits violents et à la promotion du développement humain.

L'importance accordée, dans les *Lignes directrices 2001 du CAD : Prévenir les conflits violents*, à la réforme des systèmes de sécurité en tant que volet de la coopération pour le développement, a été entérinée par les ministres des pays de l'OCDE en charge du développement; ceux-ci ont également reconnu que, pour atteindre les objectifs souhaités, les pays de l'OCDE devaient apporter des réponses plus cohérentes, à l'échelle des gouvernements, aux problèmes de sécurité. À cet égard, les conclusions de l'enquête générale sur la réforme des systèmes de sécurité mettent en lumière trois grands défis pour les donateurs :

- Premièrement, parvenir à un consensus plus large sur les motifs et les objectifs de la réforme, en vue de renforcer l'adhésion au présent programme d'action chez les acteurs concernés dans les sphères de l'aide internationale au sein de l'OCDE et dans les pays partenaires.

- Deuxièmement, faciliter l'élaboration par les donneurs de politiques de RSS et de programmes d'aide qui soient fondés sur une compréhension empirique du contexte politique et institutionnel favorable aux réformes.
- Troisièmement, faire en sorte que les programmes OCDE de développement et d'aide en matière de sécurité soient conçus et mis en œuvre d'une manière cohérente et compatible avec les principes généraux qui sous-tendent le concept de réforme des systèmes de sécurité.

Compte tenu des changements majeurs intervenus dans le contexte international au lendemain des événements du 11 septembre 2001, la mise en œuvre de ces objectifs revêt aujourd'hui un caractère d'urgence particulier. Le danger est réel que la réflexion et les déclarations de principe accompagnant la nouvelle guerre menée contre le terrorisme aient un impact négatif sur la conception même du programme de réforme des systèmes de sécurité, au détriment de la promotion de la bonne gestion des affaires publiques. Chacune des études régionales présentées ci-après atteste que cette préoccupation n'est pas sans fondement. Les événements récents en Afghanistan et en Irak, notamment, mettent l'accent sur la nécessité d'une analyse approfondie des incidences de la lutte contre le terrorisme sur les efforts de la communauté internationale pour apporter une réponse globale aux problèmes de sécurité et de développement.

## Traduire le concept de réforme des systèmes de sécurité dans les principes et dans la pratique

### ***Élargir l'adhésion de la communauté internationale au programme d'action en matière de RSS***

Il ressort des enquêtes régionales qu'une quantité considérable de travaux est en cours dans les 110 pays étudiés, au titre de la réforme des systèmes de sécurité. Ces activités portent sur les neuf secteurs pris en compte dans les enquêtes : initiatives régionales, non gouvernementales, stratégiques et politiques plus larges, mais aussi organismes traditionnellement chargés des questions de sécurité – armée, services de renseignement et police – justice, contrôle par des autorités civiles et organismes de gestion. Les éléments porteurs de changement dans ces différents domaines, les objectifs recherchés et les approches adoptées varient énormément, au sein d'une même région mais aussi d'une région à l'autre. Bien que cette diversité ne permette guère de conclusions définitives quant au degré d'adhésion que suscite le programme d'action en matière de réforme des systèmes de sécurité, un certain nombre d'éléments clés se dégagent.

Première constatation : peu nombreux sont les pays qui ont élaboré des programmes de RSS à la fois détaillés et conformes à la définition formulée à cet égard dans la déclaration de politique générale et la Déclaration du CAD. Les activités menées dans ce domaine demeurent le plus souvent l'apanage des organismes traditionnellement chargés de la sécurité, comme l'armée et la police, et sont abordées au coup par coup, de manière fragmentaire. Il est rare que les réformes s'inscrivent dans un cadre stratégique global, qu'elles reposent sur un concept intégré et de vaste portée en matière de sécurité publique, ou qu'elles s'intègrent dans les processus de planification de l'action publique et d'élaboration du budget du secteur public de façon à contribuer à une meilleure gouvernance ou à faire en sorte que l'action gouvernementale sur le chapitre de la sécurité facilite la réalisation d'objectifs de développement plus larges. Si les objectifs fixés peuvent consister, dans certains cas, à améliorer la gestion des systèmes de sécurité, c'est plutôt le

renforcement des capacités opérationnelles des organismes de sécurité qui arrive en tête des préoccupations. Il arrive même parfois que les buts des réformes aillent à l'encontre de l'objectif consistant à renforcer, au sein même du système de sécurité, l'obligation de rendre des comptes.

On relève cependant une série d'exceptions. En Afrique, par exemple, le programme de réforme de la sécurité mis en place après 1994 par les autorités sud-africaines est particulièrement intéressant en raison du caractère exhaustif des réformes engagées, de la nature participative très marquée du processus, et du rôle limité des intervenants extérieurs. D'autres initiatives peuvent être considérées comme relevant de la RSS, même si elles concernent principalement des pays sortant d'un conflit, dans lesquels les donateurs sont très actifs, comme la Sierra Leone et le Timor-Leste. Dans un certain nombre d'autres pays, dont l'Ouganda, le Mozambique, la Serbie et El Salvador, des initiatives partielles ont été lancées pour améliorer l'un ou l'autre aspect des systèmes de sécurité : si elles s'inspirent des principes qui doivent régir la réforme de ces systèmes, elles sont loin, cependant, de constituer un programme de réforme à part entière. Dans le cas de l'Afghanistan, bien que la nécessité d'un programme de réforme complet ait été reconnue dès les premiers stades du processus de reconstruction, la vision, les ressources et la coordination internationales indispensables ont fait défaut<sup>12</sup>.

Le cas des pays de l'ancien bloc de l'Est mérite une attention particulière. Si les initiatives touchant à la sécurité y sont nombreuses, et généralement évoquées en tant que « RSS », elles ne correspondent que rarement à la définition donnée par le CAD. Le principal levier de la réforme étant le désir d'intégration dans l'Union européenne et dans l'OTAN, les mesures prises dans ces pays tendent à obéir à des objectifs très spécifiques, liés au renforcement de la sécurité aux frontières, à la stabilité régionale et aux relations entre civils et militaires. Par ailleurs, l'accent a souvent été mis avant tout sur l'importation de normes et valeurs occidentales concernant la gouvernance des systèmes de sécurité, ce qui a conduit à des réformes superficielles plutôt qu'à des actions concrètes visant à améliorer cette gouvernance, notamment par la création d'un climat général et politique favorable à la mise en œuvre d'une RSS digne de ce nom.

Deuxième constatation majeure : le concept de RSS et la terminologie qui s'y rapporte sont encore mal connus des responsables gouvernementaux et des membres des forces de sécurité, ou sont employés dans des acceptions différentes de celles qu'ont adoptées les donateurs. Comme on pouvait le supposer, c'est dans les pays où les donateurs sont le plus activement engagés que le terme et le concept de RSS apparaissent le plus fréquemment. Toutefois, l'enquête menée dans les pays de l'ancien bloc de l'Est montre qu'il faut rester prudent; en effet, si le discours politique foisonne d'expressions empruntées aux donateurs, comme « réforme des systèmes de sécurité », cela n'est en rien le signe d'une réelle appropriation locale des programmes de réforme annoncés. Qui plus est, il est fréquent que les termes « secteur de la sécurité » fassent effectivement partie du vocabulaire local, mais avec un sens différent. C'est le cas de l'Ouganda, par exemple, où ils s'appliquent aux organismes chargés du renseignement et de la défense.

Troisièmement, les différentes enquêtes montrent que l'initiative de la RSS émane souvent de l'extérieur. Il ne faut pas en déduire que la réforme n'a pas de partisans dans les pays concernés, ni que les pressions en faveur du changement sont inexistantes : c'est bien l'inverse qui se produit, de plus en plus, dans de nombreux pays. Les réformes sont mises en œuvre en réponse à une demande croissante de démocratisation, au désir de faire

mieux respecter les droits de l'homme, à la nécessité d'élaborer des solutions plus efficaces aux problèmes de sécurité, notamment à la criminalité, aux réformes financières, qui visent soit à réduire les déficits budgétaires, soit à consacrer davantage de fonds publics au développement; elles peuvent également s'inscrire dans le cadre d'accords sur le partage du pouvoir suite à un conflit armé. Le point clé, cependant, réside dans le fait que les réponses des autochtones aux défis de sécurité ne ressemblent guère à la définition que livrent les donateurs de l'action à engager au titre de la réforme des systèmes de sécurité.

De nombreux bénéficiaires associent la notion de RSS à une réduction des dépenses de sécurité, à une tentative d'affaiblissement des forces de sécurité et à une ingérence extérieure dans leur vie politique – autant d'éléments susceptibles de provoquer des résistances vis-à-vis des approches véhiculées par les donateurs. De plus, certains pays, par exemple l'Afrique du Sud, ont élaboré des conceptions et des lignes d'action dont l'étude sur l'Afrique montre qu'elles peuvent s'avérer encore plus ambitieuses que le concept de RSS du CAD. Dans la plupart des autres cas où l'on peut considérer qu'une réforme des systèmes de sécurité est en cours, les changements sont beaucoup moins poussés que ne le souhaiteraient les bailleurs de fonds. L'explication peut résider aussi bien dans le manque de ressources et dans la faiblesse du concept national de réforme que dans le décalage entre les besoins et priorités des pays partenaires et ceux des donateurs.

Plus généralement, cependant, cette enquête nous enseigne que la façon dont les pays définissent et abordent les réformes en matière de sécurité découle le plus souvent de l'expérience passée et de la situation nationale, lesquelles déterminent ce qu'il est possible d'entreprendre à un moment donné. Il apparaît dès lors que, bien que le concept de RSS et l'action à engager dans ce cadre – définis par les donateurs – suscitent peu d'enthousiasme dans les pays en développement ou en transition, les principes qui sous-tendent la réforme ne sont pas étrangers à ces derniers. Ainsi que le souligne l'étude relative à l'Afrique, les actions actuellement engagées par différents pays « sont autant de portes ouvertes et de jalons posés pour des programmes de réforme plus ambitieux ». Pour s'amplifier avec le temps, ces réformes auront besoin d'un contexte favorable, à l'intérieur comme à l'extérieur du pays concerné.

La réforme des systèmes de sécurité suppose une mutation profonde des principes de référence applicables à la façon dont sont élaborés les concepts de sécurité, non seulement par les États en développement et en transition, mais aussi par les pays et les organismes fournissant une aide. En dépit d'une utilisation croissante du terme, de nombreux acteurs des communautés d'aide en matière de développement et de sécurité se sont bornés à attribuer la dénomination « SSR » aux activités déjà menées dans le domaine de la sécurité, sans tenir suffisamment compte des aspects à la fois nouveaux et distinctifs que comporte ce programme, tant du point de vue du concept que de l'action à mener. L'un des facteurs déterminants pour savoir si un pays non membre de l'OCDE s'engage sur la voie de la RSS sera la mesure dans laquelle les pays et organismes donateurs eux-mêmes adoptent la nouvelle conception de la sécurité ainsi qu'une approche de l'aide en matière de développement et de sécurité à la fois globale, intégrée et fondée sur un certain nombre de principes.

### **Renforcer le socle empirique des stratégies en matière de RSS**

L'ensemble de l'enquête donne à penser que les politiques de réforme des systèmes de sécurité sont, dans de nombreux cas, définies par les donateurs sans que ceux-ci prennent appui sur une base empirique solide. Les donateurs n'ont pas souvent une compréhension suffisante du contexte dans lequel ces réformes vont avoir lieu, en particulier de la

manière dont les pays perçoivent et définissent les menaces qui pèsent sur leur sécurité, du mode de fonctionnement des instances chargées de la sécurité et des préoccupations des gouvernements qui conduisent les réformes. De nombreux documents d'orientation adoptent un ton très directif sur la question de la programmation, et il est parfois à craindre que cette forme de discours se substitue à l'analyse approfondie de la situation réelle sur le terrain. Il serait alors plus difficile, pour les donateurs, d'évaluer ce qui est réalisable dans un contexte donné ou d'adapter leur soutien aux besoins des pays en développement ou en transition.

Trois grandes raisons permettent de comprendre ce décalage entre les constatations fondées sur la recherche et les politiques adoptées. La première découle de la relative rapidité avec laquelle le programme de RSS a pris forme chez les donateurs au cours des cinq dernières années. La réforme des systèmes de sécurité étant un élément clé de la transition dans les pays touchés par la guerre, de très fortes pressions ont été exercées sur les donateurs pour les amener à définir des concepts et des cadres stratégiques leur permettant d'engager une action dans un domaine extrêmement sensible et jusque là inconnu d'eux. Outre cette nécessité d'agir vite, il faut souligner le nombre extrêmement réduit de programmes d'aide internationale intégrée, associant développement et sécurité, et pouvant servir de références pour l'élaboration des politiques ou pour la programmation.

La deuxième raison provient des difficultés que rencontrent les décideurs des pays donateurs pour accéder aux informations concernant la réforme des systèmes de sécurité. Une partie de l'explication réside simplement dans la pénurie de données. Les enquêtes régionales dépeignent à cet égard des situations très diverses : c'est dans les pays de l'ancien bloc de l'Est que les informations relatives aux réformes dans le domaine de la sécurité sont le plus facilement accessibles, en Afrique qu'elles sont le moins disponibles, l'Asie et l'Amérique latine se situant entre ces deux extrêmes. Cette constatation correspond à peu près au classement global de ces régions en termes de développement, même si l'importance de l'engagement stratégique des pays de l'OCDE concernant la sécurité des États de ces régions représente un indicateur plus parlant. Il va de soi que cet engagement est plus marqué dans les pays de l'ancien bloc communiste, pour des raisons ayant trait à la stabilité politique de la région et à l'intégration de ces pays dans l'OTAN et dans l'Union européenne. Par conséquent, les informations disponibles sur les questions de RSS concernent généralement des initiatives de réforme suscitées par l'extérieur.

Un autre élément de réponse est à chercher dans le décalage entre la recherche empirique et les processus d'élaboration des politiques, un problème exacerbé par le fait que les travaux de recherche sur les questions de sécurité présentent à ce jour un intérêt essentiellement théorique, ce qui ne motive que très modérément les décideurs. Certains donateurs sont conscients du problème, notamment le Royaume-Uni, qui a instauré des partenariats avec des chercheurs dans plusieurs régions du monde afin de mettre à profit leurs compétences pour l'élaboration de politiques de développement (la présente enquête du CAD marque une nouvelle étape dans cette direction)<sup>13</sup>. Toutefois, les donateurs s'attachent avant tout à fixer les objectifs généraux de la réforme des systèmes de sécurité et à définir un ensemble de principes à respecter. Ils accordent moins d'importance à la compréhension des facteurs politiques et économiques propres à faciliter les initiatives visant à assurer la sécurité, ou aux divergences qui peuvent exister, pour les programmes de réforme de la sécurité, entre les intérêts des pays bénéficiaires et ceux des acteurs extérieurs.

Troisièmement, le programme d'action relatif à la RSS s'appuie sur un modèle occidental normatif, qui décide comment un système de sécurité doit fonctionner, et qui est très fortement influencé par les théories sur la démocratisation, le discours sur la « sécurité humaine » et des conceptions plus technocratiques de la réforme du secteur public. Sont privilégiés le plus souvent : la nécessité d'un contrôle des forces armées par les organismes civils, l'importance d'une distinction claire entre la sécurité intérieure et extérieure, et l'utilité d'un rôle fort de la société civile dans l'établissement de la politique de sécurité et le suivi de sa mise en œuvre<sup>14</sup>. Il est en outre jugé très souhaitable, notamment parmi les responsables du développement, que les ressources ne soient pas confiées à des institutions favorables au militarisme, mais réorientées vers les domaines économique et social, et vers d'autres secteurs du développement humain<sup>15</sup>.

Il s'agit cependant de situations idéales, qu'aucun pays n'a pleinement réussi à mettre en place, y compris au sein de l'OCDE. S'il est communément admis que de tels arrangements institutionnels sont souhaitables pour améliorer la gouvernance du secteur de la sécurité – même par des responsables gouvernementaux et des membres des forces de sécurité de pays engagés sur la voie de la réforme – des divergences sont possibles, comme il se doit, concernant le moyen d'atteindre ces objectifs et le rythme auquel les changements devraient se produire. En s'inspirant de façon excessive d'un cadre normatif existant pour élaborer la politique à suivre en matière de RSS, les donateurs risqueraient de dissuader les investissements dans des travaux de recherche pure selon les modalités indiquées plus haut, et d'aboutir à l'application de formules « toutes prêtes » à des pays connaissant des situations très dissemblables.

Depuis l'extérieur, on sous-estime fréquemment la complexité et la longueur du processus de RSS dans les pays en développement et en transition, attribuant l'insuffisance des changements au manque de volonté politique, alors que d'autres facteurs peuvent également être en jeu<sup>16</sup>. Les obstacles, souvent d'ordre structurel, peuvent comprendre les éléments suivants : persistance de conceptions militaristes et autoritaires de la sécurité, faiblesse du concept national et de la capacité du pays concerné à élaborer des programmes de réforme, limitation des ressources, incompatibilité des politiques adoptées par différents donateurs dans le domaine de la sécurité, instabilité politique et tensions avec les pays voisins. L'ensemble de ces facteurs contribue à privilégier des arrangements de sécurité existants qui font la part belle à l'armée, en particulier dans les pays qui sortent d'un conflit, alors que la RSS y est à la fois très nécessaire et très difficile à mener.

Une meilleure compréhension des situations favorables à la réforme des systèmes de sécurité fournirait une base empirique plus solide aux efforts des donateurs pour définir une politique et – point capital – rendrait le programme d'action plus attrayant pour les pays en développement ou en transition<sup>17</sup>. Toutefois, la question concerne non seulement la nécessité de l'accès à davantage d'informations, mais aussi l'origine de ces données. Il ressort des enquêtes que l'avènement de l'Internet, ainsi que le développement des processus de libéralisation politique, ont considérablement amélioré la disponibilité et la transparence des informations relatives à la sécurité au cours des dernières années. Comme on l'imagine, cependant, une grande partie de ces données émane de sources internationales, notamment de publications et de sites Internet hébergés par des organismes extérieurs à la région considérée, et est produite par des consultants internationaux.

Le risque n'est donc pas simplement que les acteurs extérieurs à un pays n'aient pas une connaissance approfondie de la situation en matière de sécurité, mais que les possibilités d'appropriation du processus de réforme que les donateurs s'emploient précisément à soutenir soient mises à mal par manque de cohérence entre la recherche et l'élaboration des politiques. La production et l'échange d'informations sur les questions de sécurité par les « réformateurs » eux-mêmes constituent le moyen le plus sûr de forger une vision nationale de la réforme et de susciter l'adhésion dans le pays. Pourtant, nombreux sont les programmes d'aide mis au point par des donateurs qui ne tiennent pas vraiment compte du fait que la capacité de produire et d'assimiler des connaissances chez les décideurs et les membres des services de sécurité est souvent très faible<sup>18</sup>.

### **Développer des conceptions internationales plus intégrées de la RSS**

Du point de vue des pays en développement ou en transition, l'adhésion des acteurs de la coopération qui sont membres de l'OCDE au programme de réforme des systèmes de sécurité reste elle-même très faible, et se limite principalement aux organismes en charge du développement, chez lesquels ce programme a reçu l'attention la plus marquée. Comme on l'a indiqué, les événements du 11 septembre 2001 ont anéanti les perspectives de mise au point d'une stratégie intégrée en matière de sécurité et de développement, et de nombreux pays de l'OCDE en sont rapidement revenus à des conceptions de la sécurité axées sur le tout-État, reléguant à l'arrière-plan des préoccupations internationales les notions de sécurité de la personne, de prévention des conflits et de construction de la paix<sup>19</sup>. S'agissant des efforts des donateurs pour définir, à l'échelle des gouvernements, des démarches plus cohérentes en matière de RSS, les enquêtes régionales montrent qu'il importe de prendre en compte toute une série de difficultés étroitement liées, tant dans le domaine politique que dans celui des grandes orientations et de la programmation.

### **Défis politiques**

Chacune des enquêtes consacrées à une région met en évidence l'impact négatif que la nouvelle guerre menée contre le terrorisme pourrait avoir sur la façon dont la sécurité est conceptualisée et perçue, tant dans les pays donateurs que chez leurs partenaires. L'annexe 4.A1 relative à l'Afrique souligne, par exemple, les risques qu'il y aurait à reléguer au second plan les questions de gouvernance, à privilégier de nouveau la conception traditionnelle (« dure ») de la sécurité au détriment de la sécurité « humaine » (plus douce), à relancer des partenariats établis au temps de la guerre froide avec des régimes dictatoriaux, à supprimer les forces d'opposition locales et à saper les tentatives légitimes de défense des droits collectifs en les taxant de « terrorisme ». La tendance croissante à ajouter un volet antiterroriste dans les programmes classiques d'aide au développement et à la sécurité semble modifier, dans une certaine mesure, la manière d'aborder la réforme des systèmes de sécurité.

Les initiatives de réforme que certains pays de l'OCDE s'emploient à promouvoir, au nom de la lutte antiterroriste, dans les pays en développement et en transition ont conduit au renforcement des capacités de renseignement et de sécurité intérieure dans les pays partenaires. La volonté de privilégier à court terme l'amélioration de l'efficacité opérationnelle pourrait compromettre les objectifs à long terme visant à renforcer la transparence et l'obligation faite aux systèmes de sécurité de rendre des comptes; elle entraîne également un certain nombre de conséquences immédiates. On a vu qu'en 2003, « au nom de la guerre contre le terrorisme, les normes internationales en matière de droits

de l'homme ont continué d'être bafouées », par des pays de l'OCDE comme par des pays non membres<sup>20</sup>. Cette constatation met l'accent sur les risques inhérents à une approche des réformes en matière de sécurité qui distinguerait cette activité de l'instauration d'un système global de gouvernance dans un pays donné<sup>21</sup>.

Le regain d'intérêt pour les approches traditionnelles de la sécurité se traduit également par l'évolution du degré de priorité que les pays de l'OCDE attribuent aux pays bénéficiant d'une assistance, et de la façon dont l'aide est fournie. Il s'agit d'un aspect préoccupant car, si la plupart des pays, un peu partout dans le monde, sont de plus en plus enclins à réformer leurs systèmes de sécurité, l'accueil qu'ils réservent aux programmes d'action proposés à cet égard est fortement influencé par le contexte extérieur et par les mesures d'incitation destinées à faciliter et soutenir la réforme. Lorsque les partisans de la réforme sont peu nombreux dans le pays concerné, et lorsque les capacités et ressources institutionnelles font défaut, la nature de l'engagement extérieur et les mesures d'incitation ont un rôle particulièrement déterminant quant au type de progrès que l'on peut escompter.

Les enquêtes font apparaître, par exemple, que les stratégies internationales visant à encourager la réforme des systèmes de sécurité varient beaucoup d'une région à l'autre. En Europe centrale et orientale, les efforts importants déployés depuis dix ans par les Occidentaux pour promouvoir la RSS sont dus aux préoccupations suscitées par l'instabilité politique de la région. Par ailleurs, la perspective d'une intégration à l'OTAN et à l'Union européenne s'est avérée un instrument de persuasion positif très puissant dans ces pays. Enfin, l'importance de l'aide financière et technique apportée à ces pays pour leur permettre de réunir les conditions nécessaires à la réforme, ainsi que des divergences culturelles moins profondes avec les Occidentaux, peuvent également expliquer les progrès plus rapides enregistrés dans la région pour obtenir le soutien politique nécessaire à la RSS.

En Afrique, en Asie et en Amérique latine, la situation est beaucoup moins tranchée. Leur importance stratégique moindre aux yeux des Occidentaux peut permettre de comprendre que les mesures d'encouragement en faveur de la RSS soient relativement limitées, et que les donateurs aient fréquemment recours à des arguments *négatifs* – voire qu'ils posent des conditions – pour promouvoir la réforme. Les résultats obtenus par de telles démarches ne résistent pas à l'épreuve du temps. En outre, de nombreux programmes de RSS soutenus par les donateurs révèle des contradictions importantes entre les impératifs budgétaires et les objectifs de sécurité, dont témoignent plus particulièrement les analyses consacrées à l'Afrique et à l'Amérique latine. Pourtant, les organismes d'aide reconnaissent de plus en plus qu'une vision trop étroite, axée exclusivement sur la réduction des dépenses de sécurité, peut s'avérer contre-productive et compromettre l'amélioration de la gouvernance des systèmes de sécurité<sup>22</sup>.

D'autre part, les Occidentaux consacrent beaucoup d'énergie à la diffusion de leurs normes et de leurs pratiques, afin de montrer aux autres pays comment il convient de gérer les organismes chargés de la sécurité; or, cela se fait souvent au détriment d'un soutien technique et financier durable qui aiderait ces mêmes pays à surmonter les nombreux obstacles au changement. Depuis le 11 septembre 2001, il est à craindre que les programmes internationaux d'aide en matière de sécurité se focalisent de manière excessive sur la question du terrorisme et finissent par encourager les militaires à retrouver leurs comportements d'antan, dont le discrédit n'a fait que s'intensifier ces

dernières années<sup>23</sup>. Le recours aux militaires pour s'attaquer aux symptômes du terrorisme réduit les ressources disponibles pour traiter les racines du mal, par exemple en fournissant une aide dans les domaines de l'éducation, du développement économique et de la réforme de la gouvernance.

### **Enjeux de politique générale**

S'il est crucial que les gouvernements des pays de l'OCDE apportent leur soutien politique à la réforme des systèmes de sécurité, les organismes d'aide sont confrontés à d'autres défis pour faire de la RSS une priorité de leur politique générale. Ces difficultés sont liées aux insuffisances des institutions, aux sensibilités politiques à prendre en compte dès lors qu'il s'agit d'œuvrer sur des questions de sécurité (un aspect qui concerne au premier chef les acteurs intervenant dans le domaine du développement), et au fait que de nombreux responsables des politiques de développement et de sécurité se montrent peu convaincus que les aspects que recouvre la RSS s'inscrivent dans le cadre de leur programme d'action. Ce problème est bien mis en évidence par le fait que le concept de réforme des systèmes de sécurité est toujours employé de manière assez floue par les donateurs, ce qui atteste une tendance à aborder la RSS suivant des mandats institutionnels, des priorités internes, et des contraintes administratives ou politiques différentes. Les différences d'approche sont aussi manifestes entre les ministères d'un même gouvernement qu'elles le sont d'un pays à un autre.

L'enquête sur les donateurs révèle que peu de pays impliqués dans les programmes d'aide au développement possèdent des mécanismes de coordination officiels permettant de réagir, à l'échelle des gouvernements, aux problèmes de sécurité qui se posent dans les pays en développement ou en transition. La coopération entre ministères se fait le plus souvent au cas par cas et ne repose sur aucun cadre d'orientation défini spécifiquement pour la RSS ou intégré dans les lignes d'action applicables à des questions connexes telles que la prévention des conflits. On perd ainsi le bénéfice d'une vision stratégique des travaux dans lesquels les pays de l'OCDE sont engagés, et les risques de malentendu entre ministères sont loin d'être négligeables.

Ces différents facteurs illustrent la nécessité d'une réflexion plus poussée sur les moyens de créer une synergie entre les contributions des uns et des autres en matière de développement et de sécurité, mais aussi entre l'aide à court terme et à long terme, l'objectif étant l'instauration d'un environnement sûr pour les États et leurs populations.

Les enquêtes permettent de penser, par exemple, que les programmes de RSS soutenus par les donateurs doivent mieux tenir compte des aspects de gouvernance et des considérations opérationnelles. Cette nécessité ressort très clairement dans le contexte africain : les auteurs du rapport d'enquête sur l'Afrique soulignent que les populations locales attendent souvent, en priorité, que soit assurée leur sécurité « physique », et s'intéressent moins aux autres aspects de la « sécurité de la personne humaine », que les organismes de développement cherchent pourtant à promouvoir. Il peut donc y avoir une incompatibilité – ce qui est particulièrement délicat dans les sociétés ravagées par un conflit – entre l'objectif structurel à long terme consistant à mettre en place des instances de sécurité obligées de rendre des comptes, et les mesures à court terme visant à améliorer la sécurité en renforçant la capacité opérationnelle des forces de sécurité.

En Ouganda, par exemple, le gouvernement s'efforce depuis plusieurs années d'augmenter sensiblement les dépenses militaires afin de mieux faire face à la menace que représentent les insurgés de la *Lord's Resistance Army*. Les donateurs s'opposent généralement à de telles augmentations, exprimant des doutes quant à leur justification alors que les besoins sont criants dans le domaine social. Par ailleurs, l'armée ougandaise ayant apporté par le passé de nombreuses preuves de son incapacité à gérer correctement son budget<sup>24</sup>, il est également à craindre que des dépenses de défense supplémentaires ne permettent pas d'atteindre les objectifs souhaités. Le gouvernement, quant à lui, répète sans cesse qu'il ne sera pas en mesure de consacrer davantage de ressources ou d'attention à la mise en œuvre des réformes institutionnelles censées améliorer l'efficacité et l'efficacités de son armée tant que la guerre en cours dans le nord du pays n'aura pas été gagnée<sup>25</sup>.

### **Difficultés relatives à la programmation**

Si la définition que donne le CAD de la RSS met l'accent sur les changements structurels à long terme indispensables pour améliorer l'efficacité et l'efficacités des instances chargées de la sécurité, les enquêtes montrent que, dans la pratique, les programmes d'aide des donateurs font plutôt la part belle aux mesures à court terme qui permettront de stabiliser le climat de sécurité. Dans les situations d'après-conflit, il peut s'agir d'un soutien à la démobilisation et à la réinsertion des anciens combattants, de mesures de lutte contre la prolifération des armes de petit calibre, ou d'une formation propre à accroître la capacité opérationnelle de la police, généralement marginalisée en période de conflit. Ces différentes mesures peuvent, certes, améliorer la sécurité publique et profiter ainsi à l'ensemble de la population, mais elles ne contribuent pas forcément à la réforme des organismes de sécurité, ni à la création d'un contexte politique et institutionnel favorable à une meilleure gestion de la politique de sécurité.

Si aucune initiative n'est prise pour régler les problèmes structurels (comme, par exemple, les rapports de force) préjudiciables à la bonne gouvernance des systèmes de sécurité, les donateurs risquent de contribuer involontairement à recréer les conditions qui avaient abouti initialement à la violence et à l'insécurité. Il est particulièrement important, après un conflit, de veiller à la nécessaire mise en place de nouveaux cadres pour l'action de l'État en matière de sécurité, en évitant les contradictions passées entre les intérêts de sécurité des régimes politiques et ceux des populations. Pour résoudre ces divergences, il faudra transformer les arrangements de sécurité axés sur l'armée – prépondérants lorsqu'une guerre s'achève – en un vaste ensemble de dispositifs institutionnels de sécurité dont le fonctionnement sera conforme aux normes et principes démocratiques.

Le défi ne consiste pas simplement à démilitariser, mais aussi à élaborer des concepts, des orientations et des pratiques mieux adaptés au contexte de sécurité postérieur au conflit. Cependant, la traduction de nouveaux concepts en politiques de sécurité clairement définies et dotées des instruments nécessaires à leur mise en œuvre efficace est un processus de longue haleine. Il faudra, pour le mener à bien, dépasser l'approche actuellement privilégiée par de nombreux pays donateurs, qui s'intéressent en premier lieu aux organismes de sécurité axés sur les volets traditionnels, comme la défense et la police. Le passage d'une version « dure » de la sécurité à une conception adaptée aux besoins des États et des populations exige un ensemble complémentaire de moyens institutionnels plus souples, garants d'une politique de sécurité responsable, efficace et efficace. Les donateurs ont un rôle crucial à jouer dans ce contexte, en faisant en sorte que cette question reçoive l'attention et le soutien qu'elle mérite.

## Conclusions

Le concept de RSS suscite à ce jour un enthousiasme limité dans les pays en développement, même si les principes qui le fondent ne leur sont pas étrangers. Au vu des conclusions des enquêtes régionales, on peut affirmer que ces pays seront plus réceptifs à l'idée d'une réforme de leurs systèmes de sécurité lorsque celle-ci sera présentée comme un cadre permettant de structurer la réflexion sur les remèdes à apporter aux problèmes de sécurité, et non pas comme un canevas servant à modeler l'aide fournie par les donateurs. À cet égard, les donateurs doivent surmonter un certain nombre de défis majeurs pour traduire de façon cohérente le concept de RSS en aide concrète dans le domaine de la sécurité, adaptée aux besoins, priorités et préoccupations des différents pays partenaires :

- En premier lieu, le débat sur le soutien que les donateurs peuvent apporter à la RSS doit associer davantage leurs homologues des secteurs de la sécurité et de la défense si les pays de l'OCDE souhaitent définir, à l'échelle des gouvernements, des approches crédibles et systématiques de cette question de politique générale.
- Deuxièmement, les lignes d'action adoptées par les donateurs concernant la RSS doivent se fonder sur une connaissance empirique beaucoup plus solide des facteurs politiques et institutionnels qui régissent et limitent les processus de réforme de la sécurité dans les pays en développement ou en transition.
- Enfin, les donateurs doivent s'employer à élaborer une conception de l'aide en matière de sécurité qui s'appuie sur un certain nombre de principes et qui soit conforme aux principes de transparence et de responsabilité dont ils prônent l'application dans les systèmes de sécurité des pays partenaires.

L'enquête générale sur la RSS permet de se faire une idée globale du type de réformes que les pays en développement entreprennent actuellement dans le secteur de la sécurité. Plusieurs domaines nécessiteront en priorité un travail d'analyse complémentaire, à l'issue duquel les donateurs disposeront d'un socle empirique plus solide pour définir leurs politiques.

- La première de ces priorités sera de mieux comprendre comment les gouvernements des pays en développement ou en transition perçoivent et définissent réellement leurs problèmes de sécurité. L'évaluation des « problèmes » et des « besoins » liés à la sécurité a généralement un caractère très subjectif; par conséquent, si elle se fait exclusivement à partir de notions émanant des donateurs eux-mêmes, comme celles de « sécurité de la personne humaine » ou de « RSS », les spécificités de la perception locale de la sécurité risquent d'être sous-estimées, voire ignorées.
- Deuxième priorité : mieux comprendre la façon dont les populations réagissent aux problèmes de sécurité lorsque le dispositif sécuritaire de l'État est faible, ou lorsque les États eux-mêmes sont responsables de l'insécurité. Le programme de RSS est resté axé, jusqu'à présent, sur l'objectif visant à replacer l'État au centre des activités de sécurité. Il faudra analyser plus avant les mesures d'incitation à l'instauration de partenariats entre les acteurs qui relèvent de l'État et les autres (notamment le secteur privé), en particulier lorsque la capacité de l'État est faible et le restera vraisemblablement.
- La troisième priorité – les membres du CAD ayant reconnu récemment la nécessité d'une plus grande cohérence, à l'échelle de l'ensemble des gouvernements, des mesures prises face aux problèmes de sécurité – consistera à élargir les enquêtes sur les activités des donateurs aux activités des organismes chargés de la défense et de la sécurité au sein

#### Encadré 4.1. **Méthodologie appliquée pour les enquêtes régionales**

Les enquêtes régionales avaient pour objectif premier de présenter la nature et la portée des réformes actuellement mises en œuvre, en matière de sécurité, dans les pays en développement ou en transition, et de comparer, lorsque cela était possible, les approches adoptées avec celle que définit le CAD de l'OCDE.

L'enquête a porté sur quatre grandes régions : a) Afrique; b) Asie-Pacifique; c) Amérique latine et Caraïbes; d) États baltes, Communauté d'États indépendants (CEI) et Europe du Sud-Est, soit un total de 110 États, à l'exclusion des pays membres de l'OCDE.

Les enquêtes régionales ayant été effectuées sur dossiers, les consultants ont utilisé principalement les informations disponibles sur l'Internet ou dans des rapports publiés antérieurement. Du fait que peu de gouvernements, parmi ceux des pays étudiés, conçoivent ou organisent leur sécurité en tant que système ou secteur regroupant plusieurs domaines, il n'a pas toujours été facile de réunir des informations concernant la RSS. Celles-ci ont donc été regroupées sous neuf grandes rubriques :

1. Dialogue et initiatives politiques et stratégiques.
2. Forces armées et services de renseignement.
3. Justice et dispositifs de sécurité intérieure.
4. Forces de sécurité non rattachées à l'État.
5. Mécanismes de contrôle civils.
6. Organes de gestion civils.
7. Renforcement des capacités du pouvoir civil.
8. Initiatives régionales.
9. Initiatives visant à démilitariser la société.

Des tableaux ont été établis, par pays, à partir de ces données. Les consultants ont ensuite déterminé dans quelle mesure les réformes s'appuyaient sur une conception holistique de la sécurité, comprenaient un volet consacré à la gouvernance et faisaient l'objet d'une approche intégrée (c'est-à-dire : abordant à la fois les questions relatives à la capacité opérationnelle et à la responsabilisation).

même de l'OCDE. Cela contribuera, au minimum, à éviter que les politiques poursuivent des objectifs contradictoires et à exploiter les synergies en vue d'optimiser l'impact de l'aide internationale dans des situations de crise<sup>26</sup>.

La diffusion de ces conclusions chez les donateurs et dans les pays partenaires fournira une occasion intéressante d'en vérifier le bien-fondé, de parvenir à un consensus sur les priorités en matière de réforme des systèmes de sécurité, et d'affiner encore le concept de RSS ainsi que les pratiques qui s'y rattachent.

#### **Notes**

1. Dylan Hendrickson est chargé de recherche au sein du groupe « Conflit, sécurité et développement » au King's College de Londres. Il a assuré la coordination générale de l'enquête, ainsi que la mise en forme des différents chapitres du présent rapport.
2. L'expression « réforme des systèmes de sécurité », adoptée par le CAD, a la même signification que les termes « réforme (transformation) du secteur de la sécurité » utilisés par d'autres organisations œuvrant dans ce domaine.

3. Dans le présent chapitre, le terme « donateurs » s'applique particulièrement aux ministères chargés du développement et aux organisations de développement multilatérales (FMI, Banque mondiale, PNUD). L'expression « pays donateurs » fait référence aux membres du CAD et englobe tous les ministères qui interviennent pour l'apport d'une assistance en matière de sécurité.
4. L'encadré 4.1 expose de manière plus détaillée les modalités de réalisation de l'enquête générale.
5. Pour une analyse des aspects pratiques liés à l'élaboration de nouvelles approches en matière de sécurité dans les pays qui sortent de la guerre, voir Arevalo de Leon, B. (2003), « Democratic Security in Guatemala: Reflections on Building a Concept of Security In and For Democracy », dans Goucha, M. et F.R. Aravena (dir. pub.), *Human Security, Conflict Prevention and Peace in Latin America and the Caribbean*, Santiago; UNESCO.
6. Lund, M. (2002), « What Kind of Peace is Being Built? Taking Stock of Peacebuilding and Charting Next Steps », Document de réflexion du CRDI, Ottawa, Canada.
7. Tschirgi, N. (2003), « Peacebuilding as the Link between Security and Development: Is the Window of Opportunity Closing? », Études de l'Académie mondiale pour la paix sur la sécurité et le développement, New York.
8. Actuellement, l'élaboration de la politique de réforme des systèmes de sécurité s'effectue principalement dans les ministères chargés du développement et les organismes multilatéraux, mais les ministères de la Défense et certains autres organismes de sécurité de pays de l'OCDE commencent également à s'y intéresser.
9. « Problèmes de sécurité et coopération pour le développement : un cadre conceptuel destiné à améliorer la cohérence des politiques », *Les Dossiers du CAD* (2001), vol. 2, n° 3, et tirage spécial (2002).
10. La déclaration de politique générale et le rapport ont été adoptés par les ministres du Développement en avril 2004, à Paris. Intitulé « Réforme des systèmes de sécurité et gouvernance : principes et bonnes pratiques », ce document constitue la partie I de la présente publication et s'appuie sur une synthèse des conclusions de l'enquête sur la RSS rédigée par Dylan Hendrickson et Nicole Ball et peut être consulté sur le site Internet du CAD – [www.oecd.org/dataoecd/26/44/31870339.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/26/44/31870339.pdf).
11. « Réforme des systèmes de sécurité et gouvernance : principes et bonnes pratiques », chapitre 2.
12. Bhatia, M., K. Lanigan et P. Wilkinson (2004), « Minimal Investments, Minimal Results: The Failure of Security Policy in Afghanistan », rapport établi pour l'Afghanistan Research and Evaluation Unit, Kaboul, juin.
13. Voir chapitre 3, encadré 3.5, « Bonnes pratiques – Soutenir et relier entre eux les réseaux régionaux », qui décrit le Global Facilitation Network for Security Sector Reform (GFN-SSR).
14. Chalmers, M., « Structural impediments to security-sector reform », document présenté lors de la Conférence sur la réforme du secteur de la sécurité, organisée par l'Institut international d'études stratégiques (IISS) et le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF) le 23 avril 2001, à Genève.
15. Voir, par exemple, Richard Jolly, « Military Spending and Development », *Insights Development Research*, juin 2004, [www.id21.org/insights/insights50/insights-iss50-art00.html](http://www.id21.org/insights/insights50/insights-iss50-art00.html).
16. Nathan, Laurie (2004), « Obstacles to Security Sector Reform in New Democracies », écrit pour le Berghof Handbook for Conflict Transformation, *Dialogue Series on Security Sector Reform*.
17. Cette série d'études de cas sur la transformation du secteur de la sécurité dans les pays en transition vers la démocratie ou qui sortent d'un conflit armé traduit la complexité de ces processus ainsi que la nécessité de compétences spécifiques pour les aborder : Cawthra, G. et R. Luckham (dir. pub.) (2003), *Governing Insecurity: Democratic Control of Military and Security Establishments in Transitional Societies*, Londres et New York, Zed Books.
18. Le Clingendael Institute a établi un cadre d'évaluation des institutions servant de base au dialogue entre donateurs et gouvernements réformateurs sur les besoins et les priorités en matière d'assistance. Ce document, intitulé « Enhancing Democratic Governance of the Security Sector: An Institutional Assessment Framework » (2003), est disponible auprès du ministère néerlandais des Affaires étrangères.
19. Tschirgi, N. (2003), « Peacebuilding as the Link between Security and Development: Is the Window of Opportunity Closing? », *International Peace Academy Studies in Security and Development*, New York.
20. Rapport 2004 d'Amnesty International, Londres.

21. Kayode Fayemi, J. (2004), « Governing Insecurity in Post-Conflict States: The Case of Sierra Leone and Liberia », dans Bryden, A. et H. Hanggi, *Reform and Reconstruction of the Security Sector* (Lit Verlag).
22. Voir, par exemple, le compte rendu des débats tenus lors d'un symposium international organisé, en juin 2000, avec le soutien du ministère britannique du Développement international sur le thème « Security Sector Reform and the Management of Military Expenditure: High Risks for Donors, High Returns for Development ».
23. Voir, par exemple, les articles publiés dans *The Guardian* ([www.ngrguardiannews.com](http://www.ngrguardiannews.com)) et *This Day* ([www.thisdayonline.com](http://www.thisdayonline.com)) le 27 mai 2004, sous le même titre.
24. « Donors reject Uganda's budget », *Monitor* du 14 mai 2004.
25. En 2002-03, le gouvernement ougandais a effectué un réexamen complet de sa défense, qui devait servir de cadre à un débat plus rationnel sur les dépenses de défense nécessaires.
26. Thème du Forum à haut niveau sur l'efficacité du développement dans les États fragiles, organisé en janvier 2005, à Londres, par le CAD de l'OCDE, l'Union européenne, le PNUD et la Banque mondiale, [www.oecd.org/dac/lap](http://www.oecd.org/dac/lap).

## ANNEXE 4.A1

*Réforme des systèmes de sécurité en Afrique**par*Eboe Hutchful et Kayode Fayemi<sup>1</sup>

L'évolution du contexte politique, économique et de sécurité a contraint la quasi-totalité des gouvernements d'Afrique à envisager certaines réformes en vue de modifier le mode de fonctionnement, de gouvernance ou de financement des institutions chargées de la sécurité, ou leurs relations avec la sphère civile. Toutefois, les points essentiels abordés dans l'enquête relative à l'Afrique concernent les modalités de mise en œuvre de la réforme et l'ampleur de cette dernière, ainsi que la question de savoir si l'on peut vraiment parler de « réforme des systèmes de sécurité » (RSS) au sens où le CAD de l'OCDE entend ces termes.

L'enquête a permis de constater que les réformes conduites en Afrique dans le domaine de la sécurité sont induites par des tendances et des considérations diverses (voire, parfois, contradictoires). De nombreux États se sont vu imposer une réforme de leurs systèmes de sécurité par des éléments extérieurs, dans le cadre du processus de reconstruction de sociétés déchirées par un conflit ou à l'occasion d'une réforme budgétaire (ou les deux). Souvent, pourtant, il s'agit de réformes ponctuelles, axées sur des objectifs bien spécifiques, sans portée à long terme, et rarement conformes à la définition que donne le CAD de la réforme des systèmes de sécurité.

Il ressort également de cette enquête que les décideurs et « sécuocrates » africains ne maîtrisent pas encore totalement la terminologie relative à la notion de réforme des systèmes de sécurité. Même lorsque de nouveaux concepts, tels que la RSS et la « sécurité de la personne humaine », trouvent leur place dans le discours sur la sécurité, les gouvernements n'appréhendent que vaguement la manière dont ils peuvent véritablement les traduire dans les faits. Il s'ensuit que, faute d'options conceptuelles et opérationnelles clairement définies, les vieux modèles de sécurité, privilégiant le rôle des forces armées, sont rarement remis en cause.

Les donateurs intervenant dans le domaine de la réforme des systèmes de sécurité en Afrique adoptent des démarches nombreuses et variées, qui ne sont pas toutes compatibles avec l'approche définie par le CAD. Si certains d'entre eux s'appuient sur un ensemble complet de principes, d'autres mettent l'accent sur des éléments bien précis tenant compte des priorités nationales. En particulier, la place prépondérante accordée aujourd'hui à la lutte contre le terrorisme dans la façon d'aborder l'aide en matière de

sécurité risque d'avoir un impact considérable sur la façon dont les pays africains conçoivent la RSS, en reléguant à l'arrière-plan les questions de gouvernance, et en privilégiant de nouveau l'option classique (plus « dure ») au détriment de la sécurité « douce » (« humaine »).

Il est essentiel de veiller à ce que les notions de gouvernance et de sécurité de la personne continuent d'occuper une place appropriée dans le processus de réforme des systèmes de sécurité en Afrique. Il serait judicieux, pour contourner les éventuelles incompatibilités entre les programmes des bailleurs de fonds en la matière, de faire en sorte que les principes qui sous-tendent la réforme (et l'aide fournie par les donateurs) soient transparents et cohérents, et de coordonner les changements pour que leur interaction soit positive plutôt que négative. Les donateurs devraient en outre inciter les gouvernements à élaborer un cadre d'action participatif, permettant la formulation et la prise en compte des préoccupations de toutes les parties prenantes.

## Introduction

La présente annexe expose les conclusions d'une enquête menée en 2002-03 sur la réforme des systèmes de sécurité en Afrique. Cette enquête portait sur 43 des 53 pays du continent, répartis dans cinq sous-régions : Afrique centrale, Afrique orientale et Corne de l'Afrique, Afrique du Nord, Afrique australe et Afrique de l'Ouest<sup>2</sup>. (L'encadré 4.1 fournit des précisions quant aux modalités de réalisation de l'enquête.)

L'évolution du contexte politique, économique et de sécurité a contraint la quasi-totalité des gouvernements d'Afrique à envisager la mise en œuvre de certaines réformes dans leurs institutions chargées de la sécurité. Toutefois, rares sont les programmes de RSS en Afrique qui correspondent à la définition du CAD; la terminologie elle-même reste encore mal maîtrisée par les décideurs et les hauts fonctionnaires chargés des questions de sécurité dans les pays africains. Les exemples de SSR concernent pour l'essentiel des pays sortant d'une période de conflit; par ailleurs, ces réformes s'effectuent souvent, mais pas exclusivement, selon les indications données par les bailleurs de fonds. S'il est vrai qu'un certain nombre d'États africains adaptent leurs systèmes de sécurité, ces réformes sont fréquemment ponctuelles, axées sur des objectifs bien spécifiques, et sans portée à long terme. Elles sont autant de portes ouvertes et de jalons posés pour des programmes de réforme plus ambitieux.

La structure de l'annexe se présente comme suit :

- Elle évalue la disponibilité des informations relatives à la réforme des systèmes de sécurité en Afrique<sup>3</sup>.
- Elle examine le contexte dans lequel peut se situer une réforme des systèmes de sécurité en Afrique, en soulignant les facteurs qui ont poussé les gouvernements à inscrire les questions de sécurité dans leurs programmes de réforme.
- Elle se penche sur la définition de la notion de sécurité dans la région, en la comparant au concept de RSS défini par le CAD.
- Elle évalue l'état d'avancement de la réforme des systèmes de sécurité en Afrique, en mettant l'accent sur les éléments indispensables pour comprendre les tendances actuelles dans cette partie du monde.

## Disponibilité des informations

Les principales sources d'information utilisées lors de l'enquête furent les suivantes (par ordre d'importance) :

- Résultats obtenus par les réseaux de recherche, notamment pour l'Afrique australe (Communauté du développement de l'Afrique australe – SADC) et l'Afrique de l'Ouest (Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest – CEDEAO), sur les relations civilo-militaires, parfois sur la police et, de façon plus générale, sur la réforme des systèmes de sécurité. Il s'agit de résultats comparatifs, fondés sur l'analyse de cas concrets, dont la plupart étaient en cours de publication. Les plus importants émanent du réseau de recherche de la SADC, organisé par l'Institut d'études stratégiques (ISS), à Prétoria, dans le cadre de son **Projet sur les relations civilo-militaires en Afrique**, du projet sur **La réforme du secteur de la sécurité et la démocratisation en Afrique**, conduit par l'*African Security Dialogue and Research* (ASDR), au Ghana, et du réseau sur **Les budgets militaires en Afrique : processus et mécanismes de contrôle**, organisé conjointement par l'Institut international de recherche sur la paix de Stockholm (SIPRI) et l'ASDR. Certaines informations proviennent également, de manière indirecte, du projet d'étude du Centre africain d'études stratégiques (ACSS) sur les **Relations entre civils et militaires**, auquel les deux auteurs de la présente annexe ont contribué.
- Travaux (publiés ou non) d'auteurs et chercheurs individuels, qui consistent principalement en des études portant sur des pays particuliers. Ces sources s'avèrent fréquemment moins utiles qu'elles n'auraient pu l'être, la raison première étant que les travaux des politologues africains (ou spécialistes de l'Afrique) sont nombreux à aborder la question des relations entre civils et militaires en se plaçant dans l'optique déjà ancienne d'un éventuel coup d'état (et tendent aujourd'hui à s'interroger sur les moyens d'infléchir ou de limiter le pouvoir politique des militaires). Une nouvelle génération de recherches et de publications, plus conformes aux besoins et aux préoccupations liés à la réforme des systèmes de sécurité et tenant compte des changements institutionnels, commence à apparaître lentement en Afrique : un phénomène qu'il convient d'encourager.
- Publications suivant l'évolution des systèmes de sécurité (par exemple : *African Security Review*, *Military Balance*, etc.) et rapports spécialisés (tels que ceux de l'Institut national démocratique pour les affaires internationales – NDI) établis sur les pays francophones en 1997 et 1999.
- Entretiens et questionnaires. Les premiers ont pu être utilisés occasionnellement (les plus utiles étant ceux qui faisaient intervenir des chercheurs), mais leur portée était limitée par des considérations de temps et de financement. Quant aux questionnaires, ils visaient en premier lieu des pays francophones à propos desquels on ne disposait pas d'informations provenant d'autres sources. Les réponses obtenues se sont révélées limitées; il en a été de même lors d'entretiens organisés (au Ghana) avec des représentants diplomatiques et des attachés militaires d'États d'Afrique de l'Ouest.
- Sources et documents officiels, consultés lorsqu'ils étaient disponibles. Les comptes rendus de débats parlementaires et les travaux des commissions parlementaires sur la défense (lorsqu'il était possible de les consulter) se sont également avérés utiles.
- Journaux et médias africains et étrangers (y compris sources et sites Internet). Des informations intéressantes ont parfois pu être obtenues ainsi concernant les questions relatives aux systèmes de sécurité<sup>4</sup>.

Tant les sources que la disponibilité des informations diffèrent selon la région et le pays concerné. S'agissant de la couverture géographique, c'est probablement celle de l'Afrique australe qui a été la plus satisfaisante, en dépit de différences importantes d'un pays à l'autre. Les sources d'informations disponibles concernant l'Afrique du Sud – officielles ou non, imprimées ou électroniques – furent exceptionnelles. L'Afrique du Nord, en revanche, a posé de très grandes difficultés, peut-être en raison des préoccupations concernant les aspects traditionnels de la sécurité, et du manque de transparence qui en découle, sur cette partie du continent. La faible quantité de données à notre disposition dans la région reflète peut-être, par ailleurs, l'absence d'évolution significative des systèmes de sécurité, ce qui ne serait guère surprenant compte tenu de la timidité des progrès accomplis vers une libéralisation des politiques.

De manière générale, il a également été difficile d'obtenir des informations sur un grand nombre (mais pas la totalité) de pays francophones. Plusieurs facteurs entrent ici en ligne de compte : une tradition de « présidentialisme », où domine l'exécutif, dans les domaines de la défense et de la sécurité, ainsi que la marginalisation concomitante des instances législatives et de la société civile; la rareté (comme c'est le cas en France) des analyses et discours de la société civile sur les questions de sécurité; enfin, des mécanismes de défense et des relations avec la France qui, conçus pour assurer la sécurité de régimes en place, ne mettent pas forcément l'accent sur les aspects relatifs à la transparence.

Les difficultés que pose la collecte d'informations sur la réforme des systèmes de sécurité attestent que l'élaboration d'un concept de sécurité à la fois intégré et de vaste portée ne fait que commencer en Afrique. Le problème tient en partie à la grande fragilité des processus de création et d'assimilation de connaissances entre les décideurs et les personnes chargées de la sécurité. Même lorsque de nouveaux concepts, tels que la réforme des systèmes de sécurité et la « sécurité humaine », trouvent leur place dans le discours sur la sécurité, les gouvernements n'appréhendent que très vaguement la manière dont ils peuvent véritablement concrétiser ces notions. Il s'ensuit que, faute d'options conceptuelles et opérationnelles clairement définies, les vieux modèles de sécurité, privilégiant le rôle des forces armées, sont rarement remis en cause.

### Contexte dans lequel peut s'inscrire la réforme des systèmes de sécurité

Ces dernières années, différents facteurs de portée générale ont conduit les pays africains à envisager ou à entreprendre certaines réformes touchant aux institutions chargées de la sécurité. Ces initiatives sont intervenues dans des contextes divers, parmi lesquels :

- Accords de paix mettant fin à des conflits.
- Démocratisation et démantèlement de structures politiques autoritaires (et souvent dominées par les militaires). De nouvelles constitutions ont vu le jour, traduisant la mise en place de cadres de gouvernance plus démocratiques pour la sécurité; toutefois, il y aurait souvent beaucoup à dire quant à leur degré de mise en œuvre.
- Restructuration budgétaire et réforme de la gestion des dépenses publiques.
- Modification de l'environnement stratégique provoquée par la fin de la guerre froide et des conflits connexes (illustrant, en ce sens, le fait que la restructuration du secteur de la défense est désormais un impératif mondial).
- Émergence de mécanismes de sécurité collectifs à l'échelle régionale et infrarégionale [UA, CEDEAO, SADC, Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD)], qui

exercer une influence grandissante en matière de restructuration et de répartition des forces dans les pays membres.

- Détérioration du climat de sécurité dans de nombreux pays et possibilité qu'en Afrique, l'État lui-même joue un rôle de moins en moins central dans la maîtrise de la violence et la gestion de la sécurité. Les pays sont confrontés à des formes nouvelles, souvent étroitement liées, de violence politique et de criminalité, à la prolifération des armes de petit calibre, et à la concurrence de divers organismes de sécurité privés et communautaires. Ces situations sont exacerbées par la décomposition de l'appareil sécuritaire de l'État, due en partie aux restrictions imposées aux dépenses militaires et à la diminution des soutiens extérieurs.

On constate ainsi que les réformes peuvent découler d'un ensemble de tendances et de considérations, parfois contradictoires. Elles visent à promouvoir ou à atteindre un certain nombre d'objectifs politiques, économiques et sociaux. Il n'est cependant pas rare que la réforme des systèmes de sécurité soit imposée à un État par des éléments extérieurs. Cela peut se produire dans le cadre du processus de reconstruction d'une société déchirée par la guerre, ou d'une réforme budgétaire, voire des deux.

Toutefois, plusieurs scénarios régionaux bien distincts se sont également fait jour :

### **Afrique australe**

La fin des conflits armés, d'abord au Mozambique puis en Afrique du Sud, ainsi que la création de la SADC, ont transformé la dynamique de la région et facilité l'adoption de mesures radicales en matière de démilitarisation, de restructuration des systèmes de sécurité et d'intégration régionale<sup>5</sup>. Il est probable que ces processus s'amplifieront avec la fin de la guerre en Angola. On constate d'ores et déjà l'apparition, dans cette région, d'une terminologie et d'un cadre communs ayant trait à la sécurité. S'agissant de la police, par exemple, l'« îlotage » est devenu la norme, même s'il s'avère que le terme revêt une signification différente selon les pays. En revanche, cette notion demeure peu répandue dans les autres régions d'Afrique.

Autre fil conducteur : le fait que l'expression « Forces de défense » soit désormais acceptée comme dénomination des forces militaires des pays de la SADC. Le dialogue sur les questions de sécurité et l'examen des systèmes de défense nationaux sont de plus en plus souvent considérés comme la norme dans cette sous-région. Une plus grande convergence de vues pourrait s'avérer possible lorsque les rivalités politiques se seront estompées au sein de la SADC. Par contre, de nouvelles menaces sont apparues dans la région : prolifération des armes de petit calibre, crimes violents/criminalité transfrontières, SIDA, sécheresse, guerre en République démocratique du Congo (RDC).

La prépondérance des régimes installés suite à une libération dans cette sous-région définit le contexte particulier des relations entre civils et militaires en Afrique australe. On relève notamment, au nombre des caractéristiques spécifiques, les relations étroites entre, d'une part, les régimes en place et leurs forces armées, et d'autre part, le rôle central de l'exécutif dans les mécanismes de contrôle civil. Ces deux facteurs ont contribué au maintien de la stabilité politique, et ont favorisé une meilleure connaissance des structures des forces et de la dialectique militaire chez les dirigeants. Mais, à certains égards – comme, par exemple, au Zimbabwe – ils ont freiné l'émergence de relations civilo-militaires véritablement démocratiques. En dépit de la convergence mentionnée précédemment, il est de plus en plus manifeste que ces régimes « post-libération » suivent parfois des trajectoires

différentes : ainsi, l'Afrique du Sud s'oriente vers un système de sécurité beaucoup plus démocratique et transparent que ceux qui existent chez ses voisins. Dans le même temps, elle exerce une influence considérable en tant que modèle dans la sous-région.

### **Afrique de l'Ouest**

Trois facteurs principaux ont permis la réforme des systèmes de sécurité dans cette sous-région. La disparition de gouvernements autoritaires (à forte dominante militaire, ou soutenus par l'armée) est le premier d'entre eux. Cette transition diffère considérablement, en qualité et en profondeur, selon les pays; certains offrent l'exemple d'une réelle démocratisation (Mali, Bénin, Sénégal, Ghana, Cap-Vert), alors que d'autres – assez nombreux – ont simplement réaménagé des régimes autocratiques militaires ou civils. Curieusement, il est de plus en plus fréquent qu'un ancien dirigeant militaire revienne au pouvoir par la voie électorale (Kérékou au Bénin, Obasanjo au Nigeria, et Touré au Mali).

Le deuxième facteur décisif réside dans les conflits intérieurs qui ont ravagé le Liberia, la Sierra Leone et, aujourd'hui, la Côte d'Ivoire. Parallèlement, la sécurité intérieure s'est détériorée dans plusieurs des régimes encore en place dans la sous-région, notamment au Nigeria. La fin de la guerre civile en Sierra Leone a été suivie d'une réforme du système de sécurité qui, malgré des moyens financiers insuffisants, n'en a pas été moins radicale et a constitué l'élément clé du processus de construction de la paix. Le retour de la paix en Côte d'Ivoire devrait également entraîner une série de réformes et d'initiatives majeures dans ce domaine, conformément aux dispositions de l'accord de paix actuel. La situation est tout autre au Liberia, en revanche, où l'incapacité de lancer une réforme digne de ce nom à l'issue du conflit et de l'accord de paix de 1997 a été la cause directe des violations des droits de l'homme perpétrées alors et de la nouvelle flambée de guerre civile, preuve du caractère inapproprié du terme « post-conflit » dans ce contexte. L'amplification du rôle des Libériens eux-mêmes pour aboutir aux accords d'Accra de 2003 pourrait se traduire, cette fois, par des exigences plus fortes en faveur d'une RSS.

Le système de gestion des conflits de la CEDEAO est un troisième élément possible, important en ce qu'il offre un cadre pour la sécurité collective et la coopération militaire, la gestion des conflits, le maintien de la paix et les interventions humanitaires, et l'établissement de normes dans les systèmes de sécurité. Toutefois, comme on le verra plus loin, ce système n'a eu à ce jour qu'un impact limité sur la conduite de la réforme des systèmes de sécurité dans les différents pays d'Afrique occidentale.

### **Afrique orientale et Corne de l'Afrique**

Les principaux facteurs contextuels à prendre en compte ici sont notamment les régimes post-libération de l'Éthiopie et de l'Érythrée, la conclusion récente de la guerre entre ces deux pays, le conflit qui sévit depuis déjà de nombreuses années au Soudan, l'effondrement de l'État en Somalie, et le risque de remilitarisation de la Corne de l'Afrique (en particulier Djibouti) en raison de la guerre en Irak et de la lutte contre le terrorisme. L'Éthiopie et l'Érythrée ont engagé des réformes ambitieuses de leurs institutions chargées de la sécurité, selon des modalités toutefois très différentes en termes de soutiens, de philosophie et d'objectifs. Le récent changement de gouvernement au Kenya pourrait également ouvrir la voie à un réexamen du mode de fonctionnement des organismes de sécurité, d'autant plus que le nouveau gouvernement s'emploie à rétablir, avec la communauté des donateurs et les institutions financières internationales, les relations mises à mal sous le régime du président Moi.

### **Afrique centrale**

Cette région, qui se caractérise par une grande instabilité, est le théâtre de conflits étroitement liés entre eux et d'une intense activité militaire, faisant intervenir un large éventail de forces et d'intérêts officiels et non officiels. Outre le conflit aujourd'hui en cours dans la République démocratique du Congo, et dans lequel sont impliqués la plupart des pays voisins, il faut mentionner la série de tentatives de coup d'État enregistrées en République centrafricaine – avec, pour finir, le renversement du régime du président Ange Patassé en avril 2003 – ainsi que les guerres civiles du Congo-Brazzaville, mettant aux prises forces armées et milices. Les conditions ne sont donc guère propices à une réforme des systèmes de sécurité. Les perspectives de réussite du processus de paix au Burundi, lequel prévoit également d'importantes modifications du système de sécurité, se sont nettement améliorées avec la passation de pouvoir du gouvernement de transition du président Buyoya à une nouvelle administration dirigée par un président Hutu. En l'occurrence, toutefois, les rebelles des Forces pour la défense de la démocratie (FDD) ont refusé de déposer les armes et la reprise des combats mi-2003 a mis fin à toute perspective immédiate de paix durable ou de réforme du système de sécurité.

Il n'en reste pas moins que deux initiatives remarquables ont été prises dans la région en matière de RSS. Dans le premier cas, la conduite d'une évaluation détaillée de la menace au Rwanda, en 2002, et l'adoption d'une nouvelle constitution par référendum en mai 2003 vont dans le sens de changements potentiellement importants dans le système de sécurité du pays. Deuxièmement, chez le voisin ougandais, le réexamen du secteur de la défense, achevé en 2003, a accordé une grande place à la consultation et comprenait une évaluation des menaces militaires et non militaires qui pèsent sur la sécurité de l'État et de la population. Ce réexamen fournit un cadre pour le programme de transformation à long terme du secteur de la défense à la mise en œuvre duquel le gouvernement réfléchit actuellement.

### **Afrique du Nord**

Cette région a connu moins de bouleversements politiques que d'autres régions du continent, notamment en termes de libéralisation politique : des régimes en place depuis longtemps s'accrochent au pouvoir. Les questions relatives à la sécurité ont toujours été abordées dans une relative opacité. Il n'existe pas suffisamment d'informations rendues publiques pour pouvoir déterminer facilement si des réformes ont été apportées ces dernières années aux dispositifs de sécurité et aux structures de gouvernance, et, le cas échéant, en quoi elles ont consisté.

Les principaux éléments contribuant à modeler le climat de sécurité de cette sous-région sont : a) la poursuite du conflit au Proche-Orient; b) la guerre au Sahara occidental (République Sahraoui); c) le conflit algérien; d) la montée du fondamentalisme islamique; e) la menace terroriste, qui s'est concrétisée à la fois en Tunisie et au Maroc.

### **Comment définir la sécurité**

La notion de « sécurité de la personne humaine » a récemment fait son chemin dans la perception que les pays d'Afrique ont de la sécurité. Cette tendance, mise en lumière dans une série de documents, s'explique en partie par l'impact du Rapport mondial du PNUD sur le développement humain, et en partie par les programmes nationaux de réduction de la pauvreté, qui prévoient que les institutions chargées de la sécurité contribuent elles aussi à la lutte contre la pauvreté. Il est cependant permis d'affirmer que des versions antérieures de

ce concept existent dans la philosophie et les textes africains (comme ceux de Nyerere, Nkrumah et Senghor). Ces textes mettaient en avant la primauté des besoins fondamentaux de l'être humain et rejetaient explicitement l'idée que l'acquisition de la puissance militaire puisse constituer l'objectif d'une politique gouvernementale. Les préceptes relatifs à la sécurité humaine trouvent des résonances profondes dans les héritages culturels africains. Les Africains comprennent intuitivement, mais aussi en raison d'expériences parfois amères, que la « sécurité humaine », par opposition à la sécurité des régimes en place, est le fondement même de tout ordre social et politique viable. Diverses raisons font cependant que cette notion est aujourd'hui considérée, dans sa forme actuelle, comme induite par les donateurs. Néanmoins, les versions autochtones du concept demeurent; le plus frappant est peut-être de constater la façon dont elles sont reprises dans le Livre blanc de l'Afrique du Sud sur la défense (voir encadré 4A1.1).

#### Encadré 4A1.1. **Livre blanc de l'Afrique du Sud sur la défense**

Le Livre blanc donne de la sécurité la définition suivante :

« ... une situation globale dans laquelle chaque citoyen peut vivre libre, en paix et à l'abri du danger, participer pleinement à la gestion des affaires publiques, jouir de ses droits fondamentaux, avoir accès aux ressources et produits de première nécessité, et vivre dans un environnement qui ne nuit pas à sa santé et à son bien-être ».

Les objectifs de la politique de sécurité comprennent donc :

La consolidation de la démocratie, la justice sociale, le développement économique et un environnement sûr, ainsi qu'une réduction importante de la criminalité, de la violence et de l'instabilité politique. Il est communément admis que stabilité et développement sont indissociables et se renforcent mutuellement.

L'approche sud-africaine démontre amplement la force et les possibilités du concept. Non seulement elle donne une nouvelle définition de la notion de sécurité, mais elle transforme le fondement même et l'éthique de la politique menée par les pouvoirs publics, à trois égards au moins. En premier lieu, l'État n'est plus le seul garant de la sécurité, à laquelle contribuent également des forces régionales, internationales, mais aussi infra-étatiques. Deuxièmement, au sein de l'appareil d'État proprement dit, cette approche redéfinit le rôle des institutions chargées de la sécurité : il n'y a plus d'amalgame entre la défense du territoire et la responsabilité globale en matière de sécurité, et l'armée n'est plus l'unique – ou la principale – institution susceptible d'assurer la sécurité<sup>6</sup>. Troisièmement, elle considère que « sécurité » et « développement » sont inextricablement liés, et intègre la sécurité au nombre des préoccupations des pouvoirs publics et des questions de gouvernance, encourageant ainsi le public à se montrer vigilant.

La perception africaine traditionnelle de la sécurité en souligne les aspects non militaires et existentiels, notamment le bien-être spirituel et psychologique (la « paix de l'esprit »), une bonne santé, la sécurité alimentaire, la protection contre les perturbations cycliques, comme la sécheresse, ou contre la criminalité et la violence, et l'accès aux services sociaux et communautaires essentiels<sup>7</sup>. Il en découle une définition élastique de ce qui peut représenter une « menace pour la sécurité », en langage courant (le réexamen de la défense ougandaise,

par exemple, a répertorié 134 de ces « menaces », dont seulement trois revêtent un caractère militaire), ainsi qu'un intérêt moindre pour la planification militaire/stratégique.

Le manque de définition détaillée de la notion de sécurité est très révélatrice de l'absence fréquente de cadre de sécurité national dans les pays d'Afrique. Il semble donc, d'une part, que le secteur civil n'ait qu'un rôle et des capacités limités dans le domaine de la planification stratégique, et, d'autre part, que le statut de la doctrine ait baissé chez les militaires de ces pays. L'armée a toujours eu – et ce n'est guère surprenant – un rôle important, voire prépondérant, dans les questions touchant à la sécurité interne des pays africains. En particulier, les gouvernements démocratiques ne possèdent que de faibles notions de planification stratégique, et une perception superficielle de la sécurité et des relations entre civils et militaires. À cela s'ajoute un manque de dialogue surprenant en vue de parvenir à une compréhension commune et cohérente de ce qu'est, ou devrait être, la sécurité. La conception « dure » de la sécurité reste prédominante dans les forces armées africaines, ce qui s'explique principalement par leur formation à l'étranger ou par l'utilisation de modèles stratégiques étrangers dans les écoles militaires.

Si la notion de sécurité humaine reste l'idéal à atteindre, de nombreux Africains sont sceptiques quant à la capacité de leurs États « délabrés » à réunir les conditions nécessaires à la réalisation de ces objectifs. Ils continuent cependant d'insister sur l'obligation minimale, pour l'État, de protéger la vie et les biens de sa population. Ce dernier aspect arrive aujourd'hui en tête des préoccupations, avec l'augmentation de la violence et de l'instabilité politique dans la région. Toutefois, la multiplication des organismes de sécurité privés et communautaires atteste le sentiment qu'il est indispensable de se protéger, même à ce niveau.

## Évaluation des résultats

La quasi-totalité des États africains ont engagé, d'une manière ou d'une autre, un processus de réforme modifiant le système de fonctionnement, de gestion, de financement des institutions chargées de la sécurité, de même que leurs relations avec la sphère civile. Les principales questions qui se posent concernent cependant les modalités de mise en œuvre de la réforme et l'ampleur de cette dernière, ainsi que la question de savoir si l'on peut vraiment parler de « réforme des systèmes de sécurité » (RSS) au sens où le CAD entend ces termes.

Les conclusions des recherches menées sur l'Afrique montrent que plusieurs critères doivent être pris en compte pour bien cerner la détermination des Africains à adapter leurs systèmes de sécurité et faire la distinction entre différents types de réforme.

1. Les *facteurs contextuels* reflètent à la fois la dynamique institutionnelle (architecture de sécurité et mécanismes de gestion des systèmes de sécurité) et politique (nature des régimes et gouvernements de transition). Entrent dans cette deuxième catégorie : la construction de la paix à l'issue d'un conflit (Sierra Leone, Mozambique, Afrique du Sud, Rwanda); les régimes de transition faisant suite à une dictature militaire (Ghana, Mali, Bénin) ou les systèmes autoritaires fondés sur un parti unique (Tanzanie, Seychelles, Cap-Vert); la prise de pouvoir (Ouganda, Éthiopie, Érythrée); les transitions contestées (Burundi), etc. On distingue, par ailleurs, plusieurs sous-catégories dans ces différents scénarios. La réforme des systèmes de sécurité se déroule ainsi dans des contextes variés, propices à la mise en place de dynamiques particulières.

Les institutions chargées de la sécurité dans les pays d'Afrique jouent également des rôles très divers : elles peuvent faciliter, ou au contraire empêcher, la transition vers la démocratie en général et la réforme des systèmes de sécurité en particulier. Elles ont permis, voire favorisé, des changements de régime dans certains cas (par exemple au Bénin, au Mali et en Afrique du Sud), ont contribué, directement ou indirectement, à la réorganisation de certains gouvernements et, à des degrés divers, à l'adoption officielle d'une constitution (Ghana, Burkina Faso, Guinée et Mauritanie), ont mis un terme à des processus de transition qui ne se déroulaient pas dans de bonnes conditions (Algérie, Nigeria d'Abacha), ou ont soutenu des dictateurs qui optaient pour la répression face aux pressions de la population en faveur de la démocratie (Togo, Cameroun et Zaïre de Mobutu). Il est également de notoriété publique que les militaires africains peuvent changer de point de vue et réexaminer leur position politique à terme, que ce soit pour se montrer plus favorables, ou plus hostiles, à une démocratisation accrue (on citera le Nigeria et le Ghana dans le premier cas, le Burundi dans le second).

Un certain nombre de scénarios de réforme, à la fois marquants et particuliers, ont ainsi été élaborés. Dans le premier, les institutions chargées de la sécurité établissent un partenariat avec le secteur civil afin de faire évoluer leurs modes de fonctionnement dans le contexte d'une transition démocratique réelle et relativement solide (Afrique du Sud et, dans une certaine mesure, Mozambique). Dans un autre, la réforme du système de sécurité, engagée à l'instigation du régime en place, s'effectue dans le cadre d'une démocratisation limitée, où le public n'intervient guère (Éthiopie, Ouganda)<sup>8</sup>. Selon un troisième scénario (très différent), l'évolution vers la démocratie, assortie d'améliorations considérables dans les relations entre civils et militaires, n'a pas encore suscité de changements proportionnels dans l'organisation interne et la gestion du système de sécurité (Bénin, Ghana et, dans une moindre mesure, Mali)<sup>9</sup>. Quatrième cas de figure : le système de sécurité fait l'objet d'une restructuration radicale, y compris lorsque les institutions chargées de la sécurité semblent hostiles ou menacées (Sierra Leone). Il va de soi que d'autres scénarios peuvent être élaborés. On peut en conclure que la réforme des institutions chargées de la sécurité n'est pas tributaire du régime en place, que la démocratisation ne constitue pas, en soi, une garantie de réforme, et que les régimes autoritaires ne sont pas nécessairement opposés à la réforme (au sens où ils l'entendent).

2. *Les impératifs à prendre en compte au plan politique, financier, ou en matière de sécurité.* Plusieurs raisons peuvent être à l'origine d'une réforme des systèmes de sécurité. Les plus répandues, toutefois, semblent être la construction de la paix (pouvant inclure le partage du pouvoir entre les parties au conflit, la démobilisation, la mise en place de nouvelles armées intégrées), la réforme budgétaire et la réduction des déficits, la nécessité d'une lutte plus efficace contre la criminalité, et le désir de renforcer le contrôle par les instances civiles, le respect des droits de l'homme ou la légitimité des institutions chargées de la sécurité. Il est en revanche assez rare que des restructurations aient lieu par suite de l'évolution des technologies militaires ou du contexte stratégique, même s'il est vrai que ce dernier facteur a joué un rôle déterminant dans l'élaboration du programme de RSS sud-africain.

Dans certains cas, cependant, la réforme des systèmes de sécurité découle d'autres réformes, portant par exemple sur la *gestion des dépenses publiques*. C'est ainsi que l'introduction de Cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) a beaucoup compté dans le processus de rationalisation des budgets militaires africains, qu'elle a permis d'aligner sur d'autres institutions publiques et qu'elle a rendus, au moins dans une certaine mesure, plus transparents qu'auparavant<sup>10</sup>. Les *réformes de la fonction publique* pourraient également

avoir exercé une influence; on peut citer, à titre d'exemple, l'impact de la Loi de 1993 sur la fonction publique, relative à l'organisation et au personnel du volet civil du ministère ghanéen de la Défense. Les *programmes de gouvernance* semblent faciliter aussi les ouvertures dans les systèmes de sécurité, comme ce fut le cas pour le Programme de réforme de la police nationale au Ghana, mené sous l'égide du PNUD. Outre les CDMT, les *stratégies nationales de réduction de la pauvreté* (NPRS) ont abouti à une planification à l'échelle des systèmes de sécurité tout entiers, généralement au titre de la « sécurité publique », bien que la place accordée aux systèmes de sécurité dans les NPRS soit souvent très limitée. Là encore, le Ghana et le Mozambique offrent deux exemples intéressants.

Le problème tient évidemment au fait que ces objectifs peuvent s'avérer contradictoires, ce qui est fréquemment le cas, au détriment du contrôle démocratique et des droits de l'homme en particulier. Le risque existe, par ailleurs, que l'importance excessive attribuée à la réduction des déficits et à la stabilisation financière soit préjudiciable aux institutions chargées de la sécurité, ce qui s'est déjà produit dans de nombreux pays africains.

3. La *portée de la réforme* est variable, pouvant recouvrir – comme en Afrique du Sud – une refonte générale et relativement organisée de la doctrine et des institutions, ou au contraire des initiatives fragmentaires, visant à parer au plus pressé, et caractéristiques de la plupart des pays africains. Ce deuxième type de démarche a généralement pour objectif de répondre à des exigences spécifiques. Les réformes les plus complètes en matière de sécurité ont été engagées à la suite de conflits (voir ci-après) dans le cadre d'un accord de paix. En dehors de ce contexte, la majorité des régimes africains ont des ambitions modestes et sélectives concernant leurs systèmes de sécurité.

Il s'ensuit naturellement un certain déséquilibre dans les tentatives de réforme engagées. Par exemple, celles-ci sont fréquemment axées sur : a) les besoins des praticiens (renforcement des capacités de lutte contre la criminalité, formation professionnelle, formation aux activités de maintien de la paix, etc.) plutôt que sur les besoins des instances de contrôle; b) le secteur militaire<sup>11</sup> plutôt que la police (une tendance que certains pays s'emploient actuellement à rectifier), et sur ces deux secteurs bien davantage que sur le renseignement; c) les acteurs officiels de la sécurité plutôt que les acteurs informels ou privés, tels que les milices locales, les comités de surveillance, les groupes d'auto-surveillance à l'échelle des collectivités locales, les sociétés de sécurité privées, etc. Par ailleurs, les réformes ont tendance à porter davantage sur le court terme (par exemple : désarmement et démobilisation plutôt que réintégration véritable et développement professionnel). Ainsi qu'il ressort de l'encadré 4A1.2, rares sont les programmes de réforme des systèmes de sécurité (au sens où le CAD emploie cette expression) qui s'inscrivent dans une perspective globale.

4. La *mesure dans laquelle la réforme des systèmes de sécurité intègre, voire obéit à certains principes, par exemple un cadre stratégique ou une loi fondamentale*. C'est le cas notamment du réexamen du secteur de la défense et du renseignement de l'Afrique du Sud, de la Loi de 1997 sur la sécurité et la défense au Mozambique – bien que l'initiative mozambicaine ne comporte pas à proprement parler de réexamen de la politique en matière de sécurité et ne prévoient pas le même degré de participation de la population – et du Code de bonne conduite des forces armées du Mali. Ce type de cadre juridique général, ou de loi fondamentale, régissant les systèmes de sécurité est répandu en Europe centrale et orientale, mais reste peu fréquent en Afrique, où ce sont plutôt des textes législatifs qui réglementent les différents corps d'armée.

### Encadré 4A1.2. Réforme des systèmes de sécurité en Afrique

L'Afrique du Sud et la Sierra Leone figurent parmi les quelques pays ayant lancé une réforme de leurs systèmes de sécurité conforme à la définition qu'en donne le CAD. En effet, la notion de réforme coordonnée associant plusieurs organismes n'a pas encore trouvé sa place dans le discours officiel africain en matière de sécurité. Actuellement, la réforme est envisagée pour des institutions bien spécifiques (par exemple : réforme de la police, des forces armées ou des services de renseignement), la coordination étant très limitée entre les différents organismes\* et à plus forte raison entre les organismes concernés et les instances de contrôle ou les agences civiles. On peut donc en conclure que, si plusieurs types de réformes des systèmes de sécurité (au sens large) ont pu être amorcées ou sont aujourd'hui en cours, peu d'entre elles correspondent à la définition du CAD. Il existe néanmoins, en Afrique, plusieurs exemples de réforme allant bien au-delà des spécifications et de la conception du CAD. Les objectifs de représentativité sans distinction d'ethnie, de race ou de sexe et de démocratie interne, inscrits très visiblement au programme des réformes en Éthiopie et en Afrique du Sud, sont sans précédent et sont porteurs d'espérances nouvelles en matière d'équité et de transparence dans ce secteur.

\* On peut citer à titre d'exemple les réformes conduites simultanément au sein de la police du Ghana (financement assuré par le PNUD) et au ministère de la Défense dans l'armée de ce pays (financement du DFID). Aucune démarche globale n'a été adoptée pour ces réformes, bien que les deux institutions collaborent étroitement dans le cadre de la lutte contre la criminalité et (théoriquement) des secours en cas de catastrophe.

En outre, seuls l'Afrique du Sud, le Rwanda et l'Ouganda ont procédé à une évaluation de la menace/un examen stratégique au début de la réforme concernant leurs systèmes de sécurité. La Sierra Leone effectue actuellement un examen stratégique.

5. Les *procédures* concernées. Dans un certain nombre de cas, la RSS a été précédée d'une négociation et d'un dialogue entre les partis politiques, les organisations de la société civile et les institutions visées par la réforme. Ce fut le cas, à des degrés divers, en Afrique du Sud, au Mali et en Tanzanie, ainsi que dans la période qui a précédé la conclusion officielle d'accords de paix dans des pays tels que le Mozambique et la Sierra Leone. Un dialogue aussi large et ouvert reste cependant l'exception plutôt que la règle. Par contraste, de nombreux pays et organismes de défense africains (en particulier ceux qui restent concernés par un conflit), ont engagé une réforme discrète, sur laquelle ils préfèrent ne pas attirer l'attention, avec aussi peu que possible de dialogue public. Tout comme en Amérique latine et en Europe orientale, l'initiative prise par le secteur militaire de se réformer lui-même devient un important élément de l'équation. Cela n'est guère surprenant au vu du fait que dans plus d'un pays, les militaires, de par leur connaissance des questions de défense, gardent une bonne longueur d'avance sur les instances nouvellement élues et peuvent ainsi conserver un certain pouvoir d'initiative.

Les pays peuvent également avoir de bonnes raisons pour mener leurs réformes dans la discrétion. Les dépenses militaires continuent de susciter la controverse dans de nombreux pays. Les relations entre les institutions chargées de la sécurité et les citoyens sont parfois tendues, et plusieurs gouvernements élus depuis peu ne se sentent pas sûrs de leur fait dans leurs relations avec les militaires. De même, les réformes portant sur les systèmes de sécurité, dont le degré de transparence varie, n'offrent pas toutes les mêmes possibilités de recherche (voir encadré 4A1.3). Une réforme « ouverte » résulte presque toujours d'une des deux situations suivantes, voire de leur association : situation postérieure à un conflit dans

### Encadré 4A1.3. Est-il aisé d'effectuer des recherches sur la RSS?

Les informations relatives au programme sud-africain sont facilement accessibles sous forme de documents imprimés, sous forme électronique ou sur tout autre support à l'intérieur comme à l'extérieur du pays. Sans faire l'objet de documents aussi nombreux, le programme civilo-militaire du Mali est accessible au public, même si les recherches sont moins faciles sur les aspects militaires internes au pays. S'agissant du Ghana et du Bénin, par exemple – deux autres pays affichant des progrès considérables en matière de relations entre civils et militaires – les données ne sont pas aussi faciles d'accès dans le domaine public. Moins fournies encore sont les informations concernant la plupart des pays africains, le Nigeria constituant un cas à part. Compte tenu de la contestation et des controverses que suscite la dictature militaire en place dans ce pays, le régime d'Obasanjo a joué la carte de la transparence concernant certains de ses plans de restructuration des forces armées, et a pris plusieurs initiatives spectaculaires à l'encontre d'officiers de haut rang du régime précédent. Dans le même temps, il s'est montré peu disert sur certaines de ses initiatives politiques, comme l'accord de formation passé avec le MPRI. L'existence de chercheurs du secteur civil relativement nombreux et déterminés permet toutefois le transfert d'un volume d'informations assez important dans le domaine public. En Ouganda, le réexamen du secteur de la Défense s'est accompagné d'une campagne d'information du public.

laquelle les structures de forces constituent un enjeu majeur de négociations politiques, et/ou « révolution politique » visant à mettre en œuvre des changements de vaste portée (les deux cas de figure s'appliquent, à des degrés divers, à l'Afrique du Sud et à l'Éthiopie).

Les RSS se différencient également en fonction de la *génération* à laquelle elles appartiennent. Celles de la génération actuelle reposent sur des principes normatifs de portée générale, comprenant le contrôle démocratique et la responsabilisation, la participation de la population, les normes les plus récentes de gestion des dépenses publiques, et une approche holistique. De tels principes se distinguent de ceux qui régissaient les précédentes réformes des organismes de sécurité. On citera à cet égard le Nigeria dans la période qui a suivi la guerre civile, l'Afrique du Sud lorsqu'elle poursuivait sa guerre de déstabilisation contre l'ANC et ses voisins, et l'Ouganda au lendemain de la victoire du NRM. Dans ces trois pays, les réformes en cours présentent peu de points communs avec les premiers exercices.

6. Les *acteurs ou intervenants* concernés, en particulier le contexte, la forme et la portée de la participation des donneurs. Contrairement aux programmes d'assistance militaire traditionnels, la réforme des systèmes de sécurité découle nettement plus souvent de l'initiative des *organismes d'aide au développement* et fait intervenir des agences multiples. Les donneurs sont mus par des objectifs différents, qu'ils s'efforcent d'atteindre par des moyens divers, dont les trois plus importants sont en général : a) la reconstruction consécutive à un conflit; b) la réforme de la gestion des dépenses publiques; c) les programmes de réduction de la pauvreté, ou une combinaison des trois. Leurs interventions se caractérisent par un manque de coordination, y compris entre les ministères d'un même gouvernement. Toutefois, ce problème est de plus en plus fréquemment pris en compte. À cet égard, le meilleur exemple à l'échelle nationale est fourni par le Fonds commun pour la prévention des conflits (*Conflict Prevention Pool*), au Royaume-Uni, qui a signalé un changement d'approche chez les Canadiens. Une

coordination plus étroite entre donateurs est également en train de se mettre en place au sein de l'UE. Dans l'ensemble, le rôle des acteurs extérieurs dans la réforme des systèmes de sécurité est beaucoup plus limité en Afrique que dans les régions présentant un intérêt stratégique plus marqué pour les pays donateurs, comme l'Europe centrale et orientale pour l'UE et l'OTAN, ou l'Amérique latine pour les États-Unis. La cohérence normative de la réforme tend, dans ce cas, à être plus forte.

Dans la plupart des cas, le rôle des donateurs se borne à financer et à faciliter le désarmement, la démobilisation, le rapatriement et la réintégration, dont la coordination est en principe assurée par la mission locale des Nations unies pour les activités de construction de la paix, ou par le PNUD et la Banque mondiale pour l'aide au développement. Il est encore assez rare que des bailleurs de fonds s'impliquent directement dans la mise en œuvre d'une réforme des systèmes de sécurité. Les quelques cas recensés concernent le ministère du Développement international (DFID) – qui a joué un rôle de premier plan dans l'élaboration du concept de réforme des systèmes de sécurité en Sierra Leone, qui le fait actuellement en Ouganda et, de plus en plus, au Ghana<sup>12</sup> – et éventuellement le PNUD, qui s'investit dans la mise au point du Code de conduite au Mali. Le DFID a en outre participé à la réforme de la police dans plusieurs pays de la SADC. En Afrique du Sud, les donateurs ont beaucoup contribué, à plusieurs niveaux, au processus de réforme de la police. Les Britanniques, par le biais de la *British Military Assistance Training Team* (BMATT), ont participé à l'intégration et au recyclage des militaires au Zimbabwe et en Afrique du Sud; ils continuent aujourd'hui en Sierra Leone, dans le cadre de l'Équipe militaire internationale consultative en matière d'instruction (IMATT). Les relations bilatérales de type « traditionnel » dans le secteur militaire continuent de se développer : les États-Unis, par exemple, entretiennent des liens étroits grâce à un programme international de formation et d'entraînement (IMET) et à d'autres programmes. Une grande partie de ces activités sont axées sur le maintien de la paix (*African Crisis Response Initiative* – ACRI; Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix – RECAMP, BMATT). Dans un certain nombre de cas, les donateurs modèlent, ou supervisent, la quasi-totalité des travaux liés à la réforme des systèmes de sécurité, directement (Sierra Leone) ou indirectement (Guinée-Bissau). Ce sont toutefois la volonté politique et la réceptivité du régime concerné qui déterminent l'impact des donateurs sur la réforme. Le Mozambique et la Sierra Leone sont à cet égard de bons élèves, contrairement à la Guinée-Bissau.

D'autres formes de participation extérieure méritent d'être mentionnées : elles visent à offrir un forum de dialogue ou à dispenser des cours d'éducation civique plutôt qu'à contribuer directement à la réforme, et s'appliquent au niveau régional plutôt que national. Il s'agit par exemple des travaux du Centre africain d'études stratégiques (ACSS), de la Coalition mondiale pour l'Afrique (GCA) et du *National Democratic Institute* (NDI)<sup>13</sup>.

En ce qui concerne les *acteurs locaux*, l'initiative des réformes touchant aux systèmes de sécurité est essentiellement le fait – compte tenu de leur nature même – des services exécutifs des ministères et des organismes donateurs. À de rares exceptions près, et notamment celle de l'Afrique du Sud, les Parlements restent relativement en retrait des activités de gestion et de contrôle en matière de défense, contrairement à ce que prévoient les dispositions constitutionnelles. Toutefois, plusieurs organisations non gouvernementales (ONG) régionales, comme *Africa Leadership Forum* (ALF), ainsi que le Groupe d'études et de recherches sur la démocratie et le développement économique et social (GERDDES)-Afrique, s'occupent activement de questions liées à la sécurité, de même que plusieurs réseaux de la société civile africaine (dont le CDD, l'ASDR, l'IES, SaferAfrica, et le Centre de résolution des conflits (CRC),

qui organisent leurs propres forums de discussion et réseaux de recherche, et conseillent les donateurs ainsi que les gouvernements et les institutions militaires africains. Les ONG ont été particulièrement présentes dans la mise en œuvre du programme sud-africain, à la fois du fait de la transparence et du caractère consultatif de ce programme, et en raison des compétences exceptionnelles des acteurs locaux dans ce domaine. Dans de nombreux pays d'Afrique, toutefois, la participation des ONG et des organisations de la société civile (OSC) est limitée par des contraintes politiques, par l'insuffisance des capacités et par l'intérêt restreint que suscitent de telles interventions. Il est surprenant de constater que le rôle des partis politiques dans la réforme des systèmes de sécurité africains est encore plus modeste. Les possibilités de faire intervenir des acteurs non rattachés à l'État sont souvent meilleures lorsque les organismes donateurs en font explicitement une condition de l'aide, démarche de plus en plus fréquente au DFID.

Il convient également de mentionner le rôle des « complexes de sécurité » régionaux et infrarégionaux. Si ces derniers ont pour objectifs l'instauration de la confiance et l'établissement de normes, leur influence réelle en matière de réforme des systèmes de sécurité reste discutable à ce stade, exception faite, peut-être, de la planification des activités de maintien de la paix et, dans certains cas, de la lutte contre la criminalité. Leur mise en place a par ailleurs suscité de nouveaux problèmes liés à l'obligation de rendre des comptes. Par exemple, de nombreuses interventions conduites sous l'égide de la CEDEAO et de la SADC ne prévoyaient ni la consultation, ni l'approbation des organes législatifs ou des instances politiques. Les actions menées par ces organes infrarégionaux ont aussi révélé d'importants clivages internes, donnant à penser que la collaboration a encore des progrès à faire, aussi bien au plan diplomatique que dans le domaine de la sécurité.

### **Évaluation des performances globales par pays**

Bien qu'il soit encore trop tôt pour émettre un jugement, les résultats des pays africains paraissent inégaux en ce qui concerne la réforme des systèmes de sécurité : certains peuvent revendiquer de réels progrès vers l'instauration de liens démocratiques entre la sphère civile et celle de la sécurité (Afrique du Sud, Mali, Bénin, Sénégal, Ghana), alors que d'autres (Togo, Cameroun, Guinée et, jusqu'à ces derniers temps, Kenya) continuent, ouvertement et systématiquement, de faire intervenir leurs armées et leurs forces de sécurité pour faire taire leurs opposants politiques. Entre ces deux extrêmes, on trouve un grand nombre de cas plus flous : des institutions officielles ont été créées, dans le cadre de la constitution, pour surveiller le fonctionnement des systèmes de sécurité, mais doivent encore se doter des capacités nécessaires. Paradoxalement, certains régimes civils stables semblent figurer parmi les plus lents à opter pour une conception pleinement démocratique des relations entre civils et militaires. Ces régimes, au nombre desquels on inclura ici d'anciens mouvements de libération (Tanzanie, Zimbabwe, Namibie), des régimes reposant sur une tradition de parti unique en cours de libéralisation (Kenya et, jusqu'à récemment, Côte d'Ivoire), et de quasi-démocraties (par exemple : Sénégal et Botswana), ont des systèmes de contrôle privilégiant les services exécutifs, le rôle de supervision du pouvoir législatif et de la société civile étant limité. On s'accorde à reconnaître que la réforme du système de sécurité de l'Afrique du Sud a permis l'établissement de nouvelles normes, ou de pratiques exemplaires, à plusieurs égards : intégration et consultation, caractère exhaustif de la réforme, transparence, et prise en main du processus principalement, sinon exclusivement, par les autochtones.

### **Réforme des systèmes de sécurité dans les situations d'après-conflit**

Paradoxalement, c'est dans les pays africains sortant d'un conflit que le contexte politique est le plus propice à des réformes de grande ampleur en matière de sécurité : que ce soit ou non un bien, ce type de situation facilite en effet des actions très généreuses de la part des donateurs. En revanche, si l'on fait abstraction de l'aspect politique, ce sont précisément ces situations qui posent les plus grandes difficultés pour la mise en œuvre des RSS, en raison des facteurs suivants :

- Manque d'organismes de sécurité en état de fonctionner, et absence d'institutions civiles essentielles en mesure d'assumer les tâches complexes que sont la conception et la mise en œuvre d'une réforme des systèmes de sécurité.
- Prolifération des formations armées, officielles ou non, nécessitant la mise en place de procédures lourdes et complexes de désarmement, démobilisation, rapatriement et réintégration.
- Nécessité d'éliminer à la fois les séquelles profondes d'un conflit violent, telles que les valeurs militaristes et la culture de l'impunité, et les éléments matériels et économiques qui favorisent la poursuite des violences, comme la prolifération des armes et l'exploitation illégale des ressources naturelles.
- Nécessité d'assurer la réinsertion des populations déplacées et des jeunes marginalisés.
- Nécessité de rétablir, dans une certaine mesure, une situation économique normale ainsi que le développement à long terme.

Il existe cependant d'autres explications aux résultats contrastés de la RSS dans les pays sortant d'un conflit. En tant que démarche visant à instaurer des relations stables et démocratiques entre la sphère civile et celle de la sécurité, le processus de paix négocié sous la houlette d'étrangers<sup>14</sup> est fondamentalement inadapté. En premier lieu, les négociations concernent généralement les parties armées les plus directement impliquées dans les actions violentes, plutôt que les forces plaidant pour la paix. Deuxièmement, les donateurs tendent à définir des objectifs à court terme, comme la cessation rapide des hostilités puis la démobilisation, au lieu de prévoir la réintégration des ex-combattants, la professionnalisation de l'armée et la mise en place d'institutions qui seraient chargées d'exercer un contrôle démocratique. Ces tâches correspondent toutes à des processus de longue haleine, complexes et très exigeants en termes de ressources. Si la « demande » émane principalement des donateurs, ne suscite pas l'appropriation des efforts par les pays concernés et ne repose pas sur les normes ou la culture locales, les réformes restent superficielles et ne peuvent s'inscrire dans la durée. Enfin, si l'influence extérieure joue un rôle important dans l'élaboration d'accords de paix et dans l'amorce du processus de libéralisation politique, elle s'avère beaucoup plus limitée en ce qui concerne les résultats des élections, et quasiment inexistante pour déterminer la nature du régime ainsi porté au pouvoir.

Les situations de conflit peuvent malgré tout déboucher sur certains aspects positifs. L'un d'eux, à l'évidence, tient au fait que les questions liées à la réforme des systèmes de sécurité suscitent alors un intérêt accru, attesté par les aspects suivants :

- La prise de conscience plus nette du fait que la question de la composition, de la répartition et du contrôle des forces est capitale pour tout règlement politique et, en dernier ressort, pour le processus de démocratisation proprement dit.
- L'adoption d'approches plus globales en ce qui concerne les structures de forces, que ces dernières soient ou non rattachées à l'État.

- L'intérêt plus marqué des dirigeants pour les questions politiques et militaires.
- Le fait qu'un conflit entraîne souvent la création d'institutions, de relations économiques et sociales, et de prises de conscience nouvelles.

### **Principales contraintes en matière de RSS**

En dehors des différences de contexte, et à quelques exceptions marquantes près, les programmes de réforme des systèmes de sécurité mis en œuvre en Afrique se caractérisent par un certain nombre de points faibles :

- Induits par les bailleurs de fonds, ils laissent peu de place à l'appropriation locale (par exemple, en Sierra Leone et en Guinée-Bissau). Il existe en revanche des programmes où cette appropriation est très importante (Afrique du Sud, Éthiopie, Mali).
- Financement insuffisant : cette constatation s'applique à la quasi-totalité des organismes.
- Inadaptation aux capacités des pays en termes d'institutions et de ressources (Sierra Leone).
- Sans portée globale, ils répondent à des objectifs ponctuels, manquent de coordination et ne présentent pas les avantages d'une politique de sécurité d'ensemble à l'échelle nationale<sup>15</sup>. À ce jour, rares sont les pays africains disposant d'une politique nationale de sécurité et de défense, même si l'on peut espérer que les travaux en cours sur une nouvelle politique africaine « commune » pourront un jour aboutir à la mise en place d'un cadre permettant l'évolution nécessaire au niveau des pays (voir encadré 4A1.4).
- Fragmentaires ou mal équilibrés dans leurs objectifs.
- Marqués par le manque de volonté politique, par la faiblesse des pouvoirs publics, par l'insuffisance de la coopération entre les organismes concernés, par le manque de transparence et de participation, et par la précarité, voire l'absence, des cadres stratégiques. Ces caractéristiques valent pour la plupart des instances chargées de la réforme des systèmes de sécurité.
- Articulation insuffisante avec le contexte régional et les mécanismes de sécurité collective qui prennent forme. Exception faite de l'Afrique du Sud, la réforme des systèmes de sécurité demeure avant tout un exercice national, qui ne prend guère en considération l'évolution des mécanismes régionaux de sécurité collective, sauf dans le domaine du maintien de la paix.

#### **Encadré 4A1.4. Politique commune de défense et de sécurité en Afrique**

Lors du sommet inaugural de l'Union africaine (UA), en juillet 2002, l'Assemblée générale de l'UA a souligné la nécessité d'une Politique africaine commune de défense et de sécurité (PACDS), conformément aux dispositions de l'Acte constitutif de l'UA, afin de faire face aux menaces auxquelles l'ensemble du continent se trouve confronté. Les objectifs de la PACDS sont, entre autres, les suivants : renforcer une conception commune de la sécurité et de la défense, en élargissant la définition de ces deux termes de manière à y intégrer la notion de sécurité humaine; apporter une réponse collective aux menaces qui pèsent sur l'Afrique; promouvoir la confiance mutuelle entre les États africains; établir un cadre pour la construction de la paix et la reconstruction après un conflit. Un projet de cadre pour la PACDS a été adopté en janvier 2004. Le 28 février 2004, à Syrte, en Libye, les chefs d'État de l'Union africaine ont adopté une Déclaration solennelle sur la politique africaine commune de défense et de sécurité\*.

\* Consulter [www.iss.org.za/AF/RegOrg/unity\\_to\\_union/pdfs/au/cadspjan04frm.pdf](http://www.iss.org.za/AF/RegOrg/unity_to_union/pdfs/au/cadspjan04frm.pdf).

Enfin, le décalage paraît important entre les structures officielles et les pratiques informelles (ou réelles) dans ce domaine, le plus souvent en raison de rapports de force sous-jacents. Cet extrait du rapport du NDI sur les législatures francophones, fournit un exemple intéressant :

« ... les législateurs – en dépit de leur intérêt pour la sphère militaire – semblent avoir choisi de se mêler le moins possible des questions militaires et des aspects ayant trait à la défense nationale. Bien qu'il existe, au sein du pouvoir législatif des pays visités, des commissions compétentes pour assurer un tel contrôle, les parlementaires ne semblent guère jouer ce rôle à l'égard des militaires. Aucun des Parlements concernés ne disposait d'experts des questions de défense, ni n'a fait appel à des spécialistes extérieurs pour l'examen de budgets ou de projets de loi relatifs à la défense. Au lieu de cela, ce sont des textes élaborés par des organes de l'exécutif que l'on soumet au vote des parlementaires »<sup>16</sup>.

Cette observation n'a rien perdu de sa pertinence depuis sa date de publication (1997) : on pourrait facilement l'appliquer aujourd'hui à la majorité des gouvernements africains.

Certaines de ces lacunes s'expliquent fatalement par les fluctuations qui interviennent dans les États faibles, par les capacités insuffisantes des organismes chargés de définir les politiques et d'exercer un contrôle, et par l'état de déliquescence souvent avancé des instances concernées par la sécurité. Toutefois, elles résultent tout autant des limitations inhérentes au concept même de RSS et des circonstances qui lui ont conféré une place prépondérante. Le CAD s'est efforcé de donner rigueur et uniformité à ce concept, en privilégiant par exemple les aspects liés à la gouvernance, une approche globale et intégrée tenant compte des besoins en matière de sécurité et de développement, et des besoins des organismes chargés de la sécurité et de ceux dont la tâche est d'assurer un contrôle, etc. Malheureusement, l'expression « réforme des systèmes de sécurité » semble être devenue en Afrique quelque peu passe-partout, les donateurs adoptant de nombreuses approches différentes, parfois peu conformes aux objectifs définis par le CAD. Si quelques bailleurs de fonds s'efforcent de tenir compte de ces principes généraux, du moins dans certains contextes, comme le fait le Royaume-Uni en Ouganda (encadré 4A1.5), d'autres mettent l'accent sur des éléments particuliers, jugés compatibles avec les priorités ou l'héritage stratégiques du pays.

Cette approche morcelée conduit aux résultats suivants :

- Persistance d'incompatibilités, dans les programmes de réforme de systèmes de sécurité bénéficiant du soutien de bailleurs de fonds, entre les impératifs financiers et les exigences de la sécurité<sup>17</sup>. Tout récemment encore, l'objectif premier de la réforme consistait, pour de nombreux donateurs, à réduire les dépenses de sécurité, qu'ils jugeaient contraires au développement.
- Prédominance d'une vision étriquée des institutions, privilégiant par exemple la police au détriment de l'armée, ou *vice versa*, ou préférant les mécanismes de règlement des conflits et les mécanismes judiciaires, au détriment des organismes chargés de la sécurité. Il peut alors se produire que différents donateurs s'approprient des secteurs particuliers dans un même pays.
- Décalage entre la notion de « sécurité humaine », adoptée principalement par les organisations internationales de développement, et les doctrines classiques (« dures »), auxquelles continuent d'adhérer les organismes africains compétents en matière de sécurité et certains pays de l'OCDE.

#### Encadré 4A1.5. **Cadre stratégique pour la sécurité en Ouganda**

Le premier volet de l'examen du système de défense ougandais a donné lieu à une évaluation stratégique de la sécurité consistant à analyser l'ensemble des menaces d'ordre militaire et autres pesant sur sa sécurité auxquelles l'Ouganda pouvait s'attendre à devoir faire face à l'avenir. Une fois les principales menaces identifiées, classées et ordonnées, un débat interministériel a été organisé pour déterminer quels ministères et organismes seraient chargés de traiter telle ou telle menace pesant sur la sécurité. Cette évaluation a débouché sur un cadre d'action pour la sécurité qui définit pour l'Ouganda un nouveau dessein, intégré et de vaste portée, en matière de sécurité. Le cadre d'action pour la sécurité a pour le moment le statut de document de consultation. Cependant, il constituera la base d'une future politique nationale de sécurité si le gouvernement décide de l'examiner plus avant et de l'améliorer. Le cadre d'action fournit également la base d'une nouvelle politique de défense. Dans le même temps, d'autres acteurs de la sécurité – notamment le ministère des Affaires étrangères et les organisations chargées de la sécurité intérieure et extérieure – ont commencé à revoir leurs propres cadres stratégiques à la lumière du cadre d'action pour la sécurité.

En particulier, peu d'initiatives ont été prises afin d'accroître la capacité des civils de contribuer à la planification stratégique ou aux activités de contrôle. Il semble en outre que certaines approches en matière de RSS aient pour objectif – ce qui paraît conforme au sens du terme « réforme » – une refonte d'institutions souvent délabrées et discréditées et un retour de l'État au cœur du système de sécurité, plutôt qu'un réexamen fondamental de la sécurité, des concepts et des cadres stratégiques, et des institutions de gouvernance. Les documents établis par les donneurs sur la réforme des systèmes de sécurité sont souvent imprégnés de notions technocratiques et apolitiques, découlant de tentatives antérieures et peu concluantes de réforme du secteur public. Pour la majorité des pays africains, toutefois, la priorité consiste à modifier les rapports de force dans le domaine de la sécurité et dans l'ensemble de la société. Il s'agit d'une situation fréquente dans les sociétés marquées par la domination directe ou indirecte de l'armée, et d'un prélude nécessaire au contrôle des instances militaires par le pouvoir civil, à l'évolution de la culture institutionnelle, etc.

L'évolution du contexte international peut également avoir une influence considérable sur la façon dont la réforme des systèmes de sécurité est envisagée ou repensée. Dans plusieurs pays de l'OCDE, la lutte contre le terrorisme s'accompagne de restrictions concernant les garanties prévues par la loi ainsi que les droits civils (et autres) traditionnels. En Afrique et dans d'autres régions en développement, où la protection des droits de l'homme est encore plus fragile, la lutte antiterroriste pourrait influencer très fortement sur la notion de « sécurité » et de réforme des systèmes de sécurité, par exemple en reléguant au second plan les questions de gouvernance, en privilégiant à nouveau la conception traditionnelle (« dure ») de la sécurité au détriment de la sécurité « humaine » (plus douce), en relançant des partenariats établis au temps de la guerre froide avec des régimes dictatoriaux, en supprimant les forces d'opposition locales et en sapant les tentatives légitimes de défense des droits collectifs en les taxant de « terrorisme ». Ce sont là des pratiques dans lesquelles certains gouvernements africains sont déjà passés maîtres<sup>18</sup>.

Il importe donc de faire en sorte que les questions de gouvernance et de sécurité de la personne humaine conservent, comme il se doit, une place importante dans le processus de réforme des systèmes de sécurité, et que les inévitables inconvénients qui apparaîtront à court terme ne compromettent pas les objectifs de la réforme sur le long terme. Il est essentiel, pour obtenir les résultats escomptés, d'élargir l'éventail des participants locaux au processus.

## Conclusions

Il est indispensable de bien appréhender la diversité des problèmes et des sensibilités en jeu, ainsi que les questions de procédure à prendre en compte pour ce qui concerne la réforme des systèmes de sécurité en Afrique. Il faut également examiner l'ensemble des ressources nécessaires pour aborder ces différents éléments, qui peuvent faire intervenir des aspects fondamentaux, de même que les éventuelles incompatibilités entre les objectifs. Plusieurs constatations découlant de l'enquête, particulièrement pertinentes, doivent être rappelées ici.

L'analyse montre qu'une RSS peut être entreprise pour de nombreuses raisons très différentes, et évoque les contradictions susceptibles d'apparaître au cours du processus, par exemple entre la volonté de renforcer le contrôle démocratique et le respect par les forces de sécurité de l'obligation de rendre des comptes, d'une part, et les efforts visant à améliorer les moyens opérationnels (protection efficace contre les menaces à la sécurité), d'autre part. Il peut également y avoir incompatibilité entre les stratégies de réduction des déficits budgétaires, lesquelles conduisent à des compressions souvent intenable dans les dépenses de sécurité, et la nécessité d'investir dans des dispositifs de sécurité efficaces et viables, indispensables, entre autres, au développement.

Il y a plusieurs façons de contourner ces incompatibilités : a) veiller à la transparence et à la cohérence des principes qui sous-tendent la réforme; b) coordonner les réformes de sorte qu'elles se renforcent au lieu de s'affaiblir mutuellement. Par ailleurs, il ne sera possible de limiter ces difficultés qu'en établissant un cadre participatif qui permette l'expression et la prise en compte des préoccupations de toutes les parties prenantes. Les possibilités de participation de l'ensemble des parties prenantes, et notamment d'acteurs non rattachés à l'État, sont à leur tour d'autant plus grandes que les donateurs en font une condition de leur aide (démarche adoptée de plus en plus fréquemment par le DFID).

Autre observation critique : la réforme des systèmes de sécurité en Afrique se révèle à la fois fragmentaire et insuffisamment transparente. Cela s'explique en partie par le caractère politiquement sensible de ce type d'entreprise. Sans être idéales, ces approches au coup par coup se justifient peut-être par des raisons réalistes. Une réforme complète des systèmes de sécurité représente un processus exigeant à plus d'un titre : ressources, capacités institutionnelles, volonté politique et leadership. Les programmes expressément conçus pour mener à bien une transformation à long terme constituent donc l'exception plutôt que la règle. L'Afrique du Sud est peut-être le seul pays capable d'engager simultanément des réformes d'une telle ampleur. De fait, compte tenu des contraintes que connaissent les pays africains au plan des institutions et des ressources, il est très possible que les modèles fréquemment associés aux projets de réforme des systèmes de sécurité s'avèrent trop ambitieux. Il serait plus sage de définir un noyau d'objectifs plus modestes, comme l'amélioration progressive et contrôlable de la transparence, de la prise en considération des questions liées aux droits de l'homme, et de la qualité de la gestion de la défense et de la sécurité.

Enfin, face à la détérioration du climat de sécurité observée dans de nombreux pays africains, souvent par suite de la démocratisation, et en particulier à la multiplication des vols à main armée et autres violences criminelles, les institutions chargées de la sécurité comme le public tendent à attacher davantage d'importance à la garantie de la sécurité physique et à se montrer assez tolérants à l'égard d'éventuelles violations des droits juridiques et humains. Le rôle de l'armée dans la traque contre les délinquants, signe que le public a plus confiance en cette dernière qu'en la police, en témoigne. Encore plus symptomatique est la perte de confiance dans la capacité de l'État (dans la mesure où il n'est pas lui-même une « menace à la sécurité ») d'assurer en aucune façon la sécurité de la population et, par voie de conséquence, le recours à des dispositifs privés ou communautaires de sécurité.

Il est donc paradoxal, alors qu'on s'applique depuis une dizaine d'années à élaborer des concepts « élargis » concernant la sécurité (par exemple celui de « sécurité humaine »), que les Africains s'intéressent de plus en plus, dans leur grande majorité, à la sécurité prise au sens le plus étroit et le plus primaire, autrement dit la sécurité physique. Les donateurs ne doivent pas pour autant se détourner des aspects de la réforme qui touchent à la gouvernance ou aux droits de l'homme; cela devrait cependant les inciter à intégrer à la fois les préoccupations de gouvernance et les considérations opérationnelles dans leurs programmes à l'appui de la réforme des systèmes de sécurité, afin que ceux-ci contribuent à garantir le respect de la loi et de l'ordre public dans le cadre de systèmes de sécurité responsables et bien gérés. C'est également une raison d'éviter de mettre par trop l'accent sur des mesures de réduction des déficits et de stabilisation budgétaire qui risqueraient d'amenuiser encore les moyens à la disposition des institutions de sécurité.

### Précisions relatives à certaines organisations

#### ***African Security Dialogue and Research, Accra, Ghana ([www.africansecurity.org](http://www.africansecurity.org))***

Organisme non gouvernemental indépendant dont le siège se trouve à Accra, au Ghana, l'*African Security Dialogue and Research* (ASDR) est spécialisé dans les questions de sécurité et l'analyse de leur impact sur le renforcement de la démocratie. Ses objectifs principaux sont les suivants :

- Favoriser le dialogue et le consensus sur les questions relatives aux situations de conflit et à la sécurité en Afrique, en mettant l'accent tout particulièrement sur le rôle et la gouvernance des forces de sécurité.
- Conduire des activités de recherche, d'analyse, de contrôle et de sensibilisation sur les relations entre civils et militaires, et sur la sécurité nationale et régionale en Afrique.
- Renforcer les capacités de contrôle des instances législatives nationales et des représentants élus en encourageant la collaboration avec les experts et les chercheurs dans le domaine de la défense.
- Renforcer les capacités et les ressources de la société civile et des ONG afin de permettre l'analyse des questions de défense et de sécurité et les échanges de vues s'y rapportant.
- Améliorer la disponibilité globale d'informations relatives aux questions de défense et de sécurité dans le domaine public, en soutenant les nouveaux travaux de recherche ainsi que l'élaboration d'une base de données.

### **Centre for Democracy and Development, Lagos et Londres ([www.cdd.org.uk](http://www.cdd.org.uk))**

Le Centre for Democracy and Development est une organisation non gouvernementale visant à promouvoir les valeurs de la démocratie, la paix et les droits de l'homme en Afrique, et en particulier en Afrique de l'Ouest.

Les outils de travail du CDD sont la sensibilisation, la formation et la recherche dans les domaines suivants : gouvernance, droits de l'homme, paix et sécurité, environnement, égalité homme-femme, développement économique et social.

Projets en cours :

- Promotion des principes constitutionnels en Afrique.
- Promotion du dialogue en tant qu'instrument de règlement des conflits, et renforcement des capacités des acteurs de la sécurité, des organismes de contrôle et de la société civile.
- Interventions militaires privées et prolifération des armes dans les conflits en Afrique.
- Paix et sécurité dans le cadre du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD).
- Les enfants dans les conflits armés.
- Observatoire de la stabilité et de la sécurité.

### **Notes**

1. M. Eboe Hutchful est le directeur de l'organisme Recherche et dialogue sur la sécurité en Afrique (ASDR), basé à Accra, au Ghana; M. Kayode Fayemi dirige le Centre pour la démocratie et le développement (CDD), implanté à Lagos et à Londres. Voir dans cette annexe les précisions sur ces deux organisations.
2. Dix pays n'ont pas été pris en compte lors de l'enquête, soit parce que peu de modifications intéressantes avaient été apportées à leurs systèmes de sécurité, soit en raison de la difficulté d'obtenir des informations sur ces changements. Il s'agit des pays suivants : Afrique de l'Ouest : Cap-Vert, Gambie, Liberia, Burkina Faso, Niger, Sao Tome-et-Principe, Togo; Afrique australe : Swaziland; Afrique insulaire : Madagascar et Comores.
3. La bibliographie qui suit fournit une sélection d'ouvrages consacrés à la réforme des systèmes de sécurité en Afrique.
4. Parmi les sites Internet officiels figurent ceux du ministère de la Défense de l'Afrique du Sud ([www.mil.za](http://www.mil.za)), du ministère tanzanien de la Défense, du ministère de la Défense et de l'Intérieur de l'île Maurice, de l'Armée du Nigeria ([www.nigerianarmy.net](http://www.nigerianarmy.net)) et des forces armées égyptiennes.
5. L'une des conséquences de cette évolution est l'instauration d'un climat de confiance mutuelle et l'émergence d'un concept de « restructuration défensive » dans la sous-région. Voir à ce sujet Gavin Cawthra et Bjorn Moller (dir. pub.), *Defensive Restructuring of the Armed Forces in Southern Africa*, Aldershot : Ashgate.
6. Selon le Livre blanc, si la Force de défense nationale sud-africaine (SANDF) demeure un important instrument de dernier recours pour assurer la sécurité, elle n'est plus l'institution dominante dans ce domaine. Différents ministères se partagent désormais la responsabilité de la sécurité de la population sud-africaine, qui incombe en dernier ressort au Parlement (p. 6).
7. D'après les enquêtes effectuées dans le cadre du programme *Voix des pauvres* de la Banque mondiale, non seulement les conceptions africaines populaires de la sécurité peuvent différer sensiblement de l'idée véhiculée par les documents stratégiques (et gouvernementaux), mais le terme même de « sécurité » est parfois presque impossible à traduire dans les dialectes régionaux, où aucun équivalent direct n'existe. Voir par exemple *Consultations with the Poor: Ghana Country Synthesis Report*, Washington : Banque mondiale, juillet 1999, p. 46.
8. Il convient de souligner que le degré de participation des donateurs n'est pas le même pour les deux programmes de RSS : élevé pour l'Ouganda, il est au contraire assez faible dans le cas de l'Éthiopie (bien que ce pays bénéficie actuellement de l'attention d'une équipe de conseillers britanniques en matière de défense – *Defence Advisory Team*).

9. Ces exemples montrent que les évolutions les plus réussies en faveur de la démocratie influent peu sur les systèmes de sécurité en général et sur les militaires en particulier. La notion de « réforme » semble se limiter au maintien de ces derniers à l'écart de la politique, à la réduction de leurs budgets (tâche accomplie avec un certain succès) et à leur participation accrue aux activités de maintien de la paix et de développement à l'intérieur du pays. Au-delà de ces aspects, les militaires sont laissés à eux-mêmes; souvent fortement marginalisés sur le plan politique, ils n'acceptent ces programmes qu'avec réticence.
10. Observation tirée d'une étude intitulée « Military Budgeting in Africa: the Processes and Mechanisms of Control », menée conjointement par le SIPRI et l'ASDR.
11. Par ailleurs, les discussions concernant le secteur militaire portent bien davantage sur le rôle qu'il est censé jouer en matière de développement et sur ses relations avec la population civile (plutôt que, par exemple, sur l'amélioration de sa capacité opérationnelle, de toute évidence essentielle), la conséquence étant que des rôles auparavant jugés secondaires pour l'armée pourraient passer au premier plan (*Rapport sur la mission d'évaluation des relations civils-militaires en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale, 18 mars-10 avril 1997, Washington, DC : National Democratic Institute, 1997, p. 12*).
12. Le DFID apporte également une aide très utile en contribuant à promouvoir les dialogues Sud-Sud sur la transformation du secteur de la défense, dans le cadre des travaux qu'il mène dans ces pays.
13. L'ACSS organise chaque année des *Senior Leader Seminars* (séminaires à l'intention des hauts dirigeants) réunissant des responsables civils et militaires (en plus d'une série de réunions sous-régionales sur des questions d'actualité liées à la sécurité), la GCA tient un forum annuel, à l'échelle de l'Afrique, sur les relations entre civils et militaires, et le NDI s'intéresse plus particulièrement au rôle des Parlements dans la gestion et le contrôle des activités de défense.
14. Cette observation ne concerne pas les cas où la réforme des systèmes de sécurité dans une situation post-conflit répond, exclusivement ou principalement, à une demande des forces indigènes, comme en Éthiopie, en Érythrée ou en Afrique du Sud.
15. Par ailleurs, les programmes sont souvent en contradiction les uns avec les autres. Le Ghana est à cet égard particulièrement représentatif; le gouvernement actuel, comme nombre de régimes élus, se trouve confronté à un paradoxe : tenu (en théorie) de démilitariser la politique nationale, il doit pourtant fréquemment mettre l'armée à contribution pour lutter contre la criminalité (avec parfois des entorses à la légalité et aux principes qui régissent les droits de l'homme) et développer son rôle dans le domaine du développement (avec le soutien de l'opinion publique dans les deux cas, semble-t-il).
16. National Democratic Institute (NDI), *Report of the Civil-Military Relations Assessment Mission: West and Central Africa, 18 mars-10 avril 1997, Washington, DC : National Democratic Institute, 1997, p. 20*.
17. Ce point a posé de grosses difficultés en Ouganda, par exemple, où les bailleurs de fonds ont décidé arbitrairement, à la fin des années 90, que le montant des dépenses militaires ne devait pas dépasser 2 % du PIB, alors que le gouvernement de Museveni soutenait au contraire que les menaces qui pesaient en permanence sur la sécurité du pays rendaient indispensable une forte augmentation de ces mêmes dépenses. Le réexamen du système de défense ougandais, achevé depuis peu, vise à définir une base de données de référence à partir de laquelle on pourra effectuer une évaluation plus objective des dépenses nécessaires pour faire face aux menaces à l'encontre de la sécurité et pour assurer la défense du pays.
18. Par exemple : l'Éthiopie, qui s'affirme actuellement comme l'un des États africains les plus en pointe en matière de lutte contre le terrorisme, a lancé sans préavis plusieurs incursions sur le territoire de la Somalie, sous le prétexte d'éradiquer des groupes terroristes et fondamentalistes (en réalité, il s'agit plus probablement de groupes favorables à l'annexion de l'Ogaden).

## Bibliographie

### Sélection d'articles et d'ouvrages traitant de la réforme des systèmes de sécurité en Afrique

- Adekeye, Adebajo et Ismail Rashid (dir. pub.) (2004), *West Africa's Security Challenges: Building Peace in a Troubled Region*, Lynne Rienner Publishers.
- Ball, Nicole et J. Kayode Fayemi (dir. pub.) (2004), « Security Sector Governance in Africa: A Handbook », Lagos : Centre pour la démocratie et le développement.

- Ball, Nicole et al. en collaboration avec Martin Rupiya (2003), « Governance in the Security Sector », pp.263-304, dans Nicolas van de Walle, Nicole Ball et Vijaya Ramachandran (dir. pub.), *Beyond Structural Adjustment. The Institutional Context of African Development*, New York : Palgrave Macmillan.
- Bryden, A., F. Olonisakin et B. N'Diaye (dir. pub.), *The Challenges of Security Sector Governance in West Africa*, Lit Verlag (à paraître).
- Cawthra, G. et R. Luckham (dir. pub.) (2003), *Governing Insecurity: Democratic Control of Military and Security Establishments in Transitional Societies*, Londres et New York : Zed Books.
- Cilliers, J. et P. Mason (dir. pub.) (1999), *Peace, Profit or Plunder? – The Privatization of Security in War-torn African Societies*, Institut d'études de sécurité.
- Kayode Fayemi, J., « Governing Insecurity in Post-Conflict States: The Case of Sierra Leone and Liberia »; dans Bryden, A. et H. Hanggi, *Reform and Reconstruction of the Security Sector* (Lit Verlag) (à paraître).
- Koonings, K. et D. Kruijt, *Political Armies, the Military and Nation Building in the Age of Democracy*.
- SADSEM (Réseau pour la défense et la gestion de la sécurité de l'Afrique australe – Southern African Defence and Security Management Network), Wits University, Johannesburg ([www.sadsem.net/english/english.htm](http://www.sadsem.net/english/english.htm)).
- Sammonds, N. (2000), « A Need to Know: The Struggle for Democratic, Civilian Oversight of the Security Sector in Commonwealth Countries », rapport établi pour le Commonwealth Policy Studies Unit ([www.cpsu.org.uk/projects/need.htm](http://www.cpsu.org.uk/projects/need.htm)).
- Union africaine (2004), « Projet cadre de Politique africaine commune de défense et de sécurité », Addis Abeba, Union africaine. Consulter l'adresse suivante : [www.iss.org.za/AF/RegOrg/unity\\_to\\_union/pdfs/au/cadspjan04frm.pdf](http://www.iss.org.za/AF/RegOrg/unity_to_union/pdfs/au/cadspjan04frm.pdf).
- Williams, R. (2001), « African armed forces and the challenges of security sector transformation », *Strategic Review for Southern Africa*, vol. 23, n° 2, novembre, pp. 1-34.
- Williams, R. et al. (dir. pub.) (2003), *Ourselves to Know: Civil-military Relations and Defence Transformation in Southern Africa*, Pretoria : ISS.

## ANNEXE 4.A2

## Réforme des systèmes de sécurité dans la région Asie-Pacifique

*par*

Dipankar Banerjee et Mallika Joseph<sup>1</sup>

La situation en matière de sécurité en Asie s'est modifiée de manière spectaculaire au cours des vingt-cinq dernières années. De nombreux pays, en effet, sont passés d'un régime de dictature ou de parti unique à une démocratie fondée sur le multipartisme. Pourtant, il est à regretter que la gouvernance des systèmes de sécurité reste aussi insuffisante dans la quasi-totalité des pays de la région. Ce sont les vieux principes de sécurité qui continuent de prévaloir, la conséquence étant que les processus de réforme tendent à porter exclusivement sur les aspects militaires, sans toujours se montrer compatibles avec les améliorations enregistrées en matière de gestion des affaires publiques.

Il ressort de l'enquête menée dans la région que la réforme des systèmes de sécurité (RSS), telle que la définit le CAD de l'OCDE, ne parvient pas à trouver sa place dans le discours sur la sécurité en Asie, tant au niveau des pouvoirs publics que dans les milieux universitaires et chez les décideurs. Toutefois, l'étude a montré aussi que, si l'expression « réforme des systèmes de sécurité » peut avoir du mal à s'imposer, les préoccupations qu'elle recouvre sont, elles, familières. Les questions de sécurité qui sortent du cadre traditionnel, comme le trafic d'armes et de stupéfiants, les réfugiés, l'environnement et les problèmes de gouvernance sont perçus de plus en plus souvent comme de grands sujets de sécurité à part entière qui concernent l'ensemble de la population.

La RSS en Asie doit avant tout faire comprendre la nécessité de nouveaux concepts de sécurité, intégrés et de vaste portée, qui tiennent compte des préoccupations liées au développement humain. L'enquête confirme le rôle joué par les acteurs extérieurs, notamment les organismes de développement multinationaux, les gouvernements des pays donateurs et les organisations non gouvernementales, afin que cette question figure dans les programmes de réforme des responsables gouvernementaux. Cependant, les bailleurs de fonds eux-mêmes n'ont pas encore pu définir une approche commune de la réforme des systèmes de sécurité dans la région. Les pays partenaires ont donc plus de mal à définir les nouveaux cadres institutionnels qui permettraient d'aborder les problèmes de sécurité, classiques ou non, dans le cadre d'une démarche mieux intégrée.

Les événements du 11 septembre 2001 ont eu des répercussions contrastées dans la région : s'ils ont suscité une évolution positive dans des pays comme l'Afghanistan – qui s'efforce de reconstruire le dispositif de sécurité de l'État – il est d'autres cas où l'État a pris plus de pouvoir et où les programmes de lutte contre le terrorisme rendent inaudible la voix, déjà ténue, de la société civile. Si l'assistance extérieure ne s'inscrit pas dans la durée, certains pays en développement qui avaient pourtant accompli des progrès récemment, risquent de les voir régresser.

## Introduction

La présente annexe expose les conclusions d'une enquête menée en 2002-03 sur la réforme des systèmes de sécurité en Asie. Les travaux ont porté sur 26 pays, dans quatre régions d'Asie : l'Asie centrale, l'Asie du Sud, l'Asie du Sud-Est et l'Asie-Pacifique<sup>2</sup>. L'encadré 4.1 donne des informations complémentaires sur les modalités de l'enquête).

Les pays d'Asie couverts par cette étude sont répartis sur la moitié du globe et représentent quelque 30 % de la population mondiale. Une telle immensité est synonyme d'une diversité considérable : de l'Inde, dont les forces armées comptent environ 1.25 million d'hommes, au tout jeune Timor-Leste, dont la population s'élève à moins de 500 000 âmes et dont l'armée est à peine formée. Dans un tel contexte, il est difficile de définir des catégories d'activités en rapport avec la réforme des systèmes de sécurité. Bien que la notion de RSS soit nouvelle pour la région, les principes démocratiques et les pratiques de développement qui constituent le socle des programmes d'action bénéficient d'une attention plus marquée dans le cadre de réformes menées à l'échelle des États. Au sein des systèmes de sécurité, toutefois, ce sont les vieux paradigmes qui continuent de prévaloir, la conséquence étant que les processus de réforme tendent à porter exclusivement sur les aspects militaires, sans toujours se montrer compatibles avec les améliorations enregistrées en matière de gouvernance.

La structure de l'annexe se présente comme suit :

- Elle évalue la disponibilité des informations relatives à la réforme des systèmes de sécurité en Asie<sup>3</sup>.
- Elle examine le contexte dans lequel peut se situer une réforme des systèmes de sécurité, en soulignant les facteurs qui ont poussé les gouvernements à inscrire la sécurité dans leurs programmes de réformes.
- Elle se penche sur la définition de la notion de sécurité dans la région, en la comparant au concept de RSS défini par le CAD.
- Elle évalue l'état d'avancement de la réforme des systèmes de sécurité en Asie, en mettant l'accent sur les éléments indispensables pour comprendre les tendances actuelles dans cette région.

## Disponibilité des informations

Les informations ont été réunies à partir de sources diverses : Internet, instituts de recherche d'Asie, participation à des conférences régionales sur les questions de sécurité, entretiens avec des responsables gouvernementaux et des membres d'instances chargées de la sécurité, organisations gouvernementales, intergouvernementales et non gouvernementales<sup>4</sup>. Le *Delhi Library Network* et les collections de l'*Institute for Peace and Conflict Studies* (IPCS) de New Delhi se sont avérés particulièrement utiles. L'enquête a

également mis à profit les connaissances spécifiques des membres de l'équipe concernant certains pays.

L'obstacle le plus important à la collecte de données fut le manque général d'informations de qualité sur la RSS, notion encore nouvelle en Asie. Si les informations traitant de la sécurité sont légion dès lors que le sujet est abordé sous un angle classique (par exemple : défense et police) ou que les défis plus vastes de la « sécurité humaine » sont concernés (respect de l'environnement, trafic d'êtres humains, VIH/SIDA, etc.), ces questions font rarement l'objet d'analyses systématiques du point de vue de la gouvernance. L'enquête constituait donc une première en ce qu'elle visait à rassembler des données disparates de manière à aborder ensemble les conceptions « dure » et « douce » de la sécurité. En l'absence de toute position officielle des responsables gouvernementaux et des milieux universitaires sur la réforme des systèmes de sécurité, c'est la définition du CAD qui a servi de référence pour nos recherches.

Pour les sociétés d'Asie centrale, en particulier, longtemps fermées aux regards des étrangers, les données ont été recueillies principalement à partir de sources extérieures. Dans l'ensemble de l'Asie, le traitement des informations obtenues a nécessité un certain nombre de précautions, car les sources officielles se montrent rarement critiques sur les questions de sécurité. En Asie du Sud, les rapports annuels élaborés par différents ministères indiens, dont le ministère de la Défense et des Affaires étrangères, se sont avérés utiles, mais ce sont les nouveaux portails et les magazines qui ont représenté la première source d'informations. En ce qui concerne l'Asie du Sud-Est, aucun des portails des services gouvernementaux n'a fourni de données pertinentes, à part ceux du Cambodge, qui ne concernent néanmoins que la démilitarisation. Autre source intéressante d'informations pour l'Asie du Sud-est et les îles du Pacifique : les sites Internet des donateurs, même si peu d'entre eux procèdent à des évaluations critiques de leurs activités.

De manière générale, il semble y avoir corrélation, dans l'ensemble de l'Asie, entre le type de gouvernement en place et l'accès aux informations sur les questions de sécurité. Les pays démocratiques tendent à jouer davantage la carte de la transparence quant aux réformes qu'ils accomplissent, alors que les régimes autoritaires mettent beaucoup moins de données à disposition, à l'exception des éléments provenant de sources officielles, difficilement vérifiables. L'absence de langage commun en matière de sécurité dans l'ensemble de la région gêne davantage encore les efforts en faveur de l'ouverture et du débat.

### Contexte dans lequel peut s'inscrire la réforme des systèmes de sécurité

Trois grands changements ont eu une incidence sur le contexte de la réforme en Asie ces dernières années. À partir des années 90, la conception traditionnelle de la sécurité, réaliste et axée sur le tout-État, est remise en cause par de nouvelles approches privilégiant la sécurité humaine et une perception de la sécurité fondée sur la coopération. Des menaces d'un genre nouveau pèsent sur la sécurité et suscitent un intérêt accru : détérioration de l'environnement, mouvements de population, trafic d'êtres humains, de stupéfiants et d'armements, manque de ressources énergétiques, répercussions négatives de la mondialisation sur certains groupes de population marginalisés. Les objectifs en matière de sécurité s'en trouvent élargis, et l'attention porte désormais davantage sur les questions de gouvernance et sur le rôle des civils dans l'élaboration des politiques de sécurité. Le respect

des droits de l'homme et le développement se sont peu à peu imposés comme d'importantes questions de sécurité à part entière, malgré une diminution de la capacité des gouvernements à faire face aux défis qui se posent dans le domaine du développement.

Cette évolution vers des concepts de sécurité plus larges et non militaires a été accentuée, à certains égards, par la crise économique qui a frappé la région à l'automne 1997, affectant plus spécialement l'Asie du Sud-Est. Cette crise a non seulement mis en lumière les fragilités de nombreuses catégories de la population asiatique, elle a aussi conduit de nombreux pays à réduire leurs budgets de défense, en limitant les acquisitions et en incitant les armées régionales à revoir leurs niveaux de forces. De nombreux pays d'Asie étant tributaires de l'aide internationale pour renflouer leurs économies en difficulté, les organismes extérieurs ont pu influencer les politiques nationales en faveur d'une révision des budgets de défense, considérées depuis longtemps comme un frein aux dépenses sociales et économiques. Dès lors, les pressions se sont intensifiées en vue d'obtenir plus de transparence et de sens des responsabilités dans les institutions chargées de la sécurité, et afin de les rendre plus respectueuses des normes établies en matière de droits de l'homme.

Toutefois, les attentats du 11 septembre 2001 à New York et le début de la lutte contre le terrorisme à l'échelle mondiale ont porté un coup sévère à ces développements. De nombreux pays d'Asie voient désormais dans le terrorisme le principal défi de sécurité, pour l'État comme pour la population. Les principes de sécurité réalistes, axés sur le tout-État, retrouvent une place importante dans la planification des activités liées à la sécurité, créant des conditions moins favorables à la réforme. Il est particulièrement préoccupant que la police et les forces armées bénéficient dans de nombreux pays, sous prétexte de lutte antiterroriste, de pouvoirs renforcés en matière de perquisition et d'arrestation. En outre, des lois spéciales ont été adoptées afin de restreindre les libertés civiles et le rôle de supervision exercé par les instances civiles sur les organismes chargés de la sécurité. Ces différents facteurs ne facilitent guère les efforts visant à une responsabilisation accrue de ces organismes.

Récemment, le rôle de plus en plus affirmé de la Chine à l'échelle régionale, ainsi que les déclarations de la Corée du Nord affirmant détenir à présent une capacité nucléaire, ont fait naître des inquiétudes dans l'ensemble de la région; certains pays pourraient dès lors être amenés à développer leurs propres capacités militaires pour faire face à ce qu'ils perçoivent comme de nouvelles menaces. Autant d'éléments qui accentuent le risque d'une course aux armements susceptible de compromettre les avancées récentes enregistrées dans la région en matière de développement.

Les défis de sécurité auxquels l'Asie est aujourd'hui confrontée sont cependant très divers et doivent être appréhendés aux niveaux infrarégional et national.

### **Asie centrale**

Les cinq États qui forment cette région (Kazakhstan, Kirghizistan, Tadjikistan, Turkménistan et Ouzbékistan) ont acquis leur indépendance il y a un peu plus de dix ans. Sous le régime soviétique, leur identité et leur cohésion avaient été délibérément mises à mal par des frontières arbitraires et par l'envoi forcé dans ces Républiques de populations russes ou issues d'autres minorités ethniques. Après l'indépendance, en 1991, leurs gouvernements communistes respectifs ont constitué des partis politiques et assumé le pouvoir, qu'ils conservent aujourd'hui grâce à un contrôle étroit des processus politiques et des élections. L'autoritarisme qui règne actuellement dans la région n'est guère propice à l'instauration de la responsabilisation et de la transparence dans les systèmes de sécurité.

L'héritage de l'Union soviétique se fait toujours sentir dans la façon dont les Républiques d'Asie centrale abordent leurs problèmes de sécurité. La région est confrontée à la stagnation économique, à l'influence croissante de l'Islam politique, au trafic de drogue et d'armes. Les structures de sécurité nationales s'inspirent toujours du modèle soviétique, et les Républiques restent dépendantes de la Russie pour les armes et pour la formation de leurs forces de sécurité. Dans le même temps, en raison des conflits d'intérêts qui opposent ces pays et la Russie, plusieurs Républiques d'Asie centrale ont conclu des accords de coopération en matière de sécurité avec des puissances extérieures comme les États-Unis et la Chine. Avec le soutien de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), différentes initiatives ont été engagées afin de régler par la coopération un certain nombre de problèmes de sécurité dans la région. Ces efforts, toutefois, concernaient surtout les aspects liés à la stabilité régionale et à la sécurité transfrontières, et nettement moins la gestion des organismes publics chargés de la sécurité.

Après le 11 septembre 2001, l'importance stratégique de l'Asie centrale pour l'Occident s'est renforcée de façon spectaculaire, entraînant un affaiblissement de l'aide et des pressions extérieures en faveur de réformes axées sur la gouvernance. Le gouvernement des États-Unis, notamment, a intensifié ses relations militaires avec plusieurs États de cette région pour gérer la crise en Afghanistan et élargir la base de la lutte contre le terrorisme.

### **Asie du Sud**

Dans cette région, le discours sur la sécurité est dominé par les tensions permanentes entre l'Inde et le Pakistan, et par la question des capacités nucléaires de ces deux pays. L'Asie du Sud est le théâtre de différentes formes de conflit violent, dont les principaux ingrédients sont le fondamentalisme religieux, l'insurrection, le séparatisme, le terrorisme et la politique de castes. Le trafic d'armes et de stupéfiants, le blanchiment de capitaux et les associations mafieuses soutiennent et alimentent certains de ces conflits. Par ailleurs, les programmes inachevés de développement national, ainsi que les frontières instables issues de la période coloniale, ne font que nourrir, voire aggraver, bon nombre de tensions.

Dans certains cas, par exemple en Afghanistan, l'effort de reconstruction commence à peine, après des décennies de destructions causées par les conflits ou par des interventions extérieures déstabilisatrices. L'influence du gouvernement actuel ne dépasse guère les limites de la capitale, Kaboul, et les défis auxquels il doit s'attaquer pour assurer la sécurité et la stabilité sont gigantesques. Les chefs de guerre locaux restent très puissants dans les provinces et entretiennent des forces armées indépendantes. En matière d'ordre public, la situation est peu reluisante : les rebelles Talibans et les combattants *d'al Qaeda* sont toujours présents, les luttes inter-ethniques se poursuivent dans le pays et les conflits de loyauté déchirent les forces de sécurité rattachées à l'État. La Force internationale d'assistance et de sécurité (ISAF) est encore incapable d'exercer ses compétences bien au-delà de Kaboul. Des millions de mines terrestres et de munitions non explosées, un marché florissant d'armes de petit calibre, le trafic de stupéfiants et la pratique de l'extorsion de fonds constituent autant de menaces supplémentaires pour la sécurité et le développement. Bien que la communauté internationale reste le principal garant de la stabilité et de la sécurité dans le pays, les fonds débloqués au titre de l'aide internationale s'avèrent très en deçà des besoins pour que l'Afghanistan puisse se reconstruire et recouvrer sa pleine souveraineté.

Exception faite de l'Inde, les institutions démocratiques de la région sont fragiles et vulnérables aux pressions extérieures et aux fractures internes. La corruption rampante et la mauvaise gestion permettent aux militaires et aux forces fondamentalistes d'accroître

leur influence politique dans de nombreux pays. L'Association sud-asiatique de coopération régionale (ASACR) ne parvient pas à résoudre les problèmes régionaux; son principal objectif – développer la coopération dans les domaines économique et social – n'a pas réussi à améliorer les conditions d'existence des populations d'Asie du Sud.

### **Asie du Sud-Est**

Certaines organisations régionales, telles que l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE) et le Forum régional de l'ANASE (ARF) jouent un rôle stabilisateur en facilitant le dialogue pour traiter les problèmes régionaux. En revanche, les programmes de réforme des systèmes de sécurité progressent lentement dans les pays d'Asie du Sud-Est. La place prépondérante qu'occupent souvent les militaires dans la vie politique, conséquence des combats pour l'indépendance menés par les nationalistes, a contraint la plupart des pays concernés à lutter pour imposer un contrôle effectif des instances civiles sur les forces armées. Par ailleurs, la cohabitation d'ethnies différentes qui caractérise une majorité de pays aggrave les tensions et l'instabilité politiques, permettant également à l'armée de rester présente dans les affaires intérieures.

Le maintien de régimes communistes dans les États indochinois du Viêtnam et du Laos, de même que l'héritage du passé au Cambodge, ont abouti à la mise en place de gouvernements autoritaires fondés sur la notion de parti unique, dans lesquels l'armée occupe une place privilégiée. Le Myanmar vit sous la férule militaire depuis plus de quarante ans. En Indonésie, où règne un semblant de démocratie, l'armée joue un rôle non négligeable dans tous les aspects de la vie nationale malgré les réformes mises en œuvre dans plusieurs domaines et tant vantées par les autorités. Le plus souvent, les obstacles à la réforme des systèmes de sécurité découlent de problèmes de gouvernance plus généraux, qui affectent également le domaine de la sécurité. Les problèmes de corruption, de responsabilisation et de développement des capacités, ainsi que l'absence de société civile proprement dite, sont autant de freins au renforcement de l'État dans la région, et doivent être abordés en même temps que les réformes spécifiques concernant les systèmes de sécurité.

### **Îles du Pacifique**

Les pays de cette région qui ont fait l'objet de l'enquête ont en commun plusieurs caractéristiques : faiblesse des gouvernements, stagnation économique, dépendance à l'égard de l'aide extérieure. Dans les îles Fidji, peu peuplées, l'instabilité s'explique par des difficultés d'adaptation au partage du pouvoir entre plusieurs ethnies. S'agissant des îles Salomon, elles ont connu ces dernières années un conflit armé dévastateur entre milices rivales, qui n'a pris fin que vers le milieu de l'année 2003 après l'intervention de forces régionales de maintien de la paix. Sur l'île de Bougainville, un conflit sécessionniste vient également de s'achever, là aussi grâce à une aide extérieure, et le statut de l'île est en cours de négociation. Dans chacun de ces cas, les forces de sécurité ont joué un rôle de premier plan dans la politique intérieure, qu'il convient d'interpréter comme un aspect d'une stratégie plus globale visant à rétablir la stabilité et la sécurité dans ces pays insulaires.

## **Comment définir la sécurité en Asie**

La région Asie-Pacifique offre une gamme complexe et variée de perceptions de la sécurité, au niveau des gouvernements et des populations. Les différentes sous-régions,

mais aussi les États, ont leur façon propre de définir ce que recouvre la notion de sécurité. Dans les pays aux frontières instables, la sécurité est perçue le plus souvent comme la défense du territoire national. Cette conception réaliste, qui place au premier plan l'État et sa sécurité, prédomine dans la plupart des capitales, en particulier en Asie centrale. En ce qui concerne l'Asie du Sud, les relations entre l'Inde et le Pakistan sont au cœur de la réflexion sur la question de la sécurité et déterminent les approches adoptées à cet égard. C'est la conception réaliste qui prévaut : l'accent est mis sur la préparation des forces, sur le renforcement de la capacité militaire par l'acquisition d'armements, et sur l'amélioration des dispositifs. Aujourd'hui encore, une part importante des ressources nationales sert à doter les pays concernés en armes et vecteurs nucléaires, ainsi qu'en dispositifs de défense.

Ce sont les approches classiques qui continuent de modeler le discours sur la sécurité en Asie, bien que les préoccupations nouvelles qui figurent au programme des RSS suscitent une attention croissante. D'autres aspects, comme les ressources en eau, le trafic international d'armements et de stupéfiants, les réfugiés, l'environnement, les problèmes de gouvernance et les effets négatifs de la mondialisation, commencent à être perçus comme de grandes questions de sécurité à part entière qui concernent l'ensemble de la population. Aux Philippines, en Malaisie et en Indonésie, notamment, les mouvements islamiques fondamentalistes sont devenus un problème majeur pour la sécurité nationale et régionale. Cette évolution vers une conception plus globale de la sécurité, dans laquelle la coopération tient une large place, a cependant été mise à mal par les événements du 11 septembre.

La définition que donne le CAD de la réforme, laquelle repose sur une approche englobant l'ensemble des systèmes pour répondre aux besoins des États et de leurs populations en matière de sécurité dans le respect des normes démocratiques, n'a pas encore trouvé sa place dans le discours sur la sécurité qui prévaut dans la région, que ce soit au niveau gouvernemental, chez les universitaires ou dans les milieux en charge de l'élaboration des politiques. Bien qu'il s'agisse là d'une difficulté importante pour les bailleurs de fonds désireux d'influer sur les politiques de sécurité des pays d'Asie, on ne peut en conclure pour autant qu'aucun des aspects faisant partie du programme de réforme n'est pris en compte. L'expression « réforme des systèmes de sécurité » a peut-être du mal à s'imposer, mais les préoccupations qu'elle recouvre sont bien connues. Le grand défi qui se pose aux pays d'Asie consiste donc à définir de nouveaux cadres conceptuels et institutionnels permettant d'aborder les problèmes de sécurité, classiques ou autres, dans le contexte d'une démarche plus globale.

## Évaluation des résultats

Un vaste ensemble de réformes touchant à la sécurité est déjà en cours de mise en œuvre dans différents pays d'Asie; les mesures qu'elles comportent, axées principalement sur le domaine militaire, visent à rendre les forces armées plus efficaces plutôt qu'à les obliger à rendre des comptes. La situation est d'ailleurs la même pour les réformes dont l'initiative vient des pays eux-mêmes et pour celles qui sont lancées suite à une impulsion extérieure. La volonté de réformer tend à venir de l'intérieur dans les pays plus développés, et donc moins dépendants de l'aide internationale; on observe la situation inverse dans les pays plus tributaires de cette aide. De même, dans les pays où la société civile s'affirme davantage, les programmes de réforme sont généralement plus complets, même si les

termes « réforme des systèmes de sécurité » sont rarement employés. Certes, les obstacles aux réformes sont légion en Asie, mais ils semblent plus fréquents lorsque ce sont des acteurs extérieurs qui incitent à ces réformes. Les événements du 11 septembre 2001 ont eu des répercussions contrastées dans la région : s'ils ont suscité une évolution positive dans des pays comme l'Afghanistan – qui s'efforce de reconstruire le dispositif de sécurité de l'État – il est d'autres cas où l'État a pris plus de pouvoir et où les programmes de lutte contre le terrorisme rendent inaudible la voix, déjà ténue, de la société civile.

### **Asie centrale**

Le climat n'est guère favorable à la RSS en Asie centrale, en raison à la fois de la lutte mondiale contre le terrorisme et de la nature des régimes politiques en place dans la région. La fragilité des appareils législatifs et judiciaires, le musèlement des médias et l'apathie de la société civile n'ont fait que renforcer le conservatisme des régimes en place. La région a cependant enregistré un succès de taille, voici une dizaine d'années, lors du retrait des armes de destruction massive des territoires de l'Ouzbékistan et du Kazakhstan à l'instigation de puissances extérieures. Depuis lors, une série d'initiatives à l'appui de la stabilité régionale ont fait leur chemin, sous l'impulsion d'acteurs extérieurs, et ce bien que la méfiance qui règne entre pays voisins représente un obstacle de plus au développement d'un système viable de sécurité collective<sup>5</sup>.

Dans l'ensemble, les progrès enregistrés à l'intérieur des différents pays sont limités, en particulier sur le front des réformes en matière de gouvernance. Les vestiges de l'armée soviétique forment l'épine dorsale des forces de sécurité dans tous les pays ayant été soumis de la même façon au contrôle absolu de l'État. La grande instabilité politique de l'Afghanistan a entravé, à plus d'un titre, la mise en œuvre de réformes dans les Républiques voisines. Les initiatives relatives au système politique et aux mécanismes de décision et portant sur les problèmes de sécurité impliquent rarement l'appareil législatif. En ce qui concerne l'élaboration des politiques, les instances civiles de gestion et les initiatives visant à renforcer les capacités des civils brillent généralement par leur absence. Le cas du Kirghizistan est toutefois remarquable : de sa propre initiative, en effet, ce pays a tenté de revoir sa législation et sa politique en matière de sécurité, dans le contexte d'une réforme constitutionnelle globale; ce réexamen n'a cependant pas encore abouti à la création de nouveaux mécanismes institutionnels propres à renforcer le contrôle des institutions civiles sur les forces de sécurité.

Les attentats du 11 septembre ont eu des conséquences directes pour l'Asie centrale, et ont influé notamment sur la nature des engagements extérieurs dans la région. Le fondamentalisme islamique et le terrorisme sont désormais les premières préoccupations des acteurs extérieurs, en particulier les États-Unis, dont l'influence dans la région s'est renforcée régulièrement au cours des deux années écoulées. Il est encore trop tôt pour évaluer l'impact de l'action américaine. Toutefois, on peut d'ores et déjà supposer, compte tenu de la priorité accordée au règlement de la crise en Afghanistan et à la neutralisation de la menace que représentent les derniers représentants de l'ancien régime taliban et leurs disciples d'al Qaeda, que les réformes portant sur la gouvernance passeront après le renforcement de l'efficacité opérationnelle des forces de sécurité régionales. Le cas de l'Ouzbékistan offre à cet égard un exemple intéressant (voir encadré 4A2.1).

### Encadré 4A2.1. **Doctrine militaire de l'Ouzbékistan**

Pays le plus peuplé d'Asie centrale, l'Ouzbékistan représente également la plus grande puissance militaire de la région. Sa nouvelle doctrine militaire, dévoilée en février 2004, fait du terrorisme lié au trafic de stupéfiants et de l'extrémisme religieux deux des menaces les plus graves à la sécurité nationale. L'Ouzbékistan s'est tourné vers la Russie et les États-Unis afin d'obtenir une aide pour le maintien et la restructuration de ses forces militaires. Bien qu'il soit urgent que la nouvelle infrastructure de sécurité lance et soutienne le processus de réforme et fasse en sorte que la sphère politique ait un jugement plus positif des nouveaux concepts de sécurité, l'aide extérieure porte avant tout sur la formation et les équipements militaires. La stratégie de réforme actuelle repose sur l'idée que « l'opposition interne et les influences extérieures gênantes peuvent être limitées, pendant la période de transition, grâce à l'autorité sévère mais bienveillante d'un gouvernement central dominant ». Au plan interne, le gouvernement ouzbek est intervenu vigoureusement pour écraser les formes d'expression religieuse non admises, recourant aux arrestations de masse et à d'autres pratiques qui lui ont valu les critiques de la communauté internationale. Selon certains spécialistes des questions des droits de l'homme, la répression interne alimente un cercle vicieux, puisqu'elle ne peut qu'encourager l'opposition au gouvernement.

### **Asie du Sud**

La nouvelle réflexion sur laquelle se fonde les programmes de RSS, davantage axée sur la gouvernance, n'est pas encore d'actualité en Asie du Sud, où la priorité reste le renforcement des dispositifs et capacités militaires. Dans les débats sur la sécurité, les gouvernements dominateurs de la région continuent de marginaliser la société civile et les médias; on observe néanmoins un début d'évolution. Par ailleurs, la persistance de violents combats permet de penser que la construction de la paix sera une composante particulièrement importante de la réforme des systèmes de sécurité dans la région, que les donateurs devront clairement intégrer dans leurs programmes d'aide. Cette constatation s'impose avec une acuité particulière en Afghanistan, où les domaines concernés par cette réforme constituent un ensemble unique.

L'influence du gouvernement central afghan ne dépasse guère les limites de Kaboul, si ce n'est de façon purement théorique; au-delà de la capitale, les chefs de guerre locaux font la loi, entretiennent des armées indépendantes et perçoivent directement des recettes, sans rendre de comptes au gouvernement central. La création d'une nouvelle armée nationale est en cours, et les mécanismes institutionnels nécessaires à sa gestion se mettent place; il s'agit toutefois d'un processus de longue haleine, que différents obstacles viennent ralentir. En particulier, les Taliban et *al Qaeda* bénéficient toujours du soutien passif d'une grande partie de la population, ce qui ne facilite pas les efforts de reconstruction. Il est donc essentiel que le soutien de la communauté internationale ne faiblisse pas, afin d'assurer la sécurité dans le pays et de jeter les bases de réformes plus concrètes.

Les contraintes en matière de ressources humaines et financières, ainsi que l'insuffisance de la coordination entre les ministères de l'Administration de transition de l'Afghanistan (TAA), représentent une entrave majeure aux réformes. L'aide considérable promise par les pays donateurs pour remédier à ces problèmes peine à se matérialiser. Les menaces que continuent de faire peser les chefs de guerre locaux résultent en partie du soutien fourni par les Américains à ces groupes armés pour qu'ils contribuent à la lutte

contre *al Qaeda* et contre les derniers Talibans. Ce sont donc les aspects militaires qui prédominent dans les réformes entreprises à l'initiative de la communauté internationale. Nettement moindres sont les efforts consacrés à la remise en état des infrastructures indispensables au maintien de l'ordre public en général, notamment le système judiciaire, spécialement mentionné dans l'Accord de Bonn<sup>6</sup>.

Au Bangladesh, pays plus stable, les initiatives liées à la sécurité concernent au premier chef, jusqu'à présent, le problème posé par les importantes quantités d'armes qui circulent dans le pays et par l'insécurité aux frontières. Les résultats obtenus sont variables. La fragilité des institutions politiques empêche toute planification stratégique à long terme dans le domaine de la sécurité. La montée des partis fondamentalistes pourrait également faire obstacle à d'éventuelles initiatives extérieures visant à réformer le système de sécurité. Par ailleurs, l'influence des médias, des universitaires et de la société civile est généralement faible. Ces différents groupes pourraient cependant jouer un rôle important, le cas échéant, en suggérant un programme de réforme différent qui comprendrait des mesures destinées à renforcer la gouvernance du système de sécurité et à démilitariser la société, deux priorités qui, dans l'état actuel des choses, devraient prendre le pas sur des réformes axées exclusivement sur la défense.

S'agissant de l'Inde, la défense nationale a toujours constitué le domaine réservé de l'armée et des échelons les plus élevés de l'administration. Une évolution est perceptible depuis quelques années, en particulier depuis la dernière série d'essais nucléaires, qui a révélé l'intérêt croissant de la population et suscité de nombreux commentaires. Les médias, cependant, n'assument pas encore pleinement leur rôle de « chien de garde » et soutiennent fréquemment, sans faire preuve d'esprit critique, les mesures visant à accroître les moyens militaires nationaux. Les milieux universitaires et les responsables de l'élaboration des politiques n'ont encore lancé aucun débat d'envergure sur la sécurité, malgré l'attention marquée que reçoit la question des dépenses de défense. Toutefois, il faudrait encore que le débat public se transforme en pressions concrètes pour permettre le lancement de réformes spécifiques dans le domaine de la défense, mais aussi, dans une mesure nettement moindre, dans d'autres secteurs de l'appareil sécuritaire de l'État. Les récents scandales liés à des contrats d'achat dans le domaine de la défense et au détournement de fonds publics, à la fois par des organismes privés et gouvernementaux, ont mis l'accent sur la nécessité de procéder à des réformes dans ce secteur.

Des progrès intéressants ont eu lieu ces dernières années, sur plusieurs fronts. Des dispositions ont été prises afin de réduire les acquisitions d'équipements de défense et de les rendre plus transparentes; le fonctionnement de certaines organisations de défense de haut niveau a été simplifié, et l'armée a fait l'objet de restructurations majeures au plus haut niveau; le Parlement et ses commissions spécialisées, comme la Commission des comptes publics et la Commission permanente de Défense, suivent avec plus d'attention les activités liées à la défense; le Contrôleur et Vérificateur général, institution indépendante et statutaire créée aux termes de la Constitution, soumet chaque année un rapport au Parlement sur les dépenses relatives à la défense et présente des suggestions pour une utilisation efficace des fonds. En dépit de ces améliorations, le Pakistan reste au cœur de la politique de sécurité de l'Inde, la conséquence étant que les problèmes de sécurité moins classiques auxquels le pays doit faire face ne reçoivent pas l'attention qu'ils mériteraient dans le programme d'action national.

Au cours des cinq dernières années, l'insurrection maoïste au Népal a créé le cadre nécessaire à un débat sur la sécurité et aux initiatives de réforme. L'instabilité politique persistante a empêché le Parlement de discuter des questions de sécurité essentielles, tandis que les instances non gouvernementales se sont intéressées avant tout, jusqu'à présent, aux aspects économiques et environnementaux. Différentes ONG engagées dans des initiatives de développement accentuent néanmoins leurs pressions sur le gouvernement (par des appels en faveur d'une gestion plus efficace, d'une adaptation de la politique de sécurité et d'une réduction des dépenses de défense) en vue de lancer une réforme du système de sécurité<sup>7</sup>. La communauté des bailleurs de fond apporte son soutien, par exemple en ce qui concerne les secteurs de la police et de la justice, pour lesquels le ministère britannique du Développement international intervient. Les ONG pressent également les pouvoirs publics d'engager un dialogue durable avec les Maoïstes : elles redoutent en effet que le recours à une riposte militaire, rendu possible par l'armement moderne et la formation reçus des États-Unis, du Royaume-Uni, de la Chine et de l'Inde n'entraîne un élargissement du conflit.

La conception pakistanaise de la sécurité, comme celle de l'Inde, est fortement influencée par le conflit qui oppose ces deux pays, ce qui ne plaide guère en faveur de l'adoption d'une approche plus globale de la sécurité. Le retour au pouvoir des militaires au Pakistan exclut en effet tout contrôle réel des civils sur les questions de défense, encore que, même à l'époque où les civils détenaient le pouvoir, un tel contrôle n'ait que rarement été effectif. Grâce au rôle actif qu'elle a joué dans les affaires politiques et économiques du pays, l'armée a pu assurer son autonomie. Les crises auxquelles le pays est confronté le long de ses frontières avec l'Inde et l'Afghanistan, de même que l'activité croissante des groupes islamiques radicaux à l'intérieur du pays, servent également de justifications aux mesures de sécurité exceptionnelles qui rendent encore plus difficile l'exercice du contrôle par les civils. Malgré les critiques fréquentes formulées par les médias, au fil des années, à l'encontre de la politique de sécurité appliquée par les militaires, aucun changement majeur n'est intervenu. Compte tenu du type de gouvernement aujourd'hui aux commandes et de l'absence d'implication réelle de la société civile dans les questions de sécurité, il y a fort à parier que les chances de réforme resteront minces dans un avenir proche.

Le cas du Sri Lanka est totalement différent. La fin des hostilités entre le gouvernement et les Tigres tamouls a ouvert la voie à un vaste effort de reconstruction, y compris dans le domaine des systèmes de sécurité. Jusqu'ici, l'accent a été mis sur la constitution d'une nouvelle armée afin de faire face aux nécessités du temps de paix, en raison des questions politiques délicates que soulève la réforme du secteur de la défense (voir encadré 4A2.2). La possibilité d'élargir le champ d'action dépendra largement du caractère durable de la paix. Médias et universitaires commencent à s'intéresser davantage au programme de réforme plutôt qu'aux questions de conflits, mettant en lumière certains problèmes comme les scandales liés aux dépenses militaires et appelant à une participation accrue des citoyens dans les questions de défense. Certains médias ont souligné la nécessité d'un débat public et politique plus poussé concernant les projets de réforme. En 2003, le gouvernement a réduit considérablement le budget de la défense : un pas important vers l'abandon d'une économie de guerre en faveur d'une position plus propice à la reconstruction.

### Encadré 4A2.2. Réforme du secteur de la défense en tant que processus politique

La réforme du secteur de la défense au Sri Lanka a commencé en 2002 : le Premier ministre a créé à cette époque le Comité d'examen de la défense (CED), qui a formulé des recommandations très détaillées prévoyant la modernisation de l'armée, ainsi que la restructuration des activités de commandement et de contrôle, de façon à mieux faire accepter par l'armée un contrôle exercé par les civils. La première tâche du comité a consisté à évaluer les travaux de l'Organisation supérieure de défense en raison de la décision du président d'abandonner le portefeuille de la défense. Le jour où un document élaboré par le CED a été rendu public par erreur, d'aucuns ont exprimé la crainte que les recommandations du Comité concernant la restructuration de l'Organisation supérieure de défense ne soient anticonstitutionnelles compte tenu du rôle du président en tant que Commandant en chef des forces armées du Sri Lanka. Bien que les travaux du comité se soient poursuivis rapidement, le CED lui-même est devenu l'objet de joutes politiques entre le président et le Premier ministre, dont les relations sont toujours plus tendues. En 2003, le président a pris la décision de mettre fin aux activités du CED et de confier la conduite de la réforme des systèmes de sécurité à l'État-major conjoint pour les opérations; peu de progrès ont été enregistrés depuis lors.

### Asie du Sud-Est

Le tableau est également très contrasté en ce qui concerne la réforme des systèmes de sécurité en Asie du Sud-Est. Les pays qui en auraient le plus besoin, notamment le Cambodge, l'Indonésie et le Myanmar, n'envisagent pas sérieusement la mise en œuvre de changements profonds : cela s'explique par la place centrale que leurs forces de sécurité occupent dans la gestion économique et politique, et par les problèmes plus généraux de gouvernance et de développement qui affectent ces sociétés. Même dans des pays comme la Thaïlande et les Philippines, où la réforme bénéficie d'un soutien politique plus important, il s'est avéré extrêmement difficile de garder le cap du changement face aux crises économiques et politiques. Toutefois, la société civile est très active dans ces deux pays, et a contribué à faire en sorte que la réforme reste à l'ordre du jour. Plus généralement, le faible engagement des acteurs de la société civile dans le domaine de la sécurité explique, pour une part importante, le peu d'engouement pour la réforme des systèmes de sécurité dans la région.

Les réformes touchant au domaine de la sécurité en Indonésie ont été lancées en réponse aux pressions extérieures et aux attentes exprimées par la population suite au passage du pays à la démocratie. La tâche la plus difficile à accomplir après la fin du régime Soeharto visait à réduire l'influence des militaires dans la vie politique et économique. L'une des premières étapes a été la séparation théorique de l'armée et de la police, l'objectif étant de définir plus clairement leurs rôles respectifs en matière de sécurité. Toutefois, la réapparition de problèmes de sécurité intérieure a permis à l'armée de rester très présente dans ce domaine. Le débat a par ailleurs été engagé – en grande partie à l'initiative d'acteurs extérieurs et de membres de la société civile – sur les possibilités de limiter le rôle officiel de l'armée dans des transactions dont on reconnaît depuis longtemps qu'elles permettent de compléter le budget de la défense (voir encadré 4A2.3). Il est cependant peu probable, au vu des restrictions budgétaires, qu'une telle option soit financièrement réalisable; il serait en outre malaisé de convaincre les militaires d'abandonner leur autonomie financière, qui les protège depuis longtemps de la curiosité des autorités civiles.

### Encadré 4A2.3. Dépenses militaires hors budget

Les modalités actuelles de financement des dépenses de défense en Indonésie comportent de réelles limites. Actuellement, on estime à seulement 25 % la proportion des dépenses de l'armée et de la police financées par le budget de l'État. Le reste correspond à des crédits hors budget, principalement des intérêts commerciaux de fondations sous le contrôle de l'armée, dont beaucoup ne sont d'ailleurs pas viables économiquement. Cette autonomie financière permet de limiter les débats, dans le public et au sein du gouvernement, sur le rôle de l'armée concernant la sécurité et sur l'utilisation qu'elle fait de ses ressources. La réintroduction des dépenses militaires dans le budget de l'État et l'intervention du Parlement pour déterminer la politique à suivre dans le domaine militaire pourraient permettre d'améliorer le professionnalisme des forces armées et de renforcer le contrôle des instances civiles. Il se peut toutefois que le gouvernement ne soit pas en mesure de satisfaire l'intégralité des besoins de l'armée indonésienne, car la concurrence est rude pour un budget déjà serré : un facteur qui a plutôt émoussé l'enthousiasme des militaires quant à l'éventuel abandon de leurs activités commerciales. Dans le même temps, on constate combien il est nécessaire que les dépenses de défense actuelles – budgétaires et extra-budgétaires – soient aussi efficaces et efficientes que possible\*.

\* Voir Hendrickson, D. et N. Ball. (2002), « Off-Budget Military Expenditure and Revenue: Issues and Policy Perspectives for Donors », Conflict, Security and Development Group, *Occasional Paper*, n° 1, King's College Londres.

La volonté de réforme de l'armée en Indonésie s'est considérablement affaiblie après le 11 septembre 2001 : le pays a alors été soumis à des pressions internationales croissantes, en particulier de la part des États-Unis, en vue d'une lutte plus active contre les éléments terroristes présents sur son territoire. Les États-Unis lui ont fourni une aide afin de lui permettre de moderniser son dispositif antiterroriste; toutefois, ce n'est pas l'armée qui a perçu cette aide directement. L'escalade du conflit à Aceh, ainsi que les attentats à la bombe de Bali et de l'hôtel Marriott à Djakarta, ont contribué à rétablir l'influence politique de l'armée, ainsi que son rôle traditionnel de garant principal de la stabilité et de la sécurité de la nation indonésienne, même si elle reste officiellement à l'écart de la politique.

Cette tendance à refaire de l'armée le principal rempart contre les menaces intérieures et extérieures se manifeste aussi à l'échelle de la région dans son ensemble. Aux Philippines, par exemple, les forces armées ont reçu une formation spéciale dispensée par les Américains, en vue de faire face aux insurgés dans le sud du pays. En dépit du fort désir de changement politique manifesté par l'opinion, les militaires conservent leur influence. L'ANASE elle-même a adopté de nouvelles résolutions visant à intensifier la coopération régionale face aux nouveaux défis posés par le terrorisme international. Il est encore trop tôt pour déterminer ce que sera l'incidence, sur la réforme des systèmes de sécurité dans la région, de la lutte antiterroriste menée par les États-Unis, mais on peut à juste titre craindre que les initiatives à court terme destinées à améliorer l'efficacité opérationnelle des forces de sécurité ne prennent le pas sur les mesures à long terme axées sur le renforcement du contrôle des institutions civiles et de la responsabilisation des forces armées.

Sortant d'un conflit, le Cambodge et le Timor-Leste doivent aujourd'hui affronter une gamme de difficultés d'un genre différent. Dans le cas du Cambodge, l'initiative en faveur de la RSS est venue de l'extérieur, mais le soutien de la communauté internationale revêt

généralement un caractère ponctuel, décousu, et dépourvu de toute connaissance globale des besoins de sécurité du pays ou de la manière dont s'articulent les différents éléments de l'appareil sécuritaire de l'État. Le programme de démobilisation géré par la Banque mondiale, lancé parallèlement à un examen de la situation de la défense conduit avec le soutien de l'Australie, a été conçu principalement comme un exercice de compression des effectifs militaires et de réduction des coûts, en ne se souciant guère de lier les deux processus ou d'aborder les questions de gouvernance fondamentales qui se posent au sein de l'armée et qui menacent gravement la stabilité du pays ainsi que ses perspectives de développement. Quant à d'autres projets en rapport avec la sécurité et portant sur les armes de petit calibre, les mines terrestres et la police ont apporté certaines améliorations à court terme en matière de sécurité. Si la nécessité de changements structurels dans le mode de fonctionnement du système de sécurité cambodgien est généralement admise, le contexte reste, aujourd'hui encore, peu propice à la mise en œuvre de réformes. Les initiatives de la société civile prennent cependant rapidement de l'ampleur, et leur influence pourrait bientôt commencer à se faire sentir en faveur de la réforme des systèmes de sécurité.

À ce jour, c'est le Timor-Leste – contraint de reconstruire entièrement son système de sécurité après le départ des forces d'occupation indonésiennes – qui a mis en œuvre le programme de réforme le plus complet dans la région. Il a fallu pour cela constituer une nouvelle armée nationale, assurer la démobilisation des anciens combattants, instaurer un appareil judiciaire entièrement nouveau et créer des organes de gestion civile essentiels, tels que les ministères de la Justice et de la Défense et une instance consultative nationale sur la sécurité. Le fait que la réforme ait été partie intégrante de la transition vers l'indépendance et du programme général de reconstruction a renforcé la volonté politique interne et le soutien international, ce qui a permis de disposer de ressources propres à mettre en place le dispositif de sécurité du pays. Les premiers résultats sont prometteurs, mais le Timor-Leste demeure particulièrement vulnérable à d'éventuelles restrictions dans le soutien de la communauté internationale, dont il dépend beaucoup pour faire face à ses besoins en matière de développement et de sécurité.

Contrastant radicalement avec ces deux pays déchirés par la guerre, plusieurs autres États de la région ont atteint un niveau de développement élevé. La gouvernance des organismes de sécurité de Singapour, par exemple, apparaît à la fois très efficace et efficiente si l'on procède à des comparaisons au plan international. Dans ce pays, l'attention ne porte pas en premier lieu sur la réforme en tant que telle, mais plutôt sur la préparation des organismes qui devront réagir plus efficacement à une nouvelle gamme de menaces non militaires, telles que le terrorisme, la drogue et le sabotage économique. De même, Brunei n'est guère enclin à réformer, mais pour des raisons différentes. La richesse économique du pays, le niveau de vie élevé de sa population, l'absence de menace importante pour la sécurité et la stabilité de la monarchie au pouvoir ne contribuent pas à inscrire la RSS au nombre des priorités. En Malaisie, ce sont surtout les réformes ayant trait à l'ordre public qui sont à l'ordre du jour, ce qui s'explique par le caractère multiethnique de la société et par la nature du système politique, où un seul parti domine. Ces deux facteurs ont été sources de tensions dans le passé, et ont suscité des questions sur la gestion des forces de sécurité.

Les défis ne sont pas les mêmes pour les pays communistes de la région. Tant au Viêt Nam qu'au Laos, les perspectives de réforme des systèmes de sécurité sont inextricablement liées au processus de libéralisation politique, lequel progresse lentement. Bien que les instances civiles exercent effectivement un contrôle sur les forces de sécurité,

le parti communiste conserve, dans les deux pays, le contrôle de la quasi-totalité des questions de gouvernance. Le gouvernement laotien se montre très réticent à permettre aux citoyens de se regrouper au sein d'organisations privées, même si la constitution prévoit le droit de libre association. Dans la pratique, il reste presque impossible de faire enregistrer une organisation privée. La libéralisation est beaucoup plus avancée au Viêt Nam, en particulier dans le domaine économique, où l'armée est un acteur central avec le plein soutien du parti communiste.

La situation au Myanmar est similaire à plus d'un titre : la réforme du système de sécurité ne sera pas réellement à l'ordre du jour tant que des changements plus profonds ne seront pas apportés en matière de gestion des affaires publiques. Certes, les pressions se font de plus en plus fortes pour inciter le régime militaire actuel à opter pour la démocratisation; toutefois, même si la situation devait évoluer en ce sens, la gestion du système de sécurité resterait probablement sous le contrôle de l'armée. Il faut voir là une conséquence de l'ancrage très profond de l'armée dans la vie politique et économique, mais aussi de l'absence d'influence des civils dans le domaine de la sécurité. Il est urgent que des initiatives soient prises, dans la région tout entière, afin de renforcer et d'étendre les capacités des civils à gérer et à contrôler les systèmes de sécurité, ainsi qu'à contribuer à l'élaboration des politiques de sécurité (voir encadré 4A2.4)<sup>8</sup>.

#### Encadré 4A2.4. **Renforcement des capacités de la société civile**

En Asie, la société civile a un rôle important à jouer pour mettre en évidence la nécessité d'une réforme des systèmes de sécurité, contribuer à développer les programmes de réformes et pousser les gouvernements à agir. L'un des principaux volets de cette tâche consiste à évaluer les progrès accomplis, à proposer des approches nouvelles et à faciliter la mise en place d'initiatives d'ampleur régionale à l'appui de la RSS.

Sont nécessaires à cette fin :

- Une plus grande concertation pour redéfinir la sécurité et axer le débat, non plus sur la conception simplement réaliste, mais sur une approche plus globale privilégiant la coopération.
- L'évaluation et l'analyse des politiques gouvernementales et des mesures prises en vue de la RSS.
- L'évaluation – non officielle et concertée – des dépenses, des plans et des dispositifs de défense, à l'échelle tant nationale que sous-régionale.
- Une telle approche définie à l'échelle infrarégionale permettra d'instaurer un certain degré de contrôle par des instances civiles, ainsi qu'une intensification de la coopération dans ce domaine essentiel.
- La mise en œuvre d'initiatives régionales axées sur l'instauration de la confiance.
- Une analyse des politiques de sécurité et de défense dans la région, et en particulier de leur incidence sur la perception des décideurs de chaque pays en matière de sécurité.

### **Îles du Pacifique**

L'instabilité politique reste le premier obstacle à une réforme des systèmes de sécurité dans les États insulaires. Au terme de plusieurs années de négociation, le statut de

Bougainville a été réglé définitivement dans le cadre de l'Accord de paix de Bougainville. Ce dernier comporte des dispositions concernant la reconstruction postérieure au conflit, le désarmement, et la mise en place d'un gouvernement autonome. Parmi les grands défis que doivent affronter les nouvelles autorités politiques : la réinsertion des anciens combattants, l'établissement d'institutions juridiques et judiciaires, et la création d'un nouveau dispositif sécuritaire<sup>9</sup>. La constitution qui doit fournir le support juridique indispensable à ces tâches est toujours en cours d'élaboration. Les délais nécessaires à la définition précise du statut de l'île et de son mode de gouvernance ont cependant ralenti le processus de démobilisation. De plus, la mise en place d'instances de sécurité n'est que l'un des nombreux défis que l'île doit relever afin d'instaurer une nouvelle administration et de répondre aux besoins de son développement en général, le tout dans un contexte d'extrême rigueur financière. En conséquence, le pays est aujourd'hui très dépendant de l'aide extérieure : celle-ci provient notamment d'Australie et de Nouvelle-Zélande, mais les Nations unies interviennent également.

L'instabilité politique et de profondes divisions inter-ethniques dressent des obstacles importants à la RSS dans les îles Fidji. Si les pressions de la communauté internationale ont contribué à stabiliser la situation politique, toute réforme de fond sera tributaire de la mise au point de nouveaux arrangements afin de régir les relations entre les Indiens et les groupes ethniques fidjiens qui constituent la population de l'archipel. En outre, le rôle de l'armée dans la gestion des affaires publiques du pays devra être réexaminé; en effet, l'impunité dont elle bénéficie actuellement malgré les abus passés suscite des préoccupations<sup>10</sup>. La nature du gouvernement est un aspect crucial dans la perspective d'une réforme des systèmes de sécurité : de cela dépendront les types de mécanismes qui pourront être instaurés pour permettre une gestion plus efficace des instances de sécurité de l'État. La constitution d'un maillage civil inter-ethnique plus serré sera probablement déterminante, aussi bien pour créer un contexte politique favorable à la réforme, que pour élaborer des mécanismes qui permettront aux différents groupes ethniques de se sentir en sécurité, quel que soit le gouvernement en place.

La situation est similaire dans les îles Salomon, où le règlement de la crise politique est la condition préalable au rétablissement de la sécurité comme à toute réforme de fond. L'effondrement total de l'ordre public ces dernières années, associé à la crise économique et à d'importants déplacements de population, ont abouti à une situation caractérisée par d'énormes problèmes de développement et de sécurité. Sans armée permanente, ces îles s'en remettent aux forces de police – mal équipées – pour gérer les rivalités entre provinces, qui ont suscité en 1999 une flambée de violence dont la plupart des territoires habités ont finalement ressenti les effets. Malgré la mise en œuvre de programmes de désarmement, les armes sont de plus en plus nombreuses depuis quelques années, en raison de la corruption endémique et du climat d'insécurité qui ne cesse de s'aggraver. Tant le Commonwealth que les Nations unies se sont affirmés récemment comme les principaux moteurs de la réforme, qui s'effectue dans le cadre de l'Accord de paix de Townsville. Toutefois, l'échec du processus en 2003, ainsi que le retour de la violence, ont conduit à l'intervention récente de soldats du maintien de la paix régionaux, conduits par l'Australie, qui assurent aujourd'hui la stabilité du pays.

## Conclusions

Le climat de sécurité en Asie a connu une évolution spectaculaire au cours des vingt-cinq dernières années. Dans de nombreux pays, les régimes dictatoriaux et les gouvernements de parti unique ont cédé la place à des systèmes démocratiques pluripartites. La société civile s'est affirmée et, dans certains pays, a désormais suffisamment de poids pour faire pencher la balance en faveur des réformes. Pourtant, l'un des principaux enseignements de cette enquête concerne le peu d'intérêt manifesté par la quasi-totalité des pays pour les questions touchant à la gouvernance des systèmes de sécurité. L'influence de l'armée est forte dans l'ensemble de la région et, lorsqu'ils ne sont pas au pouvoir, les militaires ont la possibilité de détourner des ressources déjà peu abondantes pour développer leurs propres capacités sans que les gouvernements analysent comme il convient les autres stratégies possibles dans le domaine de la sécurité. Bien que la « bonne gouvernance » soit devenue le nouveau *leitmotiv* dans les milieux politiques, peu de mesures sont prises pour atteindre cet objectif, surtout en ce qui concerne la sécurité. Les médias, il est vrai, sont généralement actifs et souvent indépendants, mais dans la plupart des cas, ne sont pas en mesure de contribuer à un réel contrôle des réformes.

Parallèlement, l'enquête fait apparaître clairement que les acteurs extérieurs (organismes de développement multinationaux, gouvernements de pays donateurs et organisations non gouvernementales) ont un rôle à jouer pour que la sécurité figure dans les programmes de réforme des pouvoirs publics. Il ne fait par ailleurs aucun doute que le poids des partisans de la réforme à l'intérieur de certains pays est trop faible pour empêcher un retour en arrière si l'engagement des intervenants extérieurs en faveur d'une réforme de la gouvernance venait à fléchir. Cela dit, les politiques des acteurs extérieurs qui fournissent une aide dans le domaine de la sécurité manquent également de cohérence et ont rendu plus difficile l'adoption, par les pays partenaires, d'approches plus globales de la sécurité et du développement. C'est donc une conception commune de la RSS – définition des objectifs et des approches permettant de les atteindre – qui fait défaut au niveau international.

Les priorités concernant la réforme des systèmes de sécurité en Asie seront à l'avenir les suivantes :

- Sensibiliser à la nécessité de conceptions plus intégrées et plus larges de la sécurité tenant compte des préoccupations en matière de développement humain.
- Renforcer le contrôle démocratique des instances civiles sur les structures de sécurité et faire en sorte que ce contrôle ait une portée réelle.
- Veiller à la création d'organismes de contrôle judiciaire et de commissions nationales des droits de l'homme lorsqu'ils n'existent pas, et à leur renforcement lorsqu'ils existent déjà.
- Assurer une gestion plus efficace des dépenses de défense par le biais d'évaluations concertées des menaces, par la transparence des processus d'établissement des budgets de la défense et par le contrôle parlementaire.
- Faire en sorte que les fonctions liées à la sécurité intérieure incombent à la police civile plutôt qu'à l'armée, et dispenser une formation qui responsabilise davantage les policiers et les incitent à respecter les normes en matière de droits de l'homme.
- Renforcer les mécanismes d'examen judiciaire des actions militaires.
- Renforcer les organismes de la société civile afin de permettre un contrôle plus effectif des activités de sécurité relevant de l'État.

## Précisions relatives à certaines organisations

### **Institute of Peace and Conflict Studies (IPCS), New Delhi, Inde ([www.ipcs.org](http://www.ipcs.org))**

Créé en août 1996, l'IPCS est un institut de recherche non gouvernemental dont les travaux portent sur la définition de nouvelles politiques de sécurité en Asie. Au fil du temps, des stratèges de premier plan, d'éminents universitaires, d'anciens membres de la fonction publique, des ministères des Affaires étrangères, des forces armées, des forces de police et des forces paramilitaires, ainsi que des représentants des médias (presse écrite et électronique) se sont associés aux efforts de l'institut pour esquisser un cadre général d'études sur la sécurité tenant compte de l'évolution des besoins de sécurité aux niveaux national, régional et mondial.

Tout en travaillant en liaison étroite avec les ministères indiens de la Défense et des Affaires étrangères, l'institut s'emploie à présenter des approches nouvelles de la sécurité, pertinentes pour l'Inde et pour l'ensemble de la planète, en permettant à des points de vue très variés de s'exprimer sur son site interactif. Il a en outre instauré le dialogue avec des institutions et des groupes de réflexion importants, en Inde comme à l'étranger, afin de faciliter les échanges d'idées.

Les principaux programmes de recherche de l'institut portent notamment sur les sujets suivants :

- Désarmement et contrôle des armements.
- Non-prolifération des armes de destruction massive.
- Sécurité globale et fondée sur la coopération.
- Menaces non militaires à la sécurité.
- Mesures d'instauration de la confiance.
- Terrorisme.
- Relations Inde-Pakistan.
- Coopération régionale en Asie du Sud.
- Politiques de la Chine en matière de sécurité.
- Sécurité et gouvernance.
- Sécurité de la personne.

### **Notes**

1. L'enquête sur l'Asie a été réalisée par une équipe de l'*Institute of Peace and Conflict Studies (IPCS)* de New Delhi, en Inde, conduite par le Gén. Dipankar Banerjee, et composée de Mallika Joseph, Suba Chandran, Paolienlal Haokip et N. Manoharan. Le Gén. Banerjee et Mallika Joseph ont rédigé la présente annexe. Pour plus de précisions sur l'IPCS, voir ci-dessus.
2. Pays concernés : Asie-Pacifique : Bougainville, Fidji, Papouasie-Nouvelle-Guinée, îles Salomon; Asie centrale : Kazakhstan, Kirghizistan, Tadjikistan, Turkménistan, Ouzbékistan; Asie du Sud : Afghanistan, Bangladesh, Inde, Népal, Pakistan, Sri Lanka; Asie du Sud-Est : Brunei, Cambodge, Timor-Leste, Indonésie, Laos, Malaisie, Myanmar, Philippines, Singapour, Thaïlande, Viêtnam. Un certain nombre de pays n'ont pas été pris en compte dans l'étude : Japon et Corée du Sud, qui sont membres de l'OCDE; Chine, Corée du Nord, Mongolie, Maldives, Bhoutan, et la plupart des îles du Pacifique dans lesquelles l'assistance extérieure en matière de réforme des systèmes de sécurité est limitée.
3. La bibliographie qui suit propose une liste de publications consacrées à la réforme des systèmes de sécurité en Asie.

4. Par exemple : le Centre for Policy Alternatives de Colombo ([www.cpalanka.org](http://www.cpalanka.org)), l'Institut d'études régionales d'Islamabad, et la Fondation pour la recherche sur l'environnement international, le développement national et la sécurité de Rawalpindi ([www.friends.org.pk](http://www.friends.org.pk)).
5. Parmi les initiatives régionales, il convient de mentionner le Partenariat pour la paix, dans le cadre de l'OTAN, et les sommets annuels des pays de la CEI. Voir [www.nato.int/pfp/pfp.htm](http://www.nato.int/pfp/pfp.htm).
6. Bhatia, M., K. Lanigan et P. Wilkinson (2004), « Minimal Investments, Minimal Results: The Failure of Security Policy in Afghanistan », rapport élaboré pour l'*Afghanistan Research and Evaluation Unit*, Kaboul, juin.
7. HPCR Conflict Prevention Initiative, Népal ([www.preventconflict.org/portal/nepal/nepal\\_resources\\_general\\_portals.php](http://www.preventconflict.org/portal/nepal/nepal_resources_general_portals.php)).
8. Voir Huxley, T. (2001), « Reforming Southeast Asia's Security Sectors », Centre for Defence Studies Working Paper, n° 4, King's College London.
9. Gary Brown (2001), « Crisis in Papua New Guinea: Military Mutiny and the Threat to Civilian Democratic Rule », Foreign Affairs, Defence and Trade Group Information and Research Services, 3 avril.
10. Rapport 2002 d'Amnesty International (<http://web.amnesty.org/web/ar2002.nsf/asa/fiji!Open>).

## Bibliographie

### Sélection d'articles et d'ouvrages traitant de la réforme des systèmes de sécurité en Asie

- Alagappa, M. (dir. pub.) (2001), *Coercion and Governance: The Declining Political Role of the Military in Asia*, Stanford : University Press.
- Alexeyev, A. (2002), *The Armed Forces of Turkmenistan*, Department of Oriental Studies, St. Petersburg State University.
- Carnegie Endowment for International Peace (2000), « Regional Security Issues in Central Asia », Meeting report, vol. 2, n° 8, 3 novembre.
- Cawthra, G. et R. Luckham (dir. pub.) (2003), *Governing Insecurity: Democratic Control of Military and Security Establishments in Transitional Societies*, Londres et New York : Zed Books.
- Eurasianet ([www.eurasianet.org](http://www.eurasianet.org)).
- Fikete, L. (2003), « Peoples' Security Versus National Security », *Race and Class*, vol. 44, n° 3.
- Human Rights Watch, rapports.
- Huxley, T. (2001), « Reforming Southeast Asia's Security Sectors », Centre for Defence Studies, Working Paper, n° 4.
- Institute of Peace and Conflict Studies ([www.ipcs.org](http://www.ipcs.org)).
- International Crisis Group, exposés sur l'Afghanistan.
- Lizee, P.P. (2000), « Civil Society and Regional Security: Tensions and Potentials in Post-Crisis Southeast Asia », *Contemporary Southeast Asia*, vol. 22, n° 3.
- Muna, R. (2003), « Landscape of Regional Cooperation: Its Meaning for a Security Sector Reform Network in Asia », *Journal of Security Sector Management*, vol. 1, n° 3.
- Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe ([www.osce.org/](http://www.osce.org/)).
- Partenariat pour la paix ([www.nato.int/pfp/pfp.htm](http://www.nato.int/pfp/pfp.htm)).
- Sammonds, N. (2000), « A Need to Know: The Struggle for Democratic, Civilian Oversight of the Security Sector in Commonwealth Countries », rapport établi pour le Commonwealth Policy Studies Unit ([www.cpsu.org.uk/projects/NEED.HTM](http://www.cpsu.org.uk/projects/NEED.HTM)).
- Security and Political Risk Analysis (SAPRA) ([www.subcontinent.com](http://www.subcontinent.com)).

## ANNEXE 4.A3

## Réforme des systèmes de sécurité en Amérique latine et dans les Caraïbes

*par*

Francisco Rojas Aravena<sup>1</sup>

L'étude a permis de constater qu'il existait en Amérique latine et dans les Caraïbes toute une gamme d'activités diverses liées à la réforme des systèmes de sécurité (RSS). Cependant, malgré la vague de démocratisation que la région a connue au cours de la décennie écoulée, le degré d'autonomie et d'influence des forces armées reste élevé. Dans de nombreux pays, les systèmes de sécurité publique sont encore faibles et, pour de vastes tranches de la population, l'accès à la justice reste hors de portée. Des processus de réforme sont certes en gestation pour chacun de ces domaines clés de la sécurité, mais les perspectives de changements durables se trouvent limitées par les crises de grande portée dont souffre la région et qui ont trait à l'économie et à la gouvernance.

Il n'existe aucun concept d'ensemble couvrant la sécurité de la région et rares sont les pays dont on peut dire qu'ils ont entrepris une réforme des systèmes de sécurité au sens où l'entend le CAD de l'OCDE. Les processus de réforme ont tendance à être fragmentaires et à répondre à des besoins au coup par coup; cela s'explique par le manque de vision locale, de volonté politique et de ressources financières, mais aussi par les politiques relatives à l'aide sécuritaire venue de l'extérieur qui, elles non plus, ne découlent généralement pas d'un concept de la sécurité au sens large. Dès lors, les pays de la région abordent fréquemment la réforme sous des approches institutionnelles étroites.

Le principal défi pour la région consiste à affirmer en toute indépendance une vision de la sécurité qui réponde à ses besoins fondamentaux alors que la mondialisation et l'interdépendance progressent à grands pas. Le souci sécuritaire traditionnel prévaut encore dans l'esprit des gouvernements, mais on enregistre un gain d'influence des tenants d'une vision pluridimensionnelle de la sécurité, mettant davantage l'accent sur la protection des citoyens et sur un plus large éventail de préoccupations politiques, économiques, sociales et écologiques. La mise en application d'un tel programme innovant nécessitera cependant aussi, pour la gestion de la sécurité, de nouveaux cadres institutionnels qui devront prendre en compte la diversité des besoins et des priorités des pays de la région, tout en encourageant des réponses collectives à la gamme toujours plus large des problèmes de sécurité à caractère transnational.

La coopération internationale peut jouer un rôle crucial : contribuer à mettre au point des approches qui maintiennent efficacement l'équilibre entre les préoccupations traditionnelles et le « nouvel » ordre du jour en matière de sécurité. Pour le moment, toutefois, rares sont les donateurs qui se sont occupés des réformes sécuritaires dans la région en inscrivant ces dernières dans le cadre d'un processus évolutif à long terme exigeant un soutien constant et rigoureusement ciblé. Le concept de RSS et l'ordre du jour susmentionné peuvent fournir le cadre d'une coopération plus étroite entre donateurs et partenaires latino-américains.

## Introduction

La présente annexe expose les conclusions d'une étude sur la réforme des systèmes de sécurité en Amérique latine et dans les Caraïbes<sup>2</sup>. Cette étude a porté sur 26 pays répartis en quatre sous-régions : pays andins, Amérique centrale, Caraïbes et MERCOSUR (Marché commun de l'Amérique du Sud). (L'encadré 4.1 présente en détail les modalités de l'étude.)

L'étude fait ressortir que toute une série d'activités variées se déroulent dans la région. Bien que le concept de RSS soit récent, bon nombre des réformes en cours dans le domaine de la sécurité s'inspirent de principes analogues. Si le concept traditionnel, axé sur les aspects militaires, ne répond plus aux besoins de la région, les tentatives visant à élaborer un nouveau concept de portée plus large se trouvent compliquées par les nécessités et priorités différentes des pays. Cette difficulté, associée à l'absence d'une vision politique commune et claire de ce que devrait être une RSS et à un notoire manque de moyens, a bridé les efforts visant à mettre au point de nouveaux concepts et mécanismes de sécurité, aux niveaux tant national que régional. Un soutien international est indispensable pour que progresse le programme de RSS; le défi crucial pour la région, néanmoins, est d'affirmer une vision indépendante de la sécurité qui réponde à ses besoins fondamentaux dans un monde où la mondialisation et l'interdépendance progressent rapidement.

La structure de l'annexe se présente comme suit :

- Elle évalue la disponibilité de données relatives à la RSS en Amérique latine et dans les Caraïbes<sup>3</sup>.
- Elle analyse le contexte dans lequel peut se situer une RSS, en mettant en évidence les facteurs qui ont amené les gouvernements à inscrire les questions de sécurité dans leurs programmes de réforme.
- Elle se penche sur la définition de la notion de sécurité dans la région, en la comparant au concept de RSS défini par le CAD.
- Elle évalue l'état d'avancement de la réforme des systèmes de sécurité dans les pays analysés, en mettant l'accent sur les éléments indispensables pour comprendre les tendances actuelles.

## Disponibilité des informations

Les informations ont été réunies à partir de sources diverses : Internet, sources primaires et travaux universitaires; à citer également des entretiens avec des personnalités du monde académique, de la société civile et de cercles gouvernementaux se spécialisant dans la sécurité; enfin, des participations à des réunions gouvernementales et à des séminaires internationaux sur des questions de sécurité. Pour la plupart des pays de la région, les renseignements recueillis grâce à l'Internet se sont révélés particulièrement

précieux et notamment les principales pages des ministères de la Défense, de la Police et de la Justice<sup>4</sup>. Le réseau FLACSO, constitué de dix facultés de sciences sociales de la région, a été la principale source universitaire d'informations pour cette étude<sup>5</sup>.

Si les données sur les questions de sécurité en Amérique latine et dans les Caraïbes deviennent plus accessibles, elles sont plus ou moins fiables et complètes. En matière d'informations liées à la RSS, il est malaisé de trouver des sources sûres, ce qui rend aléatoire une analyse systématique des problèmes. La principale difficulté est l'absence de vocabulaire commun dans la région en matière de « sécurité » : le concept de RSS est nouveau en Amérique latine et aux Caraïbes et aucun concept autochtone comparable n'existe, qui soit de portée suffisamment vaste et qui regroupe à la fois le traitement « dur » et une approche plus « douce » des questions de sécurité. En conséquence, il n'existe dans la région que peu d'institutions qui structurent les données relatives à la sécurité selon un schéma permettant de se faire une idée des aspects trans-institutionnels qui sous-tendent la gouvernance en matière de sécurité.

En Amérique latine et aux Caraïbes, la transparence reste limitée en ce qui concerne les questions liées à la sécurité, mais elle est pourtant meilleure aujourd'hui que dans le passé. La faiblesse qui subsiste se situerait plutôt au niveau de la capacité institutionnelle à traiter, à organiser et à diffuser des informations relatives à la sécurité au sein d'organisations régionales, ce qui a des conséquences plus significatives en matière de maintien de la paix et de la stabilité (voir encadré 4A3.1). Cependant, les choses évoluent à mesure que l'Internet devient un instrument plus courant pour la diffusion des informations, même si, à l'heure actuelle, un nombre important de sites Internet sont encore d'origine étrangère. Il peut s'ensuivre des difficultés à avoir une perspective véritablement locale quant aux questions de sécurité, comme c'est notamment le cas pour les dépenses militaires<sup>6</sup>. Malgré ces difficultés, la tendance, en Amérique latine et aux Caraïbes, est à une plus grande ouverture et à un débat sur les questions de sécurité.

#### Encadré 4A3.1. Informations produites localement et instauration de la confiance

Il est important, à la fois pour que les instances locales s'approprient les données et pour instaurer une coopération entre pays de la région, que des statistiques sur les questions de sécurité soient produites au sein même de la région. À l'initiative des gouvernements argentin et chilien, il a été décidé, afin de disposer de données comparables, de normaliser les rapports sur les dépenses militaires dans la région. Ces deux pays ont sollicité l'appui de la Commission économique des Nations unies pour l'Amérique latine (CEPAL/ECLA) afin de mettre au point une méthodologie permettant de mesurer les dépenses militaires. Cette initiative a été perçue par d'autres pays de la région comme un instrument pratique visant à améliorer la transparence et à instaurer la confiance entre États. Par la suite, le Pérou et le Chili ont signé un accord aux termes duquel la même méthodologie s'applique à leurs propres dépenses militaires et de sécurité\*.

\* Méthodologie normalisée pour la comparaison des dépenses de défense et ses applications en Argentine et au Chili. CEPALC, novembre 2001, Santiago, Chili, [www.cepal.cl](http://www.cepal.cl).

## Contexte dans lequel peut s'inscrire la réforme

L'Amérique latine et les Caraïbes se caractérisent par une très grande hétérogénéité sociale, économique et politique qui induit un éventail de problèmes de sécurité très divers, appelant à leur tour différents types de réactions. Des disparités énormes en termes de développement apparaissent clairement d'un pays à l'autre, voire à l'intérieur d'un même pays de la région, et l'on constate de fortes polarisations sociales. Il existe des poches d'extrême pauvreté dans des pays où l'on enregistre par ailleurs des niveaux de richesse économique élevés : c'est peut-être au Mexique, pays membre de l'OCDE, et au Brésil, l'une des plus grandes économies de la planète, que ce phénomène est le plus visible. Il est donc essentiel que les intervenants extérieurs désireux de s'investir dans des activités liées à la sécurité commencent par bien comprendre la dynamique des problèmes de sécurité, et notamment les facteurs liés au développement qui suscitent ou alimentent ces problèmes.

La démocratie représentative est désormais perçue comme un préalable incontournable à la stabilité, à la paix et au développement de tout État d'Amérique latine et des Caraïbes. Le 11 septembre 2001, le jour même de l'attaque terroriste contre les États-Unis, les pays de la région ont signé la Charte démocratique interaméricaine; celle-ci met en exergue les valeurs communes qui sous-tendent la démocratie dans les Amériques et stipule que « les peuples des Amériques ont droit à la démocratie et leurs gouvernements ont pour obligation de la promouvoir et de la défendre »<sup>7</sup>. La charte dispose également qu'en cas de changement inconstitutionnel de gouvernement dans un État de la région, d'autres États peuvent prendre des mesures adéquates en vue de la restauration d'un régime démocratique. La charte constitue le fondement des autres accords entre États des Amériques sur différents sujets, y compris la sécurité.

Par comparaison avec les autres régions couvertes par l'étude mondiale sur les RSS, l'Amérique latine et les Caraïbes sont celles qui connaissent le moins de conflits entre États. Dans les pays analysés, les dépenses militaires sont généralement peu importantes, qu'elles soient mesurées en volume de ressources investies ou en pourcentage des dépenses globales du gouvernement central. Cela s'explique partiellement par les grands progrès réalisés par les pays d'Amérique latine et des Caraïbes dans l'établissement de mécanismes d'instauration de la confiance aux niveaux régional et sous-régional; l'autre facteur est l'affaiblissement de l'influence (officielle) des militaires dans l'ensemble de la région, ce qui a permis aux gouvernements de consacrer les ressources publiques à d'autres secteurs prioritaires en matière de développement.

Les mécanismes régionaux de gestion de la sécurité sont bien développés et peuvent revêtir différentes formes; c'est ainsi que des systèmes de gestion à l'échelle de la région ont été mis en place dans le cadre de la Commission de la sécurité de l'Organisation des États américains (OEA). Les trois dernières réunions de l'OEA concernant des questions de sécurité, tenues en 1995, 1998 et 2003, ont été essentiellement consacrées à des mécanismes d'instauration de la confiance et à des problèmes entre États, notamment à la lutte contre le trafic de drogue. L'inscription du VIH/SIDA à l'ordre du jour de 2003 constitue à elle seule une indication de l'élargissement du programme d'action en matière de sécurité, même s'il n'apparaît pas encore comment des problèmes non traditionnels doivent être liés à des questions impliquant le recours à la force. La nécessité d'une approche holistique est apparue clairement lors du récent Sommet des Amériques, lors duquel les États de la région ont déclaré « qu'au nombre des principales causes d'instabilité dans la région, figurent la

pauvreté, les inégalités et l'exclusion sociale, problèmes que nous devons affronter de manière intégrale et en toute urgence»<sup>8</sup>. De plus, les questions de sécurité sont appréhendées comme faisant partie des processus régionaux d'intégration économique, ce qui contribue à inscrire la sécurité dans un cadre de réflexion plus holistique.

Il existe, au niveau sous-régional, plusieurs mécanismes complémentaires permettant de traiter des problèmes de sécurité : aux Caraïbes, c'est le Système de sécurité régional; en Amérique centrale, le Traité démocratique concernant la sécurité dans la sous-région; en Amérique du Sud, et notamment dans la région des Andes (Venezuela, Colombie, Équateur, Pérou et Bolivie), les questions de sécurité sont traitées dans le cadre de mécanismes institutionnels plus larges qui s'occupent du domaine économique et politique; il en est de même pour les pays du MERCOSUR (Argentine, Brésil, Uruguay et Paraguay, Chili et Bolivie).

S'agissant de l'attention portée aux problèmes de sécurité, les progrès réalisés au niveau régional tranchent par rapport à ce qui se passe au niveau national; dans ce dernier cas, en effet, nombre de pays sont plongés dans une crise de gouvernance profonde et déstabilisante qui gêne leurs efforts visant à traiter de la sécurité. C'est en Amérique du Sud que cette crise est la plus aiguë : la société vénézuélienne est polarisée – et divisée – sur l'Administration Chavez; la Colombie souffre d'une guerre civile qui s'est aggravée au cours de l'année écoulée par réaction à la nouvelle stratégie militariste conduite par le Président Uribe, avec l'appui réitéré du gouvernement des États-Unis. Au Pérou, l'Administration du Président Toledo perd le soutien de la population et les manifestations se multiplient. L'Argentine traverse la crise économique la plus grave qu'elle ait connue en un siècle, ce qui n'a pas manqué d'avoir un impact profond sur la population, de plus en plus critique à l'égard des élites politiques. Au niveau de la région, les exceptions notables viennent du Costa Rica et du Chili.

En dépit de la vague de démocratisation qui a déferlé sur la région lors de la décennie écoulée, les forces armées de nombreux pays continuent de bénéficier d'un degré d'autonomie considérable, même si, officiellement, elles ne jouent dorénavant plus aucun rôle politique. Dans ce contexte d'instabilité politique persistante, la porte reste ouverte à une influence militaire permanente sur le processus politique, ce qui pourrait mal augurer des réformes de sécurité visant à accroître le contrôle des militaires par des institutions civiles. Les systèmes judiciaires ont tendance à être faibles, et l'accès à la justice constitue un processus long et onéreux, hors de portée pour de larges fragments de la population. Les forces de police doivent faire face à toute une série de problèmes qui vont d'un leadership insuffisant à des structures organiques inadaptées, le tout avec des moyens notoirement insuffisants; cette situation nuit beaucoup à l'efficacité et alimente la corruption. Il existe des embryons de processus de réforme dans chacun de ces domaines fondamentaux de la sécurité, mais les perspectives de changement durable dépendront du succès des efforts visant à traiter de problèmes économiques et politiques plus larges.

C'est particulièrement vrai de la défense, dont la modernisation est entravée à la fois par l'autonomie derrière laquelle se réfugient les forces armées de la région et par la concurrence d'autres secteurs qui sollicitent l'attention et les ressources des gouvernements. Dans de nombreux pays, le gouvernement en est venu à remettre à l'ordre du jour la sécurité publique, y compris la justice, face à la perception, tant par la population que par les élites, d'une aggravation de la crise dans le domaine de la sécurité des personnes. On s'attache de plus en plus, dans ce contexte, à la prise en compte des prétendues « nouvelles » menaces à la sécurité comme le crime organisé, le terrorisme, les

aspects environnementaux, le SIDA et les migrations. Une perception plus nuancée de la sécurité est née de la prise de conscience de l'impact que ces menaces exercent sur le développement des personnes et sur la stabilité nationale. Or, l'inclusion de telles menaces dans le programme d'action des États contre l'insécurité risque de surcharger l'ordre du jour réformateur dans les pays où les mécanismes institutionnels nécessaires à l'application de la nouvelle doctrine n'ont pas encore été mis en place.

Cette crise de gouvernance en Amérique latine et aux Caraïbes se trouve exacerbée par les problèmes auxquels sont confrontées les économies régionales, durablement affaiblies depuis la crise financière asiatique de 1997. Avec la perspective de cinq nouvelles années perdues pour la croissance, l'image de la « décennie perdue des années 80 » hante à nouveau les gouvernements. Les problèmes économiques de la région ont un lien direct avec l'instabilité des marchés financiers. La dette extérieure continue de représenter un souci important pour la plupart des pays d'Amérique latine et des Caraïbes; il en est de même pour la corruption, qui contrarie les efforts visant à répartir au mieux des ressources publiques peu abondantes. Selon *Transparency International*, deux États d'Amérique latine seulement se situent dans le premier tiers du classement international relatif à la corruption<sup>9</sup> : le Chili, qui vient au 20<sup>e</sup> rang, et l'Uruguay, au 33<sup>e</sup>. La crise de confiance fortement enracinée vis-à-vis des institutions nationales (voir encadré 4A3.2) ne fait que poser un obstacle supplémentaire aux tentatives de réforme.

Il faut également prendre en compte l'aggravation récente de la pauvreté dans la région, qui vient s'ajouter à une performance économique peu flatteuse et à une répartition inégale des richesses au sein de la société. En 1999, 43.8 % des Latino-Américains vivaient en-dessous du seuil de pauvreté, un pourcentage pratiquement équivalent au niveau de 1997. Depuis 1990, le nombre global de pauvres est passé, pour la région, de 200.2 millions à 211.4 millions; et la situation est pire encore si l'on prend en compte les inégalités dans la répartition des revenus : en haut de l'échelle, 10 % des ménages absorbent 30 % des revenus, alors que 40 % des ménages les moins favorisés ne perçoivent qu'entre 9 et 15 % de l'ensemble des revenus. La crise de gouvernance est

#### Encadré 4A3.2. **Manque de confiance de la population dans les institutions nationales**

L'église (71 %), le monde de l'éducation et les médias sont les mieux placés, mais les Parlements (23 %) et les partis politiques (14 %) sont généralement considérés comme les institutions les moins dignes de confiance. Les forces armées occupent une position médiane (38 %), avec cependant des écarts importants en fonction des pays. C'est ainsi qu'au Venezuela, 54 % de la population font confiance à l'armée; ce chiffre est ramené à 32 % en Uruguay et en Bolivie, pour tomber à 36 et 34 % respectivement au Pérou et en Argentine\*. L'explication à ces chiffres relativement bas est l'impact négatif qu'ont donné, dans la région, les gouvernements militaires; vient s'y ajouter l'échec, à ce jour, des tentatives visant à soumettre les forces armées à un contrôle civil sérieux. En général, la confiance dans la police et la justice n'est pas meilleure : 33 et 25 % de soutien en 2002. Le score des Parlements est de 23 % et celui des partis politiques de tout juste 14 %; c'est peut-être l'élément le plus préoccupant, car il s'agit là de ce que l'on pourrait considérer comme les principaux moteurs de la réforme\*.

\* Latinobarometro, 2002, [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org).

aggravée par les taux élevés de pauvreté; cela est particulièrement vrai dans le domaine de la sécurité intérieure où les tensions sociales, la criminalité et la violence dans les ménages posent de graves problèmes aux gouvernements de la région<sup>10</sup>.

Au niveau sous-régional, les problèmes de sécurité varient considérablement en fonction des circonstances historiques, politiques et géographiques.

### **Amérique centrale**

En matière de sécurité, l'Amérique centrale est confrontée à une combinaison unique de défis remontant aux conflits de la guerre froide qui ont affecté une grande partie de la sous-région. Les guerres ont officiellement pris fin, mais El Salvador, le Guatemala et le Nicaragua sont toujours en train de s'évertuer à instaurer une paix durable dans un contexte de divisions sociales et politiques persistantes et d'un héritage de la guerre destructeur pour leurs économies. Un des défis les plus importants pour la sous-région consiste dès lors à garantir la sécurité des citoyens. La criminalité armée, qui se nourrit en partie des nombreuses armes laissées par la guerre aux mains de la population, représente un des problèmes de sécurité majeurs. Des systèmes judiciaires faibles s'efforcent de faire face aux nouveaux problèmes juridiques qui prolifèrent dans un contexte d'immédiat après-guerre et au nombre desquels on peut citer les délits associés à la drogue.

Au niveau sous-régional, les pays d'Amérique centrale se sont efforcés, par l'élaboration du *Traité démocratique pour la sécurité*, de mettre au point un concept de sécurité plus global qui permette de répondre de façon équilibrée à la fois aux menaces classiques et aux nouvelles menaces à la sécurité<sup>11</sup>.

### **Caraïbes**

Aux Caraïbes, les problèmes de sécurité proviennent fondamentalement des caractéristiques économiques, géographiques et sociales exceptionnelles de petits états insulaires. En matière de sécurité, les défis revêtent également d'autres aspects, et notamment : répondre aux effets de catastrophes naturelles telles que les ouragans, dont un seul passage suffit à déstabiliser les institutions du pays et à détruire l'infrastructure touristique dont les États des Caraïbes sont fortement tributaires; gérer une situation économique précaire dans un contexte de mondialisation rapide – les pays qui dépendent d'une monoculture d'exportation, comme la banane, sont particulièrement vulnérables à des facteurs économiques dont ils n'ont pas la maîtrise; enrayer le trafic de drogue qui envahit la région du fait que les délinquants utilisent des vaisseaux de haute mer pour le transport de stupéfiants; gérer les problèmes de santé associés au SIDA qui peuvent avoir des effets dévastateurs sur les faibles démographies de ces économies insulaires<sup>12</sup>.

Pour ces questions, les pays des Caraïbes coopèrent au sein de leur mécanisme régional de sécurité (Système de sécurité régional pour les Caraïbes orientales), ce qui leur permet de faire connaître leurs besoins particuliers aux niveaux régional et international. La proximité des États-Unis et le souci que les États des Caraïbes partagent avec ce pays de traiter certains problèmes (comme le trafic de drogue) influent également sur la façon dont ces îles abordent leurs questions fondamentales de sécurité (voir encadré 4A3.3).

### **Pays andins**

La violence armée est le problème de sécurité le plus visible dans la région andine; elle résulte de la guerre en Colombie et de ses débordements dans les pays voisins (Venezuela,

### Encadré 4A3.3. **Système de sécurité régional pour les Caraïbes orientales**

Les pays membres du Système de sécurité régional pour les Caraïbes orientales – Antigua-et-Barbuda, Barbade, Dominique, Grenade, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie, et Saint-Vincent-et-Grenadines – sont souvent appelés « Caraïbes orientales ». Les informations sur l'assistance qu'ils reçoivent des États-Unis dans le domaine de la sécurité se présentent habituellement sous la forme de rapports communs. La plus grande partie de l'aide militaire et policière américaine est axée sur la lutte contre le trafic de stupéfiants, mais il existe maintenant de nouveaux programmes : prévention du terrorisme, du trafic de ressortissants étrangers et des délits financiers. Ces divers programmes financent le renforcement des forces de sécurité des pays de la région ainsi que le développement du rôle du Système en matière d'aide à ces agences pour faire face à des menaces telles que le terrorisme, le trafic de drogue, les délits financiers, le trafic d'armes, le trafic d'étrangers, les catastrophes naturelles et les menaces extérieures.

Équateur et Pérou). Les racines économiques, politiques et sociales de ce conflit sont certes complexes, mais ce dernier présente une forte composante liée à la drogue qui, comme pour les Caraïbes, a déterminé la nature de l'intérêt et de l'engagement américains dans les affaires de sécurité de la sous-région. Le fait que les États-Unis se soient efforcés d'éradiquer la matière première utilisée pour la production de cocaïne a toutefois eu des effets divers dans la sous-région : déclin de la production dans certaines zones, mais augmentation dans d'autres, y compris en Colombie même. Les États-Unis appuient actuellement la réaction militaire agressive du gouvernement colombien contre les insurgés, au risque d'étendre le conflit au-delà des frontières de la Colombie.

La guerre colombienne a également eu des incidences majeures sur la situation humanitaire de la région : elle a entraîné de massifs déplacements forcés de population et l'instauration, en Colombie et dans les pays voisins, d'un climat d'insécurité néfaste à la vie économique et sociale. S'il est vrai que la communauté andine a mis en place toute une série de mesures d'instauration de la confiance (comme les sommets présidentiels entre la Colombie et le Venezuela, ou la surveillance en commun des frontières par la Colombie et l'Équateur) afin de gérer les concentrations de troupes régulières le long des frontières des pays de la sous-région, il est plus malaisé de contrôler les activités d'insurgés et de forces paramilitaires dans des zones frontalières. Les efforts visant à doter la région andine d'un mécanisme de sécurité sous-régional cohérent se trouvent frustrés par l'instabilité constatée récemment tant au Venezuela qu'au Pérou.

### **Pays du MERCOSUR**

Par le biais de différents accords et de mesures d'instauration de la confiance, les pays du MERCOSUR ont résolu les problèmes de sécurité traditionnels associés aux frontières et aux concentrations de forces armées nationales qui, par le passé, empoisonnaient les relations entre États. Si ces pays envisagent maintenant d'améliorer leur coopération en matière de lutte contre le terrorisme international, notamment suite aux pressions internationales, les principaux problèmes affectant leurs populations sont de nature interne. Aujourd'hui, les défis de sécurité cruciaux consistent à gérer les retombées des crises économiques et politiques dans la sous-région, et en particulier à répondre aux besoins de sécurité des citoyens, qui deviennent prioritaires pour la population et les

instances politiques. La répartition inéquitable des ressources dans les sociétés du MERCOSUR et la vulnérabilité croissante des populations aux aléas économiques fluctuants de la région comptent parmi les obstacles les plus importants au développement et représentent une des causes principales de l'agitation sociale enregistrée récemment dans des pays comme la Bolivie.

### **Facteurs à prendre en considération pour la réforme des systèmes de sécurité (RSS)**

À la lumière de ces grandes tendances, trois facteurs clés pèseront, lors des prochaines années, sur les perspectives de RSS en Amérique latine et aux Caraïbes. Le premier sera le degré de réussite des efforts visant à accroître la coopération régionale en matière de sécurité. Malgré les importants progrès réalisés, de nombreux différends subsistent à propos des frontières terrestres et maritimes. Il est indispensable de les régler afin de renforcer la confiance et la coopération qui permettront ensuite de se consacrer à d'autres questions de sécurité transnationales, et notamment au crime organisé. Les gouvernements latino-américains et caribéens commencent à comprendre que la mondialisation fait de la sécurité intérieure une affaire régionale et internationale et *vice versa*. Par ailleurs, les politiques et mécanismes de sécurité actuels sont à maints égards mal adaptés aux nouveaux défis de sécurité auxquels est confrontée la région : la prolifération de questions de sécurité non traditionnelles auxquelles les gouvernements doivent s'attaquer de nos jours exige la mise en place de nouvelles grandes lignes conceptuelles qui devront s'appliquer dans le cadre d'un arsenal de règles politiques et de mécanismes institutionnels correspondants.

Il importera, en second lieu, de se concentrer davantage sur les réformes structurelles pour renforcer la gouvernance démocratique et redynamiser les économies régionales, deux éléments clés de la stabilité des États et de la sécurité des personnes. Pour ce faire, il faudra adopter des approches mieux intégrées des défis économiques, politiques et sécuritaires étroitement imbriqués auxquels doit faire face la région. Dans les années 80 et au début des années 90, les gouvernements avaient inscrit à leur programme (sous la pression des institutions financières internationales) des réformes de nature essentiellement macroéconomique. Une deuxième génération de réformes de « bonne gouvernance » a vu le jour dans les années 90, même si les points de cet ordre du jour n'ont finalement pas tous été adoptés. En dépit des bonnes intentions, les progrès dans cette direction ont été freinés par l'absence de vision du sens des réformes, par une faible volonté politique et par un manque de ressources. Cela est apparu très clairement à propos des institutions de sécurité des pays, où l'on a pu regretter l'absence de concept holistique pour les transformations.

Le troisième facteur concerne le rôle joué dans la région par les États-Unis, qui peuvent être considérés à la fois comme un acteur « externe » et « interne ». Les États-Unis sont le principal garant de la sécurité de nombreux pays, car ils leur fournissent le matériel de sécurité indispensable et influencent l'organisation de leur sécurité. En outre, les États-Unis exercent une influence sur la position stratégique de la région vis-à-vis du reste du monde en configurant la nature des arrangements de coopération pour la sécurité avec des pays européens et autres, y compris dans le domaine des achats d'armements. En raison de l'aide militaire considérable qu'ils fournissent à la région, les États-Unis exercent une grande influence sur la façon dont les pays réagissent aux menaces à l'encontre de la sécurité (voir plus bas), ce qui ne coïncide pas toujours avec d'autres perceptions des priorités régionales. Si les États-Unis et la plupart des pays de la région s'accordent quant

aux défis sécuritaires auxquels cette dernière est confrontée, les solutions proposées sont souvent différentes, car elles reposent sur d'autres objectifs politiques, d'autres définitions de la sécurité et d'autres perceptions des priorités.

### Comment définir la sécurité

En Amérique latine et aux Caraïbes, l'ordre du jour de sécurité traditionnel se concentre sur les aspects militaires et est axé sur la protection de l'État et des frontières; il peut cependant comporter aussi certains éléments non militaires, liés principalement au développement économique. Cet ordre du jour traditionnel reste prédominant dans l'esprit des gouvernements de la région, mais on voit également une orientation pluridimensionnelle prendre de l'importance, qui intègre la sécurité des citoyens ainsi qu'une gamme plus large de préoccupations d'ordre politique, économique, social et écologique.

La définition d'un concept global unique de sécurité qui réunisse effectivement l'emploi de la force et d'autres préoccupations non militaires constitue certes une priorité, mais il s'agit d'une tâche malaisée en raison des circonstances différentes que connaissent les divers pays de la région. C'est dans le cas des pays caribéens – qui mettent un accent particulier sur les problèmes spécifiques aux petits États insulaires – que les différences de priorités sont les plus évidentes. La plupart de ces préoccupations peuvent se ranger, dans le programme d'action relatif à la sécurité, sous les points concernant le trafic de drogue, le trafic d'êtres humains, la contrebande d'armes et de produits chimiques, la sécurité des transports et les catastrophes naturelles; y sont également inclus la santé (SIDA) et les problèmes environnementaux. Ces aspects de la sécurité préoccupent d'autant plus ces pays que, pour beaucoup d'entre eux, le tourisme constitue une source de revenus majeure. Les plus grands pays partagent naturellement ces préoccupations, mais continuent à juger prioritaires les questions de sécurité au sens traditionnel du terme.

Pour articuler une approche pluridimensionnelle de la sécurité, le défi principal consiste à inclure simultanément dans un seul et même cadre d'exigences sécuritaires les nécessités des États et la sécurité de la personne humaine ou du citoyen. Les plus grands pays de la région opèrent une distinction conceptuelle et légale entre les questions concernant la défense et les forces armées, d'une part, et celles relevant de leurs préoccupations intérieures et de police, d'autre part, et ils rechignent à les intégrer. Inversement, aux Caraïbes et, dans une certaine mesure, en Amérique centrale, les questions de police et de défense sont considérées comme un seul et même problème. Dans le premier cas, la définition de la sécurité est plus étroite, alors que dans le second, elle est de plus en plus prise au sens large.

Les pays de la région ne sont donc pas encore parvenus à une définition commune des questions de sécurité. La décision prise en 2001 par le Mexique de dénoncer le Traité de Rio de 1947, qui institutionnalisait le concept de sécurité comme « protection contre les menaces extérieures », a cependant ouvert la voie à une discussion plus approfondie quant aux limites des mécanismes de sécurité collectifs traditionnels dans la région. Quant à l'évolution du système international dans le sens d'un plus grand souci des dimensions humaines de la sécurité, elle a encore accru l'urgence de l'élaboration, pour la sécurité, d'un nouveau concept adapté à l'arrivée de la vague de démocratisation dans la région. C'était l'objet principal de la Conférence spéciale sur la sécurité tenue au Mexique en

#### Encadré 4A3.4. **Déclaration de Nuevo León, Mexique, 2003**

« Les menaces, préoccupations et autres défis posés à la sécurité dans le Continent américain sont divers de nature et multidimensionnels dans leur portée, et le concept et l'approche traditionnels doivent être élargis pour inclure les menaces nouvelles et non traditionnelles revêtant des aspects politiques, économiques, sociaux, sanitaires et environnementaux. »

« Dans le Continent américain, en notre qualité d'États démocratiques engagés envers les principes de la Charte des Nations unies et de la Charte de l'OEA, nous réaffirmons que le fondement et la raison d'être de la sécurité sont la protection de l'être humain. La sécurité est renforcée lorsqu'est mise en valeur sa dimension humaine. Les conditions de sécurité humaine sont améliorées grâce au respect intégral de la dignité, des droits de l'homme et des libertés fondamentales des personnes, ainsi que par la promotion du développement économique et social, l'inclusion sociale et l'éducation, la lutte contre la pauvreté, la maladie et la faim. »

« Les chefs d'État et de gouvernement des Amériques, réunis dans le cadre d'un Sommet extraordinaire dans la ville de Monterrey, Nuevo León (Mexique), renouvellent l'engagement envers les objectifs et buts énoncés dans la Déclaration sur la sécurité des Amériques approuvée à la Conférence spéciale sur la sécurité tenue à Mexico en octobre 2003, laquelle se base, entre autres, sur le concept multidimensionnel de la sécurité, ainsi que sur le principe selon lequel le fondement et l'objectif de la sécurité sont axés sur la protection des êtres humains. »

octobre 2003 sous les auspices de l'Organisation des États américains, et lors de laquelle les gouvernements ont adopté une déclaration politique officielle sur la nécessité d'un concept de sécurité plus intégré (voir encadré 4A3.4).

Les efforts visant à définir un concept de sécurité applicable à l'ensemble de la région sont encore compliqués par le rôle particulier des États-Unis dans la région, rôle qui contribue indirectement à déterminer la façon dont les pays réagissent aux problèmes de sécurité. Les exemples les plus évidents concernent les menaces provenant du crime organisé et du trafic de stupéfiants, pour lesquelles les États-Unis sont généralement favorables à une réponse de type militaire. Une des conséquences pratiques de cette doctrine américaine est l'intensification de la militarisation de la sécurité intérieure : en effet, dans de nombreux pays, l'armée a été encouragée à renforcer son rôle vis-à-vis de problèmes qui, autrement, auraient pu être considérés comme du ressort de la police ou d'autres acteurs civils. Cela n'a pas été sans conséquences pour la sécurité et la stabilité de la région. Par ailleurs, cela ne concorde pas avec le point de vue de nombreux pays latino-américains et caribéens selon lequel ces problèmes, imputables à des faiblesses structurelles de leurs économies, justifieraient davantage une réponse en termes de développement.

Contrairement à l'approche militaire que beaucoup associent avec les États-Unis, plusieurs organismes multilatéraux de développement – dont les Nations unies et la Banque interaméricaine de développement (BID) – contribuent à des programmes de développement qui visent à promouvoir la sécurité dans son sens le plus large. C'est ainsi que le PNUD appuie activement des réformes institutionnelles visant à moderniser les systèmes judiciaires, les forces de police et, dans quelques cas, le secteur de la défense. La BID a prodigué un soutien actif à des programmes concernant la violence domestique.

#### Encadré 4A3.5. Impact de la « guerre au terrorisme »

Malgré l'attitude plutôt tiède de nombreux gouvernements de la région, les pays latino-américains ont été instamment encouragés à jouer un rôle actif dans la réponse à cette menace. Après le 11 septembre, les États-Unis ont également eu tendance à mettre dans le même sac toute une gamme de questions liées à la sécurité – drogue, blanchiment d'argent et terrorisme, notamment – qui, dans un contexte différent, auraient été considérées séparément et auraient appelé des solutions distinctes. Cela a obligé certains gouvernements de la région à accorder la priorité à des activités liées à la sécurité qui, sans cette pression, n'auraient pas figuré en première place dans leur ordre du jour. Un fardeau supplémentaire a été imposé aux forces de police de certains pays d'Amérique latine par la décision de l'Administration américaine d'intensifier sa lutte contre le terrorisme sur le territoire des États-Unis, ce qui a entraîné l'expulsion et le renvoi dans leur pays d'immigrants en situation irrégulière et de détenus. Bien que les gouvernements latino-américains aient généralement été partagés quant à leur soutien à la lutte antiterroriste, il est reconnu que la réflexion de la région en matière de sécurité doit également tenir compte des nouvelles préoccupations au niveau mondial\*.

\* Francisco Rojas Aravena (2004), « Security on the American Continent: Challenges, Perceptions, and Concepts », disponible auprès de la FESCOL, Colombie, [www.fescol.org.co](http://www.fescol.org.co).

Les gouvernements de la région d'Amérique latine et des Caraïbes se trouvent donc confrontés, en matière de sécurité, à toute une gamme de perspectives extérieures qui remettent en question les cadres conceptuels et les mécanismes institutionnels existants. Rien n'est plus parlant à ce sujet que la « guerre au terrorisme » menée par les États-Unis, qui a affecté l'Amérique latine à différents égards (voir encadré 4A3.5).

Le processus consistant à mettre en place les cadres sécuritaires permettant de s'associer aux nouvelles préoccupations mondiales en matière de sécurité est toujours en cours, et joue un rôle important pour le succès des réformes relatives à la sécurité. Les questions en jeu débordent de la réforme des systèmes de sécurité telle que définie par le CAD : elles incluent la conclusion de nouvelles alliances politiques et la mise en place de nouveaux mécanismes sécuritaires collectifs qui devraient permettre à la région d'affirmer son autorité au plan de la sécurité et de s'attaquer aux racines structurelles de la crise économique et politique qui débouche sur l'insécurité.

### Évaluation des résultats

L'étude montre que les activités réformatrices dans l'ensemble du domaine de la sécurité sont très nombreuses dans les pays d'Amérique latine et des Caraïbes et qu'il en existe pour chacune des neuf catégories de réformes examinées, même si, comme on pouvait s'y attendre, l'importance accordée à tel ou tel aspect varie selon les pays et les sous-régions. C'est ainsi que le Sud du sous-continent met davantage l'accent sur les questions militaires et de défense alors qu'en Amérique centrale et dans les Caraïbes, la sécurité publique tend à retenir davantage l'attention. Ces différences peuvent se comprendre à la fois sous l'angle de la dynamique politique locale et sous celui des priorités de politique extérieure dans la région, y compris les priorités des États-Unis et d'autres bailleurs de fonds.

La trajectoire du processus de RSS dans la région a par ailleurs été influencée par les difficultés à définir de nouveaux concepts de sécurité, mais également par les crises générales ayant frappé les économies et les gouvernances au sein de la région. En l'absence de concept de sécurité global pour la région, rares sont les cas où l'on peut affirmer que les pays ont entrepris une réforme complète des systèmes de sécurité telle que l'entend le CAD. Les processus de réforme ont tendance à être fragmentaires, et à répondre à des besoins au coup par coup; cela s'explique par un manque de vision locale, de volonté politique et de ressources financières, mais aussi par les politiques relatives à l'aide sécuritaire venue de l'extérieur qui, elles non plus, ne découlent généralement pas d'un concept de la sécurité au sens large. Dès lors, les pays de la région abordent fréquemment la réforme sous des approches institutionnelles étroites.

On pourrait prendre l'exemple de la formation des policiers qui se déroule parfois sans prêter suffisamment attention à son lien avec la réforme judiciaire; on pourrait aussi se demander comment le processus de réforme peut être durablement poursuivi en l'absence d'un leadership politique fort et de ressources financières suffisantes. S'il est vrai que de nombreuses réformes découlent de la démocratisation – ainsi, la suppression de tout rôle politique officiel pour les militaires – il est rare que l'on soit allé, dans les processus réformateurs, jusqu'à redéfinir véritablement les rôles et les missions de l'armée et jusqu'à élaborer les nouveaux cadres politiques et les nouvelles législations qui auraient permis de mettre en œuvre ces nouveaux rôles. Dans la plupart des cas, ce sont les forces armées elles-mêmes qui sont à la base de leur propre modernisation. C'est en grande partie la conséquence d'un leadership civil faible; il faut souligner la faiblesse des organes civils de gestion – ministères de la Défense et de l'Intérieur compris – d'où les compétences civiles nécessaires aux niveaux technique et politique sont fréquemment absentes.

### **Un contexte peu propice à des réformes**

L'attention qui, au cours des années 90, s'est portée en priorité sur la libéralisation économique a engendré un programme ambitieux de réformes de bonne gouvernance, s'attaquant aux contraintes institutionnelles qui empêchent une gestion économique efficace et la croissance dans la région. Qui plus est, ce programme a ouvert la voie à des réformes nationales de portée plus vaste, englobant la justice et le système pénal, la sécurité publique et la défense. Ce programme de réformes de « bonne gouvernance » coïncidait avec un début de réflexion, dans les sociétés latino-américaines, quant à la nécessité d'une plus grande démocratisation. Mais il manqua aux avocats (internes et externes) de la réforme la vision claire de l'architecture institutionnelle qu'aurait requis le nouveau système de sécurité.

En Amérique latine, les vagues successives de réformes, suscitées par les organisations internationales ou entreprises par les gouvernements, n'ont pas réussi à projeter une vision nette de ce que devait être un État moderne. Quinze années de réforme en Amérique latine n'ont pas encore permis de dégager un consensus clair sur la manière de construire un État moderne et efficace, capable d'exploiter judicieusement les bénéfices de la mondialisation et d'en minimiser les effets négatifs. À l'occasion du 13<sup>e</sup> Sommet ibéro-américain, les chefs de gouvernement ont reconnu que les réformes économiques structurelles mises en œuvre par les municipalités et gouvernements latino-américains au prix de grands sacrifices n'avaient, dans de nombreux cas, pas donné de résultats satisfaisants en termes de réduction des inégalités sociales et d'exclusion et que, dans certains cas, elles avaient même aggravé la situation<sup>13</sup>.

### **Modeste participation populaire**

En Amérique latine et aux Caraïbes, ce sont généralement les gouvernements ou les institutions intergouvernementales qui sont à l'origine des processus de réforme, avec une participation très limitée de la société civile, qu'il s'agisse de débattre des plans du gouvernement ou de contribuer à la définition de la politique générale. Dans les administrations les plus ouvertes, il est cependant de plus en plus fréquent que des processus soient mis en place de façon à intensifier la participation de la société civile, mais cela se fait souvent dans le cadre de programmes de réformes bénéficiant d'un soutien international. Dans les secteurs économiques et juridiques, ce sont des institutions internationales ou régionales, comme le FMI, la Banque mondiale et la Banque inter-américaine de développement, qui sont les moteurs des réformes.

### **Ressources limitées**

Les réformes de deuxième génération actuellement entreprises dans la région, et notamment celles concernant le système de sécurité, souffrent d'une contrainte fondamentale : le manque de ressources disponibles pour les réformes liées à la gouvernance. Il est de plus en plus évident qu'il est extrêmement onéreux de créer des cadres institutionnels visant à garantir que les systèmes judiciaires, les services de police, les forces armées et les autres composantes du système de sécurité fonctionnent efficacement et conformément aux normes démocratiques. Dans la plupart des pays, la réforme des systèmes de sécurité se trouve en compétition, pour l'obtention d'une part des ressources publiques limitées, avec d'autres secteurs prioritaires dont les liens avec la réduction de la pauvreté sont plus visibles. Il sera difficile de résoudre ce dilemme sans procéder à de vastes réformes de l'État, visant notamment à combattre la corruption et à atteindre une croissance économique plus soutenue. Cela oblige les gouvernements nationaux à solliciter un soutien international, mais ce dernier est assorti de conditions – notamment apporter un appui à la « guerre au terrorisme » – que certains pays d'Amérique latine et des Caraïbes rechignent à accepter.

### **Engagement international contrasté**

L'aide internationale à la région pour des questions relatives à la sécurité est loin d'être massive. La décision récente des États-Unis de déclarer la guerre au terrorisme a bien suscité certaines préoccupations, mais il faut reconnaître le rôle privilégié traditionnel de ce pays dans la région, où il contribue activement à un grand nombre de programmes liés à la sécurité. Le domaine d'intervention le plus caractéristique est le soutien apporté à la mise au point de mesures de confiance et de sécurité mutuelles, particulièrement en Amérique latine. Autre domaine où les États-Unis sont très actifs : l'aide à la préparation de livres blancs concernant la défense. Toutefois, la conséquence la plus marquante du fait que les États-Unis donnent la priorité à l'Irak et à la lutte contre le terrorisme à l'échelle mondiale est que l'Amérique latine occupe désormais une place moins importante sur l'ordre du jour de politique étrangère des États-Unis.

Plus généralement, les programmes des donateurs dans la région tendent à concerner le court-terme. Cela découle partiellement des systèmes de programmation naturels des agences donatrices, mais la raison tient aussi à l'incapacité de s'engager, avec la RSS, dans un processus de longue haleine, évolutif et intégré, nécessitant un appui constant et soigneusement ciblé. On a également relevé une tendance à répartir les secteurs à réformer entre différentes organisations internationales, au mépris des liens clés qui

doivent exister entre les différentes activités. Une des sources de ce problème est qu'il n'existe pas de cadre clair pour évaluer le contexte sécuritaire sur le terrain, ni de système transparent et cohérent de références et de directives permettant de décider quand il convient d'encourager les pays à entreprendre certains types de réformes.

À cet égard, le concept de RSS du CAD constitue un cadre potentiellement précieux pour faciliter les discussions entre donateurs et partenaires latino-américains, même s'il risque d'être perçu comme un instrument « étranger », à moins d'en adapter la terminologie, les approches et les objectifs pour mieux répondre aux nécessités et aux priorités locales. Compte tenu des susceptibilités des cercles gouvernementaux lorsqu'il est question de réformes touchant à la sécurité, il pourrait également s'avérer nécessaire de présenter la RSS comme faisant partie d'initiatives de sécurité de la deuxième voie qui concernent la société civile. D'autres portes d'accès se situent au niveau intergouvernemental : en effet, le débat sur les nouveaux cadres de sécurité y est devenu acceptable. Compte tenu de l'attitude soupçonneuse de la région quant aux motivations des acteurs extérieurs, le débat pourrait également se trouver facilité si les nouvelles réflexions sur la sécurité étaient présentées par le biais d'organisations multilatérales, comme les Nations unies ou l'OCDE.

### ***Absence de vision politique à long terme***

Le plus important pour l'Amérique latine étant la consolidation de sa démocratie, il faudra redonner aux citoyens un minimum de confiance en leurs institutions politiques. Le prestige des forces armées est bas et la population se désintéresse de plus en plus de la politique. Dans la région, la gouvernance est donc devenue un souci central. Jusqu'à présent, le secteur de la sécurité n'a pas été considéré prioritaire par comparaison avec d'autres secteurs concurrents qui associaient plus visiblement les réformes institutionnelles et la réduction de la pauvreté. Ce sont donc les processus politiques – et en particulier la voie qui sera adoptée par la moisson de nouveaux présidents qu'ont permis de récolter les récentes élections – qui joueront un rôle fondamental pour déterminer l'évolution du débat public sur la sécurité dans les prochaines années.

L'exemple le plus marquant est la Colombie, où le Président Alvaro Uribe a choisi, à l'encontre de l'insurrection marxiste qui perdure dans le pays, une solution militaire radicalement contraire à la stratégie de négociation qui avait caractérisé l'approche de son prédécesseur, le Président Pastrana; or, malgré une diminution sensible du nombre des homicides et des enlèvements depuis la prise de fonctions de M. Uribe, le sentiment d'insécurité reste élevé dans le public. Au Brésil, le nouveau Président José Ignacio Da Silva, au pouvoir depuis janvier 2003, a adopté une approche différente, en prenant comme priorité la réduction de la pauvreté et en veillant notamment à ce que les 40 millions de personnes les plus pauvres du pays puissent manger à leur faim.

La manière dont sera résolue en Amérique latine et aux Caraïbes la crise générale touchant à la gouvernance déterminera le succès des tentatives de RSS. Depuis la fin de la guerre froide, les forces de sécurité de la région ne sont plus des intervenants clés pour les changements de gouvernements, ce qui est significatif pour une région qui avait enregistré une longue série de coups d'état militaires dans les années 70 et 80. Les crises politiques frappant les États latino-américains trouvent leurs racines dans les problèmes insolubles qui découlent de la légitimité contestable des pouvoirs en place, ou dans des problèmes économiques plus profonds qui ont engendré de puissants mouvements sociaux capables d'entraîner des changements de gouvernement.

## Conclusions

En Amérique latine, les réformes relatives à la sécurité ont été lancées et se poursuivent. Les événements récents démontrent qu'il sera indispensable que les pays de la région abordent ce défi avec une perspective mondiale. En bref, les quatre principaux défis pour la région seront les suivants :

- Mettre en place, pour la gestion de la sécurité, de nouveaux cadres institutionnels qui prennent en compte les nécessités et priorités diverses des pays de la région, tout en encourageant des réponses collectives aux problèmes de sécurité transnationaux sans cesse plus nombreux qui les touchent. La coopération internationale a un rôle crucial à jouer, en aidant les acteurs de la sécurité de la région à mettre au point des approches permettant de trouver un équilibre effectif entre les préoccupations traditionnelles en matière de sécurité et le « nouveau » programme d'action sécuritaire.
- Mettre en place un leadership civil pour la défense stratégique et autres questions de sécurité. Après la guerre froide, les dirigeants politiques d'Amérique latine et des Caraïbes se sont largement désintéressés des affaires de défense et de sécurité. La réforme des systèmes de sécurité n'a dès lors pas été considérée comme un élément essentiel des processus plus larges de refondation et de réforme de l'État. Il sera nécessaire de doter la défense et autres affaires de sécurité d'un leadership civil et constitutionnel, et la mesure clé à cet égard consistera à assurer le désengagement définitif et irréversible des militaires de la vie politique.
- La promotion d'une professionnalisation des forces armées et de la police sera indispensable pour obtenir leur désengagement de la politique. Il est nécessaire de prévoir à cette fin un engagement concernant tant les forces armées que les forces responsables de la sécurité publique. Il faudra un accord sans ambiguïté quant à leurs rôles et missions respectifs face aux nouveaux défis sécuritaires auxquels est confrontée la région. Un des problèmes majeurs sera d'éviter une militarisation des forces de sécurité publique, que se soit par la transformation de forces armées en unités de police ou en accordant des pouvoirs et des capacités militaires excessifs aux forces de sécurité publique.
- Faute de transparence, il est impossible d'accroître la confiance sans laquelle les dilemmes sécuritaires qui avaient mené dans le passé à des tensions entre États de la région pourraient resurgir. Il est particulièrement important d'établir un processus régional permettant d'accroître la transparence des dépenses militaires et des achats d'armements. En raison de la coopération croissante entre les institutions chargées de la sécurité dans la région, il est probable que des programmes communs seront élaborés pour la formation de policiers et d'autres forces de sécurité.

## Précisions relatives à certaines organisations

### **FLACSO (Faculté de sciences sociales latino-américaine), [www.flacso.org](http://www.flacso.org)**

FLACSO est une institution universitaire internationale, de nature régionale et autonome, créée en 1957 par des gouvernements de pays d'Amérique latine et des Caraïbes. Elle compte actuellement des antennes dans dix pays de la région : Argentine, Brésil, Chili, Costa Rica, Cuba, Équateur, El Salvador, Guatemala, Mexique et République dominicaine. Son Secrétariat général est implanté à San Jose, au Costa Rica.

Depuis plus de 40 ans, FLACSO-Chili constitue un centre d'étude et de recherche majeur dans le domaine des sciences sociales, tant pour le Chili que pour le reste de l'Amérique latine et les Caraïbes.

FLACSO-Chili dispose d'un programme étendu portant sur les relations internationales et les affaires de sécurité. Elle édite également une publication reconnue, intitulée *Fuerzas Armadas y Sociedad (Forces armées et société)*, consacrée aux recherches et aux études sur la gouvernance, l'intégration, les conflits et la coopération dans l'hémisphère occidental. Les relations entre les États-Unis et les pays d'Amérique latine sont un de ses points d'intérêt principaux.

Les recherches de FLACSO mettent également l'accent sur les aspects de politique générale, leur objectif étant de formuler des recommandations pratiques à l'intention de différents acteurs, au nombre desquels on compte les États, la société civile et les organisations internationales, qui cherchent à consolider la paix et à renforcer la coopération dans la région.

### Notes

1. Francisco Rojas Aravena dirige la branche chilienne de la Faculté de sciences sociales latino-américaine (FLACSO). Des détails sur les activités de la FLACSO figurent ci-dessus.
2. Les pays suivants ont été étudiés : pays du MERCOSUR : Argentine, Brésil, Paraguay et Uruguay, ainsi que les deux pays associés, Bolivie et Chili; pays andins : Colombie, Équateur, Pérou et Venezuela; Amérique centrale : Belize, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua, et Panama; Caraïbes : Barbade, Cuba, République dominicaine, Grenade, Guyana, Haïti, Jamaïque, Trinité-et-Tobago. N'entraient pas dans le cadre de l'étude : le Mexique, pays membre de l'OCDE, le Surinam, ancienne colonie néerlandaise, la Guyane française, Département français d'outre-mer, ainsi que plusieurs plus petits états insulaires des Caraïbes.
3. La bibliographie qui suit propose une liste succincte de publications consacrées à la RSS en Amérique latine et dans les Caraïbes.
4. Se reporter, par exemple, aux sites suivants : Organisation des États américains (OEA) ([www.oas.org](http://www.oas.org)), The World Factbook – Banque interaméricaine de développement (BID) ([www.iadb.org](http://www.iadb.org)), International Information Programs ([www.usinfo.state.gov](http://www.usinfo.state.gov)), Centre pour la politique internationale ([www.ciponline.org](http://www.ciponline.org)), Base de données sur la sécurité et la défense ([www.ser2000.org.ar](http://www.ser2000.org.ar)), Coordinateur régional des études sociales et économiques ([www.cries.org](http://www.cries.org)), Transparency International ([www.transparency.org](http://www.transparency.org)).
5. Pour des renseignements complémentaires, voir [www.flacso.org](http://www.flacso.org). Le Réseau latino-américain sur la sécurité et la défense (RESDAL) constitue aussi une source utile d'informations concernant les questions de sécurité dans la région, [www.resdal.org](http://www.resdal.org).
6. Par exemple, il n'existe aucune source régionale d'information sur les dépenses militaires. Pour la région, les données concernant les dépenses militaires proviennent d'institutions spécialisées comme le SIPRI, l'Institut international d'études stratégiques (qui publie *Military Balance*) ou l'Agence américaine de contrôle des armements (ACA), qui dépend du Secrétariat d'État (ministère des Affaires étrangères) des États-Unis.
7. Charte démocratique interaméricaine, [www.oas.org](http://www.oas.org).
8. Déclaration de Nuevo Leon. Sommet extraordinaire des Amériques. Monterrey, Mexique, janvier 2004, [www.oas.org](http://www.oas.org).
9. Transparency International Corruption Perceptions Index 2003, [www.transparency.org](http://www.transparency.org).
10. Investissements étrangers en Amérique latine et aux Caraïbes, Rapport 2002, [www.cepal.cl](http://www.cepal.cl).
11. Adopté lors de la Conférence extraordinaire sur la sécurité tenue à Mexico les 27 et 28 octobre 2003.
12. Griffith, I. (2004), *Caribbean Security in the Age of Terror*. Ian Randle Publisher, Jamaïque.
13. XIII. Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Declaración de Santa Cruz de la Sierra (13<sup>e</sup> Sommet des chefs d'État et de gouvernement ibéro-américains. Déclaration de Santa Cruz de la Sierra).

## Bibliographie

### Sélection d'articles et d'ouvrages traitant de la réforme des systèmes de sécurité en Amérique latine et aux Caraïbes

- Ales, C. et al. (2003), « Common Ground and Crosscutting Themes on Funding Public Security Initiatives in Latin America », publié par le Centro de Estudios Legales y Sociales et Vera Institute of Justice, [www.vera.org/publication\\_pdf/202\\_390.pdf](http://www.vera.org/publication_pdf/202_390.pdf).
- Aravena, F.R. (2004), « Security on the American Continent: Challenges, Perceptions, and Concepts », disponible auprès de la FESCOL, Columbia ([www.fescol.org.co](http://www.fescol.org.co)).
- Arevalo de Leon, B. (2003), « Democratic Security in Guatemala: Reflections on Building a Concept of Security in and for Democracy », dans le livre de Goucha et Aravena cité ci-après.
- FLACSO (Faculté de sciences sociales latino-américaine), [www.flacso.org](http://www.flacso.org).
- Fontana, A. et J. Battaglino (2001), « Secrecy and Civil Liberties in Latin America », *Journal of Conflict, Security and Development*, vol. 1, n° 1, [http://csdg.kcl.ac.uk/Publications/assets/PDF %20files/Fontana.pdf](http://csdg.kcl.ac.uk/Publications/assets/PDF%20files/Fontana.pdf).
- Goucha, M. et F.R. Aravena (dir. pub.) (2003), *Human Security, Conflict Prevention and Peace in Latin America and the Caribbean*, Santiago, UNESCO/FLACSO-Chili.
- Koonings, K. (2003), « Political Armies, Security Forces and Democratic Consolidation in Latin America », dans Cawthra, G. et R. Luckham (dir. pub.), *Governing Insecurity: Democratic Control of Military and Security Establishments in Transitional Societies*, Londres et New York: Zed Books.
- RESDAL (Réseau latino-américain sur la sécurité et la défense), [www.resdal.org](http://www.resdal.org).
- Washington Office on Latin America (2003), « Paint by Numbers: Trends in US Military Programs with Latin America and Challenges to Oversight », Washington, DC, [www.wola.org/publications/paint\\_by\\_numbers.pdf](http://www.wola.org/publications/paint_by_numbers.pdf).
- Washington Office on Latin America (1995), *Demilitarizing Public Order: The International Community, Police Reform and Human Rights in Central America and Haïti*, [www.wola.org/pubs.html](http://www.wola.org/pubs.html).

## ANNEXE 4.A4

## *Réforme des systèmes de sécurité dans les États baltes, la Communauté d'États indépendants et l'Europe du Sud-Est*

*par*

Tanja Petovar<sup>1</sup>

La principale difficulté qui se pose aux ex-États communistes dans la réforme de leurs systèmes de sécurité consiste à limiter l'influence de l'ancienne police secrète militaire et à rétablir le contrôle démocratique sur l'usage de la force par les institutions de l'État. Le défi ne porte pas exclusivement sur les réformes internes de la police et de l'armée; sont concernés aussi la création d'instances judiciaires impartiales, le renforcement des organes législatifs et le pouvoir conféré à la société civile. Un certain nombre d'États ont beaucoup progressé dans la démocratisation de leur société et de leur système de sécurité; toutefois, la plupart restent confrontés à des problèmes non négligeables pour améliorer la gouvernance démocratique de ces systèmes.

Le moteur de la réforme des systèmes de sécurité (RSS) dans les régions visées par l'enquête est, en premier lieu, le souhait d'adhérer au Processus de stabilisation et d'association de l'Union européenne (UE) et à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Le rôle central de l'armée à cet égard a d'ailleurs permis aux militaires de retrouver une légitimité dans de nombreux pays. Dans la majorité des cas analysés, cependant, l'opinion continue de privilégier les systèmes de sécurité nationaux par rapport à l'état de droit. L'un des principaux enjeux de la RSS consiste donc à empêcher la corruption des jeunes institutions démocratiques par une approche de la gouvernance héritée des régimes antérieurs.

La plupart des pays étudiés s'attachent actuellement à définir de nouveaux concepts nationaux de sécurité et doctrines de défense, qui soient mieux adaptés au contexte de sécurité de l'après-guerre froide. Les défis que doivent affronter aujourd'hui les anciens États communistes en matière de sécurité dépassent les responsabilités et les capacités de l'armée et de la police classiques; de fait, ils nécessitent une approche plus globale supposant un consensus politique de base sur la façon de mettre en place un appareil d'État qui fonctionne bien et une société civile dynamique. Les bailleurs de fonds et les organismes de défense occidentaux ont fortement influencé ces différents processus.

L'enquête a cependant montré que, si le discours politique dans les régions étudiées regorge d'expressions révélatrices de l'influence de la communauté internationale sur les documents d'orientation et sur les déclarations politiques relatives à la sécurité, il n'y a pas à proprement parler appropriation locale des programmes de réforme annoncés ou des nouveaux concepts de sécurité tels que la RSS. Les termes « réforme des systèmes de sécurité » – communément employés en ex-Yougoslavie, par exemple – ont souvent une signification différente de celle que donne le CAD de l'OCDE. Rares sont ceux, en effet, y compris parmi les dirigeants et les membres des organismes chargés de la sécurité, qui ont de la sécurité une vision holistique.

Une grande partie de l'aide internationale en matière de réforme des systèmes de sécurité dans l'Europe du Sud-Est et les pays de la CEI continue de privilégier l'assistance bilatérale pour la formation et les domaines techniques, les donateurs accordant une place beaucoup moins importante aux changements structurels et aux évolutions culturelles. On comprend ainsi qu'il importe de lier les engagements des donateurs aux résultats en matière de réforme, et de fournir une aide capable de stimuler le changement pour la gouvernance des systèmes de sécurité.

## Introduction

La présente annexe expose les conclusions d'une enquête sur la question de la réforme des systèmes de sécurité dans 18 pays postcommunistes répartis sur trois régions : États baltes, Europe du Sud-Est et Communauté d'États indépendants (CEI)<sup>2</sup>. (L'encadré 4.1 fournit des précisions quant aux modalités de réalisation de l'enquête.)

La principale difficulté qui se pose aux ex-États communistes dans la réforme de leurs systèmes de sécurité consiste à limiter l'influence de l'ancienne police secrète militaire et à rétablir le contrôle démocratique sur l'usage de la force par les institutions de l'État. Le défi ne porte pas exclusivement sur les réformes internes de la police et de l'armée; sont concernés aussi la création d'instances judiciaires impartiales, le renforcement des organes législatifs et le pouvoir conféré à la société civile. Les États baltes et la Slovénie, en particulier, ont beaucoup progressé dans la démocratisation de leur société et de leurs systèmes de sécurité, comme l'atteste leur entrée dans l'Union européenne, le 1<sup>er</sup> mai 2004. Les autres pays, en revanche, restent confrontés à des problèmes non négligeables pour améliorer la gouvernance démocratique de ces systèmes. Il faut néanmoins souligner que, grâce à une aide internationale considérable, les progrès – peu homogènes, certes, et encore loin d'être achevés – sont relativement perceptibles et soutenus.

La présente annexe s'organise comme suit :

- Elle évalue les difficultés liées à la collecte d'informations sur les questions de sécurité dans les anciens pays communistes<sup>3</sup>.
- Elle examine le contexte dans lequel peut se situer la réforme des systèmes de sécurité de la région, en soulignant les facteurs qui ont incité les gouvernements à inscrire la sécurité dans leurs programmes de réforme.
- Elle se penche sur la conception de la sécurité dans les anciens pays communistes, en la comparant au concept de RSS défini par le CAD.
- Elle évalue l'état d'avancement de la réforme des systèmes de sécurité dans ces pays, en mettant l'accent sur les éléments indispensables pour comprendre les tendances actuelles.

## Disponibilité des informations

Les informations utilisées pour les besoins de la présente étude proviennent de différentes sources : entretiens avec des représentants de la société civile et des responsables gouvernementaux de la région, Internet, et documents élaborés par des groupes de réflexion. Compte tenu de l'importance politique que revêt la réforme des systèmes de sécurité, les données qui s'y rapportent sont de plus en plus accessibles, même si (comme le fait observer le CAD) l'accent porte principalement sur certaines composantes du système de sécurité du pays concerné, plutôt que sur le système pris dans son ensemble. Par ailleurs, une grande partie des données et des analyses relatives à la réforme des systèmes de sécurité dans ces régions émane d'organisations extérieures, telles que le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF) de Genève. En ce qui concerne la Serbie-et-Monténégro, la mission de l'OSCE dans ce pays s'emploie très activement à conseiller les organes gouvernementaux, comme les instances législatives, sur les questions touchant à la sécurité. Toutefois, des institutions spécialisées dans ces questions se créent actuellement dans les États baltes.

Les anciens États communistes dépendent fortement d'organismes extérieurs pour bénéficier d'informations et de compétences en matière de réforme des systèmes de sécurité; cela ne va pas sans poser des problèmes, pour plusieurs raisons. Lorsqu'ils effectuent des recherches, ces organismes s'adressent fréquemment aux points de contact dont ils disposent dans les instances législatives des pays concernés, lesquels ne sont pas toujours bien informés sur ces questions. Un problème analogue apparaît lorsque des acteurs extérieurs travaillent par l'intermédiaire d'officiers de liaison des ministères nationaux de la Défense et de l'Intérieur, voire des services secrets. Ces officiers ont souvent peu d'influence (ou de connaissances techniques) sur les organismes de sécurité qui les emploient. Il n'est pas rare, en outre, qu'ils soient soumis à une surveillance étroite de membres du contre-espionnage (bastion épargné de la vieille garde communiste), et par conséquent dans l'impossibilité de fournir à un étranger une description fidèle du mode de fonctionnement du dispositif de sécurité de l'État.

Malgré le spectre du passé communiste qui plane au-dessus des gouvernements des pays étudiés, la plupart de ces derniers s'attachent à élaborer une nouvelle approche de la sécurité. Cependant, bien qu'il existe de nouveaux documents d'orientation très utiles définissant le discours officiel sur la réforme des systèmes de sécurité, ces documents ne sont souvent, dans la pratique, que la version remaniée d'anciens textes du parti communiste, quelque peu mis au goût du jour grâce à l'introduction de nouveaux concepts démocratiques et d'une terminologie adaptée (voir encadré 4A4.1). La présence d'experts locaux, possédant de ce fait des informations de première main, contribuerait à mieux appréhender la situation; ils sont cependant peu nombreux. La majorité des analyses donnent donc un point de vue extérieur, souvent superficiel, sur la culture institutionnelle qui prévaut au sein des organes chargés de la sécurité dans les ex-pays communistes.

## Contexte de la réforme

Le moteur de la réforme des systèmes de sécurité dans les régions visées par l'enquête est, en premier lieu, le souhait d'adhérer au Processus de stabilisation et d'association de l'UE et à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Les pays désireux d'appartenir à l'Alliance<sup>4</sup> ont adhéré au Plan d'action pour l'adhésion<sup>5</sup>. Le processus de démocratisation et l'intégration des normes et règlements de l'UE dans la législation

### Encadré 4A4.1. **Comprendre l'héritage communiste**

Le Parlement national de la Serbie a adopté, en 2002, une loi réformant les anciens services de sécurité de l'État (rebaptisés *Security Information Agency* – BIA), mais un simple coup d'œil à ce texte atteste clairement la forte influence des théories communistes sur la sécurité. L'organisation des services secrets n'a été modifiée que de façon superficielle, et le seul élément véritable de contrôle civil qui ait été ajouté concernait la création d'un Conseil de sécurité national, placé sous la direction du Premier ministre. Les membres de ce conseil, cependant, ont été accusés d'utiliser les services secrets pour conserver le pouvoir politique, au lieu de s'attaquer aux menaces sérieuses pesant sur la sécurité nationale. Il existe peu de travaux utiles et bien documentés traitant de ces questions parmi les publications élaborées sur ces questions pour le compte de la communauté internationale.

nationale sont beaucoup plus avancés dans les États baltes et en Slovénie, membres de l'OTAN depuis le 29 mars 2004 et de l'UE depuis mai 2004, que dans les pays d'Europe du Sud-Est et de la CEI. La Roumanie et la Bulgarie, devenues membres de l'OTAN en mars 2004 également, doivent en principe entrer dans l'UE en 2007.

Les pays de la CEI n'ont pas été invités à présenter leur candidature, pour une foule de raisons. En premier lieu, de nombreuses forces politiques considèrent, tant au sein de l'Union européenne qu'aux États-Unis, que l'intérêt d'accueillir ces pays dans le giron euro-atlantique est minime par rapport au tort qu'une telle décision pourrait causer aux relations entre les pays occidentaux et la Russie. Les pays membres de la CEI souffrent généralement de criminalité et de corruption rampantes; par ailleurs, l'état de leurs économies nécessiterait des injections de crédits massives de la part des Occidentaux pour les préparer à une adhésion à l'UE ou à l'OTAN. Ces facteurs, associés aux inquiétudes ouvertement exprimées par la Fédération de Russie quant à un éventuel empiètement de l'OTAN sur ses frontières occidentales, ont conduit beaucoup de responsables, à l'Ouest, à considérer la CEI comme une zone tampon bien pratique entre la Russie et eux<sup>6</sup>.

Il est probable que la mise en œuvre de la RSS dans les trois sous-régions visées par l'enquête sera étroitement liée à l'avancement de réformes plus vastes sur les fronts économique et politique. Les indicateurs du PNUD sur le développement humain donnent une idée des énormes différences qui existent entre les pays de ces régions : c'est la Slovénie qui arrive en tête (29), les indicateurs sont moins bons pour l'Estonie (42), la Croatie (48), la Lituanie (49), la Lettonie (53), l'Ukraine (80), la Géorgie (81) et l'Azerbaïdjan (88); enfin, l'Albanie ferme la marche (92). En dépit de ces écarts d'ordre économique et de traditions culturelles et historiques différentes, ces pays ont en commun l'héritage de leur passé communiste, qui a fortement influé sur l'orientation de la réforme des systèmes de sécurité dans la région.

Dans les Balkans, la présence imposante de forces militaires et d'organisations internationales soutient aujourd'hui la paix – fragile – et le semblant d'ordre public revenus dans des pays déchirés par la guerre. Les forces de l'OTAN (SFOR) ont joué ce rôle en Bosnie-Herzégovine et devaient être remplacées, à la fin de 2004, par un contingent de l'UE qui viendra compléter la mission de police de l'Union. Des troupes de l'OTAN sont également présentes au Kosovo (KFOR). Des forces de l'OTAN, puis de l'UE, ont été déployées dans l'ex-République yougoslave de Macédoine, et des troupes de l'ONU ont été envoyées en Croatie

#### Encadré 4A4.2. **Le rôle des systèmes de sécurité « fantômes »**

Les experts occidentaux des questions de sécurité ont du mal à comprendre les systèmes de sécurité « parallèles » ou « fantômes » des pays des Balkans, qui fonctionnent dans les coulisses des institutions de sécurité de l'État. Des individus accusés de crimes de guerre, comme Radovan Karadzic et Ratko Mladic, par exemple, recherchés en Serbie, en Croatie et en Bosnie-Herzégovine par les autorités internationales, échappent à la justice depuis plusieurs années. Pour y parvenir, ils ont probablement eu accès à des renseignements émanant des services secrets officiels, ainsi que d'un soutien logistique bien organisé fourni par d'anciens membres, ou des membres actuels, des organismes chargés de la sécurité. C'est ainsi qu'ils déjouent régulièrement les tentatives d'arrestation, dans des zones où sont pourtant déployés d'importants contingents étrangers. Ces structures de sécurité « fantômes » fonctionnent parallèlement aux organes officiels, avec lesquels, d'ailleurs, elles interagissent de différentes façons; toutefois, elles se situent par nature au-dessus des lois et, de ce fait, sont à l'abri de tout contrôle du pouvoir civil.

pendant un certain temps. La nécessaire comparution en justice des auteurs de crimes de guerre représente un défi permanent à la paix et à la stabilité dans ces pays. Dans la plupart des cas, les coupables sont d'anciens membres des forces armées; certains y sont même toujours actifs. Cette situation entrave les efforts visant à instaurer un contrôle démocratique sur les systèmes de sécurité (voir encadré 4A4.2). D'autres problèmes menacent la sécurité dans les pays d'Europe du Sud-Est comme dans la CEI : conflits interethniques motivés par des questions économiques, présence d'anciens cadres soviétiques dans les gouvernements actuels, trafic de stupéfiants, terrorisme et instabilité des frontières.

L'une des principales difficultés à résoudre en matière de RSS dans les régions étudiées consiste à empêcher la corruption des toutes jeunes institutions démocratiques par le transfert de la mentalité qui caractérisait autrefois la gestion des affaires publiques. Dans la majorité de ces pays, nombreux sont ceux qui continuent de penser que les systèmes de sécurité nationaux ne sont pas concernés par la règle de la primauté du droit<sup>7</sup>, on a pu le constater clairement après l'assassinat, le 12 mars 2003, du Premier ministre serbe, Zoran Djindjic. Les assassins étaient tous soit des « policiers », en activité ou à la retraite, associés aux services de sécurité de l'État, soit des membres des cercles mafieux avec lesquels ils ont des accointances. Le gouvernement a alors déclaré l'état d'urgence, pendant lequel les forces de sécurité (dont beaucoup entretenaient des relations étroites avec les assassins présumés) ont reçu carte blanche.

Plus de 10 000 citoyens serbes ont été arrêtés pendant la durée de l'état d'urgence, bien que la plupart n'aient eu aucun lien avec ce crime. Le gouvernement a censuré les médias, des journalistes ont été arrêtés pour s'être écartés de la propagande officielle dans leurs articles, et toutes les libertés civiles ont été suspendues. Le décret instaurant l'état d'urgence plaçait au-dessus de la loi les forces de sécurité et les pouvoirs publics, ce qui n'a pas manqué de conduire à des abus de pouvoir généralisés. Considéré au départ comme une mesure nécessaire, voire souhaitable, afin de lutter contre le crime organisé endémique, l'état d'urgence a rapidement perdu le soutien de la quasi-totalité de ses partisans, informés des abus et de la partialité de l'action de l'État. Ce mécontentement s'est également manifesté lors des élections législatives anticipées du 28 décembre 2003, puisque les électeurs ont infligé un revers au gouvernement.

Malgré ces difficultés, la RSS est en route. Dans les pays concernés, elle est souhaitée par la population, et les responsables politiques reconnaissent l'urgence d'une évolution démocratique pour l'ensemble de la société. Le problème vient du fait que les raisons qui sont à l'origine de cet élan en faveur de la réforme sont souvent préoccupantes. La société civile, au sens occidental du terme, a généralement peu de poids, et son influence sur le contenu et la mise en œuvre de la réforme est à peu près nulle, pour diverses raisons. Dans ces pays, la notion de société civile comprend essentiellement ceux qui éprouvent une aversion violente et viscérale pour les forces de sécurité en général, et qui n'ont à peu près aucune compréhension ou connaissance de leur fonctionnement interne et de leur raison d'être. Il s'ensuit que la société civile opte fréquemment pour la confrontation avec les gouvernements sur la question de la réforme des systèmes de sécurité. La complexité du mouvement pro-réforme à l'intérieur des pays est à son tour accentuée par les pressions et le soutien émanant de l'UE, de l'OTAN, de l'OSCE, des institutions financières internationales et du Conseil de l'Europe, y compris du Pacte de stabilité dans l'Europe du Sud-Est<sup>8</sup>.

Le rythme des changements est loin d'être le même partout : s'il est très rapide dans les États baltes et en Slovaquie, le processus de construction d'un État-nation est graduel dans les Balkans occidentaux et les anciens pays soviétiques de la CEI. Tous les pays, à l'exception du Bélarus, ont signé la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Ils présentent cependant des différences importantes dans de nombreux domaines : structures juridiques, mécanismes de responsabilisation, pouvoirs de surveillance, et contrôles. La culture politique et administrative, la liberté des médias, l'opinion publique et les valeurs démocratiques sont autant de facteurs qui accroissent encore ces différences. Compte tenu des traditions autoritaires qui prédominent encore dans la CEI et dans les Balkans occidentaux, une nouvelle classe politique continue d'exercer le pouvoir par le biais de prérogatives et de décrets, au lieu de passer par les instances démocratiquement élues et de se conformer aux processus légaux. Dans le même temps, la plupart des nouvelles constitutions adoptées dans les régions soumises à l'enquête prévoient l'élection de Parlements ainsi que la mise en place d'instruments permettant le contrôle des décisions essentielles touchant à la défense et à la sécurité (budgets, déclaration de guerre, etc.).

Des accords internationaux politiquement contraignants, comme le Code de conduite de l'OSCE relatif aux aspects politico-militaires de la sécurité<sup>9</sup> et d'autres codes déontologiques, ont été établis en même temps que les normes du Conseil de l'Europe, formant une base en vue de l'harmonisation future des lois nationales avec les normes de l'UE.

### **États baltes et Slovaquie**

Les États baltes ont progressé rapidement vers l'intégration dans l'UE et l'OTAN. Ils ont également noué des liens politiques et économiques étroits avec les pays nordiques. La Slovaquie, située à la frontière géopolitique de l'Europe du Sud et de l'Europe centrale, est aussi devenue membre de nombreuses associations politiques, militaires et économiques régionales regroupant des pays d'Europe centrale (Autriche, République tchèque, Slovaquie, Pologne et Hongrie), ainsi que du Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est.

Les nouvelles constitutions adoptées par les États baltes définissent un ensemble de droits fondamentaux. La majorité des lois relatives à la gouvernance de l'armée et de la police ont été rédigées avec le concours d'experts internationaux<sup>10</sup>. De nouvelles dispositions concernant le contrôle du pouvoir législatif fournissent le cadre nécessaire à la responsabilisation de l'armée et de la police, de leurs services et organismes, et à la

### Encadré 4A4.3. **Concept national de sécurité de la Lettonie** (traduction non officielle)

Cette loi a été adoptée par le Parlement (ou Saeima) le 16 février 1995.

Intérêts nationaux de la République de Lettonie.

« La sécurité nationale de la République de Lettonie recouvre la capacité de l'État et de sa société à protéger et à garantir les intérêts nationaux et les valeurs fondamentales : maintien de l'indépendance de l'État, de l'intégrité territoriale et du système démocratique de la République de Lettonie, conformément à la Constitution, et protection de la sécurité interne de l'État en garantissant le respect des droits de l'homme, ainsi que la sécurité et la protection de la population.

Préserver les intérêts nationaux suppose également de veiller à ce que soient réunies les conditions indispensables au développement de l'État et de la société sur le long terme, à savoir : croissance économique et protection sociale, défense de la langue et de l'identité culturelle, maintien du système de défense, préservation et développement du potentiel scientifique et technique, développement écologique durable, mise en place et développement d'infrastructures d'État et de télécommunications, notamment de technologies de l'information, maintien de la stabilité politique intérieure, fondée sur la prise de conscience générale du progrès démocratique de la République de Lettonie, et développement de la société civile unifiée, lui-même fondé sur le principe de l'égalité des droits de tous les individus.

La capacité de la Lettonie de préserver ses intérêts nationaux dépend également de certaines conditions extérieures, telles que le contexte général des relations internationales et de la coopération dans le monde et la région, la situation économique internationale, la qualité de l'environnement sur l'ensemble de la planète. »

transparence de leurs activités dans différents domaines : organisation, planification, budgets, fonctions administratives et opérationnelles. Les Parlements nationaux ont progressivement instauré un contrôle effectif de ces institutions. Les concepts de sécurité de ces pays abordent la RSS dans le contexte de réformes économiques et sociales plus générales (voir par exemple le cas de la Lettonie, encadré 4A4.3).

En Slovénie, le contrôle des civils sur les forces armées et, par conséquent, sur le système de sécurité dans son ensemble, a constitué l'une des idées maîtresses de la formation d'un État indépendant<sup>11</sup>. En réformant ses forces de sécurité, ce pays a ouvert la voie à l'abandon d'un système dominé par l'armée fédérale (de l'ex-Yougoslavie) et sa police secrète. Pays le plus développé parmi ceux qui formaient autrefois l'État fédéral, la République de Slovénie a entrepris avec succès une série de réformes structurelles et économiques, pour atteindre le niveau d'un pays européen développé.

Au début des années 90, les trois États baltes se sont donné beaucoup de mal pour mener à bien un processus difficile : « rétablir les fondements de l'autonomie nationale et démanteler le système soviétique<sup>12</sup>. » Aucun n'ayant, fort heureusement, hérité des forces armées de la période soviétique, la création de structures nationales de sécurité et de défense, et notamment d'une armée, de services de garde-frontières et de nouveaux mécanismes de maintien de l'ordre public est apparue comme l'une des grandes priorités des nouveaux gouvernements. Cette étape était en effet jugée indispensable au maintien de l'indépendance retrouvée après la dissolution de l'Union soviétique.

La candidature officielle de ces pays à l'OTAN, en 1994, a marqué le début d'une nouvelle phase de réformes socio-politiques, au nombre desquelles figure l'adoption de lois concernant les systèmes nationaux de sécurité et de défense<sup>13</sup>.

La conception de la sécurité dans la région balte va plus loin, semble-t-il, que l'interprétation habituelle du terme. Le crime organisé à l'échelle internationale est considéré comme l'une des menaces les plus graves à l'intégrité des gouvernements et à la primauté du droit. Les relations entre crime organisé et réseaux terroristes figurent au premier rang des préoccupations, en particulier la crainte de voir les réseaux mafieux russes aider les groupes terroristes à se procurer des armes nucléaires, biologiques ou chimiques, ou du moins les éléments nécessaires à leur fabrication. L'intérêt politique de la Russie pour les pays baltes et son influence sur le cours des événements dans la région, en revanche, ne préoccupent plus grand monde.

### **Europe du Sud-Est**

L'élargissement de l'UE a mis en lumière le fossé qui sépare les pays de l'Europe du Sud-Est et le groupe élargi des pays baltes. La transition vers la démocratie est en cours en Bulgarie, en Croatie et en Roumanie, mais a pris du retard dans la plupart des pays des Balkans occidentaux et en Moldavie, où les obstacles économiques et culturels sont accentués par des controverses à propos des frontières. C'est le cas, par exemple, pour la Serbie-et-Monténégro : le maintien d'un État commun est sans cesse remis en cause et le statut du Kosovo est loin d'être réglé. Par ailleurs, les négociations relatives à la nouvelle constitution serbe n'étaient pas encore achevées au milieu de l'année 2003; quant à l'État « commun » susmentionné, il a été créé officiellement au printemps 2003, dans une période de grand chaos en Serbie puisque le Premier ministre Zoran Djindjic venait d'être assassiné. Il règne toujours, dans la minorité albanaise de l'ex-République yougoslave de Macédoine, une agitation latente à l'origine des violences armées de 2001.

Les Serbes de Bosnie et les Croates de la Bosnie de l'après-Dayton se montrent toujours rétifs; l'écrasante majorité d'entre eux demeurent fidèles à l'espoir d'un rattachement à leur patrie (la Serbie et la Croatie, respectivement), tandis que les Bosniaques, mécontents de ce qu'ils considèrent comme une absence de centralisation du pays, veulent concentrer davantage de pouvoirs dans la capitale, Sarajevo. Les perspectives d'intégration dans l'UE et d'adhésion à l'OTAN dans le cadre du processus d'élargissement aujourd'hui en cours dans les deux organisations sont de puissantes incitations à la réforme. Comme on l'a dit précédemment, toutefois, celle-ci n'est pas motivée par une réelle compréhension de la nécessité profonde d'un tel changement. La population exprime de ce fait des exigences excessives et irréalistes, qui compliquent le processus.

Dans les Balkans occidentaux, bon nombre de commandants des forces armées, de la police secrète et des unités paramilitaires ont trempé dans des crimes de guerre et sont impliqués, aujourd'hui encore, dans des activités de trafic de stupéfiants, de cigarettes et d'êtres humains. Cette situation explique la résistance que rencontrent, en Serbie, en Croatie et en Bosnie, le principe d'une pleine coopération avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, ainsi que les efforts visant à placer l'armée sous le contrôle des civils, à extraditer les criminels de guerre vers le tribunal de La Haye et à juger les mafias locales devant les tribunaux nationaux. La police et le pouvoir judiciaire sont encore insuffisamment formés et équipés, ce qui les empêche, au même titre que les mentalités héritées du passé, de lutter efficacement contre la criminalité.

L'une des questions les plus préoccupantes concerne le maillage très serré mis en place par la grande criminalité, impliquant responsables politiques, policiers et membres de l'appareil judiciaire. Ces réseaux entravent délibérément le renforcement de l'état de droit, notamment l'amélioration de la transparence et la responsabilisation de l'armée et de la police, ainsi que le développement d'une économie de marché florissante<sup>14</sup>.

L'Albanie, qui fait partie des pays les moins développés des Balkans occidentaux, a traversé une période de violence et d'instabilité graves, due en partie au conflit yougoslave et à l'impact de l'intervention de l'OTAN au Kosovo en 1999. Un processus de réforme et de restructuration d'une ampleur exceptionnelle, dans les domaines militaire, économique et policier, a accompagné la transition albanaise. Le crime organisé, le trafic d'êtres humains et de stupéfiants et la contrebande d'armes sont des problèmes chroniques, qu'il importe d'attaquer de front. L'Albanie a adhéré au Processus de stabilisation et d'association de l'UE, au Partenariat pour la paix, au Pacte de stabilité et à d'autres initiatives régionales en matière de sécurité. Les négociations en vue d'un Accord de stabilisation et d'association avec l'UE, amorcées le 15 février 2003, devraient durer un certain temps. D'après la Commission européenne<sup>15</sup>, l'Albanie reste une démocratie plutôt instable, qui n'a enregistré que des progrès limités face aux principaux défis qui se posent à elle.

La Bosnie-Herzégovine est, elle aussi, un pays déchiré par la guerre, placé sous la protection de l'ONU et administré par le Bureau du Haut Représentant. Les accords de Dayton (1995) ont conservé les frontières internationales de la Bosnie et de l'Herzégovine, et mis en place un gouvernement conjoint démocratique et pluriethnique. Ce gouvernement national a été chargé de conduire la politique étrangère, économique et financière du pays. Un deuxième niveau de gouvernement a également été reconnu, composé de deux entités de dimensions à peu près équivalentes : la Fédération bosno-croate de Bosnie-Herzégovine et la République serbe de Bosnie (« Republika Srpska »). Les gouvernements de ces deux entités ont été chargés de contrôler les affaires intérieures. La Force multinationale de stabilisation dirigée par l'OTAN (SFOR), dont la mission consiste à empêcher le déclenchement de nouvelles hostilités, reste en place avec des troupes de moins en moins nombreuses, qui devaient être remplacées par un contingent de l'UE vers la fin de 2004. Les dernières élections législatives ont apporté la preuve que de profondes dissensions subsistent entre les différents groupes ethniques. Les trois partis nationalistes qui avaient mené le pays à la guerre sont de nouveau au pouvoir.

La Bulgarie affiche des taux de croissance économique positifs depuis la grande récession de 1996. Le gouvernement actuel, élu en 2001, s'est engagé à poursuivre les réformes politiques, y compris en ce qui concerne l'armée et le système de sécurité au sens large. Le processus de démocratisation a permis à ce pays de devenir membre de l'OTAN le 29 mars 2004, l'adhésion à l'UE étant prévue pour 2007.

Si la Croatie a déclaré son indépendance en 1991, quatre années ont été nécessaires pour régler les conflits provoqués par l'effondrement de la Fédération yougoslave. Avant la dissolution de la Yougoslavie, la République croate était, après la Slovénie, la région la plus prospère et la plus industrialisée, avec un produit par habitant supérieur d'environ un tiers à la moyenne yougoslave. Après la mort du président Tudjman, le gouvernement nationaliste qu'il conduisait a été désavoué en janvier 2000. La période qui a suivi a vu le pays entreprendre progressivement des réformes, notamment en ce qui concerne le système de sécurité. La coopération avec le TPI de La Haye et le rapatriement des réfugiés font partie des grandes questions politiques à résoudre avant l'intégration du pays dans

l'UE. À l'automne 2003, de nouvelles élections législatives ont redonné le pouvoir aux nationalistes de l'ancien président Tudjman; certains éléments indiquent cependant que la position des nationalistes extrémistes dans le système de sécurité, comme dans d'autres secteurs de la société, est en train de s'affaiblir.

Après dix années d'oppression avec Milosevic, le Kosovo passe sous administration des Nations unies (conformément à la résolution 1244 du Conseil de sécurité) en 1999. En mai 2001, des responsables internationaux et les partis politiques locaux (à l'exclusion des partis serbes, qui refusent de participer) adoptent un Accord-cadre constitutionnel sur l'autonomie provisoire au Kosovo. Cet accord établit un nouveau Parlement, qui élit un président, et jette les bases d'une nouvelle structure locale de gouvernement. Toutefois, la Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo (MINUK) reste habilitée à gouverner la province et à désarmer les unités paramilitaires. Le statut encore incertain du Kosovo entrave l'élaboration d'une politique et d'une stratégie bien définies concernant le Processus de stabilisation et d'association. La KFOR, la MINUK et la police du Kosovo se partagent la tâche de veiller au respect de la loi et agissent sous le contrôle des Nations unies. Les efforts qu'elles déploient afin de renforcer l'état de droit sont sapés par la corruption et le crime organisé, très répandus parmi les responsables politiques locaux, les chefs militaires de la guérilla et les militants exilés à l'étranger.

Au cours de l'hiver 2003, le dialogue s'amorce entre les dirigeants serbes et kosovars, à Vienne, sous surveillance internationale. La MINUK établit une liste de critères que les autorités provisoires devront respecter avant que des pourparlers sur le statut définitif de la province puissent commencer. Puis, alors que la plupart des organisations internationales présentes au Kosovo affirment que le statut des minorités ethniques ne cesse de s'améliorer, une série d'attaques violentes dirigées par les Albanais contre la minorité serbe, au milieu du mois de mars 2004, anéantit tout espoir d'avoir à portée de main une société kosovar pluriethnique. Ces événements ne font que renforcer les exigences du gouvernement récemment élu de Vojislav Kostunica, à Belgrade, qui demande la création d'enclaves dans la province et la création d'un statut d'autonomie spécial pour les Serbes qui y vivent.

L'ex-République yougoslave de Macédoine, qui faisait autrefois partie de la Fédération de Yougoslavie, est peuplée de Slaves macédoniens et d'Albanais. Le nouvel État a été épargné par la guerre des Balkans grâce au déploiement de la mission préventive de maintien de la paix des Nations unies, en 1992. Lorsqu'éclatent les hostilités entre Slaves macédoniens et Albanais, au printemps 2001, toutes les composantes de la nouvelle société macédonienne, ainsi que la communauté internationale, sont mises à l'épreuve. Les efforts diplomatiques de l'UE et de l'OTAN permettent de mettre fin au conflit à l'automne 2001; la paix est ensuite entérinée par l'Accord d'Ohrid.

L'ex-République yougoslave de Macédoine doit affronter une bonne partie des problèmes qui se posent aux États dont le processus de démocratisation est bloqué et dont la société est déchirée par la guerre. Il faut citer notamment la présence de criminels dans une armée par ailleurs pléthorique, l'existence d'unités paramilitaires exemptes de tout contrôle et la corruption des élites politiques. La présence de forces OTAN/UE permet de maintenir une paix fragile. L'engagement d'organisations internationales, telles que l'OSCE, le Conseil de l'Europe, le PNUD et bien d'autres, a beaucoup contribué à empêcher l'éclatement de la Macédoine en régions slave et albanaise. Bien que le gouvernement macédonien se soit impliqué très activement dans plusieurs initiatives régionales touchant à la sécurité, la forte influence de la guérilla menée par l'ancienne Armée nationale albanaise de libération (UCK)

sur la vie économique et politique du pays soulève des inquiétudes quant à l'avenir de la réforme des systèmes de sécurité, en raison notamment des liens que ces mêmes individus entretiennent souvent avec les cercles mafieux.

Depuis que la Moldavie s'est affranchie de l'Union soviétique, le 27 août 1991, elle est restée divisée, la région transnistrienne qui longe la frontière ukrainienne étant contrôlée par les forces séparatistes. Le gouvernement communiste porté au pouvoir par les élections de février 2001 se montre de plus en plus déterminé à résoudre le conflit en cours à propos du statut de la région. Les progrès récents de la Russie concernant la destruction des armes et munitions du Groupe organisé des forces russes stationnées en Transnistrie permettent d'espérer un règlement pacifique du conflit. À l'instar de nombreuses régions de l'ancienne Union soviétique, la Moldavie rencontre de graves difficultés économiques. Depuis 2001, elle est membre de l'OMC et du Pacte de stabilité de l'Europe du Sud-Est. Elle fait partie également du Conseil de l'Europe et a signé l'Accord de stabilisation et d'association avec l'UE. Au plan politique, le gouvernement communiste s'attache à aborder les questions sociales, notamment la sécurité des personnes, la santé et l'éducation.

En Roumanie, les partis politiques sont généralement d'accord pour juger désirable une intégration rapide dans l'OTAN et l'Union européenne (auprès de laquelle le pays est candidat). Invitée à devenir membre de l'OTAN lors du sommet de Prague de 2002, la Roumanie est entrée dans l'Organisation en mars 2004; certains sujets de préoccupation subsistent toutefois, en raison notamment de la faiblesse du contrôle exercé par les institutions démocratiques sur l'armée. Les réformes structurelles avancent lentement, gênées par une bureaucratie extrêmement pesante et par des règlements et contrôles administratifs excessifs. Ces éléments expliquent en partie le taux élevé de corruption, ainsi que la grande lenteur et le caractère superficiel des réformes mises en œuvre à ce jour dans le secteur militaire et dans celui de la sécurité. Les pouvoirs judiciaire et législatif sont encore trop faibles pour exercer un contrôle réel sur la branche exécutive du gouvernement.

Le renversement de Slobodan Milosevic, en octobre 2000, a finalement permis à la République fédérale de Yougoslavie (devenue en mars 2003 Serbie-et-Monténégro)<sup>16</sup> d'engager un programme de réformes politiques et économiques longtemps retardé. L'imposante Opposition démocratique de Serbie (DOS), qui regroupe dix-huit partis, a pris le pouvoir et formé un gouvernement de coalition, lequel s'est immédiatement employé – avec succès – à ramener le pays dans le giron des institutions internationales. Toutefois, les résultats acquis dans le domaine de la politique étrangère ne se retrouvent pas sur le plan intérieur : les principales difficultés concernent l'alliance entre les deux États, la réforme de l'ex-armée yougoslave et le statut du Kosovo, toujours en suspens. Tout aussi délicate est la question de savoir comment instaurer l'état de droit ainsi qu'un système judiciaire impartial, sans parler de la difficulté d'imposer le contrôle des institutions démocratiques sur le pouvoir exécutif après des décennies d'autoritarisme et de corruption. La plupart des oligarques serbes des organismes de sécurité ont survécu à la transition politique douce d'octobre 2000.

Le gouvernement minoritaire qui s'est installé au pouvoir après l'assassinat du Premier ministre Zoran Djindjic, en 2003, dirige le pays avec le soutien de l'ancien parti de Milosevic. Certains éléments montrent déjà que les oligarques de l'armée ou des milieux d'affaires conservent un pouvoir d'influence considérable sur le système de sécurité, voire disposent de leurs propres structures parallèles, rendant quasiment impossible toute véritable réforme dans ce domaine. On trouve ces forces de police secrètes derrière la plupart des activités criminelles dans le pays et, dans ce contexte, il est vain d'essayer de déterminer si le pouvoir civil exerce un contrôle sur les services « officiels ».

### **Communauté d'États indépendants (CEI)**

Il est indispensable de rappeler la diversité culturelle, ethnique et religieuse de la région pour comprendre les conflits et l'instabilité qui sévissent dans ces États depuis une dizaine d'années. Ces conflits résultent cependant, pour une large part, des choix d'orientation des nouvelles classes politiques au pouvoir dans la CEI, lesquelles se composent principalement de convertis de l'ancienne « nomenklatura » soviétique.

Les trois États du Sud-Caucase sont confrontés à la plupart des problèmes de développement et de sécurité dont souffrent les autres républiques anciennement soviétiques, notamment le manque de transparence, le non-respect de l'état de droit et la faiblesse des institutions démocratiques. En Géorgie, les problèmes liés au séparatisme persistent dans les régions d'Abkhazie, d'Adjara et de Javakhetie, dont chacune pourrait suffire à déclencher une nouvelle guerre civile. L'un des obstacles les plus sérieux à l'entrée de la Géorgie dans l'OTAN réside dans l'absence de contrôle gouvernemental sur les Républiques dissidentes d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud.

Conséquence du conflit qui les a opposés à propos du Haut-Karabakh au début des années 90, l'Arménie et l'Azerbaïdjan n'entretiennent qu'un minimum de relations diplomatiques. Malgré neuf ans de cessez-le-feu, aucun accord de paix définitif n'a été possible. La situation déjà explosive créée par les conflits régionaux est exacerbée par la présence de bases militaires russes dans les deux pays. Le conflit entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan a également été aggravé par la tentative russe de conserver un rôle dans l'équilibre de la région.

S'agissant de la Fédération de Russie, la situation est plus complexe encore. Le pays n'a enregistré qu'un léger redressement après la crise économique de 1998, ce qui ne facilite pas la mise en œuvre de réformes politiques plus vastes<sup>17</sup>. De graves difficultés subsistent, parmi lesquelles on mentionnera la corruption généralisée, l'absence de système législatif fort et de pouvoir judiciaire indépendant. La Russie a hérité d'une armée pléthorique et d'un immense réseau de police secrète. Le rapport des forces armées russes au nombre d'habitants est en fait supérieur à celui enregistré en Union soviétique dans les années 80. La Russie a conservé quelque 80 % de la machine militaire soviétique, alors qu'elle n'a hérité que de 50 % des ressources, de la population et des richesses naturelles de l'URSS. Elle figure aujourd'hui parmi les premiers pays producteurs et exportateurs d'équipements militaires et policiers. La guerre en Tchétchénie, vers le milieu des années 90, a entraîné la radicalisation des militaires russes et des combattants tchétchènes. La Tchétchénie reste un refuge pour les groupes mafieux et les terroristes internationaux. La guerre d'Irak et les retombées de la politique étrangère plus souple et plus ouverte menée par le Président Poutine ont cependant permis de tisser des liens plus étroits avec les États-Unis et une partie, voire la totalité, des pays de l'Union européenne, et ont ouvert des perspectives de réformes plus ambitieuses au plan national.

En mars 2004, l'élargissement de l'OTAN à des États de l'ancien bloc de l'Est – Slovaquie, Roumanie, Bulgarie, Slovaquie, Lettonie, Estonie et Lituanie – provoque à Moscou de violentes réactions, d'autant plus surprenantes aux yeux des responsables de l'Alliance que les Russes ne s'étaient guère alarmés, auparavant, de voir l'OTAN se rapprocher un peu plus de leurs frontières. Le Parlement russe (Douma) dénonce cet élargissement, exigeant du président Poutine qu'il se retire du Traité sur les forces conventionnelles en Europe, tandis que d'éminents responsables, dont le ministre de la Défense et le Chef d'état-major adjoint pour l'armée de terre, évoquent une « réaction appropriée » et le « réexamen » de la doctrine russe

en matière d'armes nucléaires pour répondre à l'initiative de l'OTAN. Ces gesticulations arrivent au moment où le Président Poutine exige que soient mises en œuvre des réformes draconiennes dans les organes du pouvoir (c'est-à-dire les organismes d'État relevant directement de son autorité), à savoir : ministères des Affaires étrangères, de la Défense, de l'Intérieur, de la Justice et des Situations d'urgence, services de la sécurité et du renseignement, l'objectif étant d'alléger ces administrations trop pesantes et de les soumettre à un contrôle plus étroit. Abstraction faite de ces efforts, les obstacles à la RSS – telle que la définit le CAD – demeurent importants en Russie. Il faut mentionner à cet égard les résistances émanant de l'intérieur même des systèmes de sécurité, voire la présence d'éléments scélérats parmi les 20 000 anciens officiers du KGB aujourd'hui engagés à titre privé dans des secteurs liés à la sécurité, dont certains sont soupçonnés d'avoir des liens avec les trafiquants d'armes et les groupes terroristes.

Après avoir appartenu à l'Union soviétique pendant soixante-dix ans, le Bélarus est devenu indépendant en 1991. Ce pays vit actuellement sous la houlette du dernier dictateur d'Europe, Alexandre Loukachenko, et conserve des liens politiques et économiques étroits avec la Russie. Les deux pays ont d'ailleurs signé en 1999 un traité prévoyant une intégration plus poussée dans ces deux domaines. Peu de réformes structurelles ont été mises en œuvre au Bélarus depuis 1995. Le pays a hérité d'un vaste complexe militaro-industriel de l'ex-Union soviétique. Entre 1996 et 2000, il s'est classé au dixième rang des exportateurs d'armes dans le monde. Le système d'économie dirigée établi par Loukachenko a empêché tout redressement durable, comme celui qui s'opère actuellement chez les voisins ukrainien et russe. Le Bélarus enregistre en outre le taux d'inflation le plus élevé de la CEI et reste, de par la volonté de ses dirigeants, isolé des pays occidentaux.

La République d'Ukraine, ancien grenier à blé de l'URSS, dont la production d'armements pouvait également satisfaire jusqu'au tiers des besoins soviétiques, est confrontée depuis longtemps à la fracture qui sépare depuis longtemps sa partie orientale russophone des régions occidentales, plutôt nationalistes. Industrialisé, l'Est ukrainien a beaucoup souffert de l'effondrement de l'URSS, et serait plus favorable à une intégration avec la Russie. L'ouest du pays, qui a fait partie autrefois de l'empire austro-hongrois et de la Pologne, est dominé par les nationalistes, désireux de resserrer les liens avec l'Europe et l'OTAN. Toutefois, le pays reste sous forte influence de Moscou : un grand nombre d'anciens cadres politiques de l'ère soviétique, totalement inamovibles, freinent toute initiative de réforme de l'économie, de privatisation et d'amélioration des libertés civiles. C'est en partie pour des raisons de corruption que l'Ukraine n'a pas été invitée à signer le Plan d'action pour l'adhésion lors du sommet de Prague de l'OTAN, en novembre 2002.

### Comment définir la sécurité

L'idée selon laquelle la qualité de la gouvernance en général, et celle des systèmes de sécurité en particulier, sont importantes pour la paix et la prospérité d'un État, acquiert progressivement une légitimité politique dans la plupart des pays visés par l'enquête<sup>18</sup>. La responsabilité et la transparence politiques représentent désormais des éléments de référence importants, que certains gouvernements commencent à prendre en compte pour la mise en œuvre des RSS ou de réformes socio-économiques de grande portée. Dans plusieurs pays, dont la Lettonie, la Géorgie et la Russie, les pouvoirs publics placent au cœur même de leur politique de sécurité les problèmes qui font peser une menace sur les institutions : criminalité, corruption et conflits ethniques.

Les pays ayant fait l'objet de l'enquête s'emploient, pour la majorité d'entre eux, à remanier leurs concepts de sécurité et doctrines de défense, voire à en élaborer de nouveaux. Les défis à relever en matière de sécurité ne sont plus les mêmes qu'au début des années 90, car la plupart des pays voient aujourd'hui dans les conflits internes les principaux dangers menaçant leur sécurité. Ces nouvelles sources de préoccupation, qui dépassent le cadre des responsabilités et capacités de l'armée et de la police traditionnelles, nécessitent une approche plus générale comprenant l'obtention d'un consensus politique de base quant à la manière de mettre en place un État qui fonctionne bien et une société civile forte.

La Concept national de sécurité de la Fédération de Russie, adopté par le Président Poutine le 10 janvier 2000, découle de l'évaluation selon laquelle les principales menaces définies aujourd'hui ou pour le proche avenir ne sont pas liées à des risques militaires extérieurs, mais sont au contraire essentiellement internes et causées par des problèmes d'ordre politique, économique, social, environnemental et technologique. Ce concept souligne le fait que l'état critique de l'économie, la détérioration des relations interethniques et la polarisation de la société russe sont autant de dangers directs pour la sécurité nationale.

Parmi les nouvelles conceptions de la sécurité qui commencent à s'imposer dans le discours officiel dans les États baltes, en Europe du Sud-Est et dans la CEI, certaines ne sont pas sans rapport avec les définitions du CAD. L'intérêt particulier accordé à la corruption, au crime organisé et au terrorisme s'explique par la nécessité d'accroître l'efficacité opérationnelle. Dans les trois régions, la corruption est reconnue comme un problème central en matière de sécurité. Elle est également perçue comme une menace réelle pour les nouveaux États : ce fléau affaiblit en effet l'état de droit et sape la confiance des citoyens dans la justice et l'impartialité des nouvelles institutions démocratiques.

Bien que le jargon politique des régions étudiées regorge d'expressions attestant l'impact de la communauté internationale sur les documents d'orientation et les déclarations politiques sur la sécurité, il ne traduit pas, cependant, une véritable appropriation locale des programmes de réforme annoncés, ni l'adoption des nouveaux concepts de sécurité définis par le DAC dans ses travaux sur la RSS. L'expression « réforme du secteur de la sécurité » – très répandue en ex-Yougoslavie, par exemple – revêt fréquemment une signification différente pour ceux qui l'emploient. Rares sont ceux, y compris chez les décideurs et les membres des organismes chargés de la sécurité, qui ont une vision holistique de la sécurité. Le grand public en sait probablement beaucoup sur la façon de travailler des services de sécurité, mais cette connaissance reste fortement marquée par le vieux modèle communiste, dans lequel les systèmes de sécurité avaient pour objectif unique la protection des élites au pouvoir.

## Évaluation des résultats

Depuis 1989, les relations entre la sphère civile et les instances de sécurité dans les États baltes, l'Europe du Sud-Est et la CEI ont connu une profonde évolution, qui se poursuit encore aujourd'hui. Ces changements, communs à la plupart des pays étudiés, portent sur les points suivants :

- Adoption de constitutions et de lois nouvelles conférant des pouvoirs aux législateurs et instaurant le contrôle des militaires par le pouvoir civil.
- Instauration d'une ligne de démarcation entre dirigeants politiques et militaires.

- Restructuration et réduction des forces armées.
- Accroissement de la transparence dans l'élaboration des plans de défense et des budgets nationaux.
- Réforme des systèmes judiciaires et de la formation des juges.
- Réforme des services de police.

Si la nature de ces changements varie considérablement d'un pays et d'une région à l'autre, plusieurs thèmes communs se dégagent tout de même, et quelques schémas se dessinent clairement dans l'évolution des relations entre le pouvoir civil et les responsables de la sécurité. Les thèmes communs sont notamment : l'évolution du rôle des militaires dans la gestion des affaires publiques, la démilitarisation de secteurs de la société qui avaient été militarisés à l'époque du communisme, la réduction de l'influence de l'armée, l'évolution des mentalités et de la perception du rôle des forces de sécurité dans la société. Dans de nombreux pays, les militaires jouissent d'une légitimité retrouvée grâce au rôle essentiel qui a été le leur dans le processus d'adhésion à l'OTAN et, partant, à d'autres organisations régionales occidentales. Au plan interne, cette légitimité s'est trouvée renforcée par l'aide que les militaires apportent – ou seraient susceptibles d'apporter – au pouvoir civil en période de crise.

Ce sont les gouvernements des États baltes et de la Slovaquie qui ont le mieux réussi, à ce jour, à élaborer un concept de sécurité de grande portée, qu'ils jugent indispensable pour assurer la croissance économique, la stabilité sociale, et le respect de l'ordre public. Les nouveaux concepts ont vu le jour dans les années 90, en dépit des résistances de la vieille garde. Toutefois, encouragés par le succès et la rapidité des réformes économiques et de l'intégration dans l'UE et l'OTAN, les partis démocratiques sont parvenus à un consensus sur les priorités stratégiques en matière de sécurité nationale.

Par rapport aux États baltes et à la Slovaquie, le processus est plus lent dans les pays d'Europe du Sud-Est et de la CEI, où il est également plus controversé politiquement en raison du rythme généralement moins soutenu des réformes économiques et politiques. Le regain d'influence d'anciens responsables du parti communiste, réfractaires à la libéralisation économique et aux tentatives de redistribution de la richesse nationale, pourrait faire obstacle à la poursuite des changements. C'est ainsi que se sont constitués des centres de pouvoir informels au sein même des nouveaux partis politiques. L'affiliation au « bon » parti reste encore la clé d'une carrière politique réussie. Il en est une autre : le maintien de bonnes relations avec l'ancienne police secrète ou les services de renseignement de l'armée. Les forces de sécurité internes et paramilitaires, de même que les services secrets, la police et les garde-frontières restent exclus de tout contrôle civil digne de ce nom dans un grand nombre de pays d'Europe du Sud-Est et de la CEI, et notamment dans les États qui sortent d'un conflit (voir encadré 4A4.4).

Les mécanismes de responsabilité au sein des gouvernements sont soit défectueux, soit inexistant. La corruption du service public, la faiblesse de la société civile et le mauvais fonctionnement des Parlements ralentissent le processus de réforme des systèmes de sécurité. Dans les pays de la CEI, le contrôle de l'appareil sécuritaire de l'État est généralement entre les mains d'un seul homme, le président, qui reprend le rôle de l'ancien secrétaire général du Parti. Ce contrôle présidentiel est cependant réduit à peu de chose par les oligarques – mélange d'anciens et de nouveaux groupes d'intérêt – indépendants et incontrôlables. Une telle dichotomie affaiblit encore les institutions de l'État, déjà bien peu dynamiques.

#### Encadré 4A4.4. **L'influence persistante du KGB**

Le Comité de sécurité de l'État de l'Union soviétique (KGB) a été dissous en même temps que l'État qui l'avait créé, en 1991, après l'échec d'un coup d'état fomenté par des membres partisans de la ligne dure et d'autres responsables soviétiques. La plupart des activités et des moyens du KGB continuent cependant de fonctionner en tant que services d'espionnage, de contre-espionnage, services secrets de la présidence et agences de télécommunications de la Fédération de Russie, le président et le gouvernement russes ayant d'abord résisté aux efforts du pouvoir législatif pour réunifier le système de sécurité du pays. L'accession au pouvoir de Vladimir Poutine, ancien officier du KGB, et son élection à la présidence après la crise économique de 1998, ont radicalement modifié le cours des réformes en Russie, notamment pour ce qui concerne le système de sécurité. La plupart des analystes font observer que les « siloviki » (« hommes forts » – anciens membres du KGB ou des ministères de la Défense et de l'Intérieur, aujourd'hui nommés à des postes de responsabilité par le gouvernement) ont vu grandir leur influence sur la vie politique et économique du pays pendant les quatre dernières années de la présidence de Poutine.

Des économies vacillantes, une infrastructure très limitée et des taux de fécondité peu élevés : beaucoup d'experts voient là des obstacles supplémentaires à la mise en œuvre de réformes plus ambitieuses. Le nouveau Concept national de sécurité de la Fédération de Russie tient compte de toutes ces difficultés, soulignant qu'il importe d'avoir un gouvernement central qui fonctionne et qui puisse créer des « conditions favorables au développement de l'individu et de la société, notamment en faisant respecter la constitution et l'ordre public et en veillant au maintien de bonnes relations internationales »<sup>19</sup>.

Les nouveaux concepts nationaux de sécurité, comme d'autres documents politiques et juridiques, abondent en termes et expressions tels que « responsabilité et transparence », « bonne gouvernance », « légitimité obtenue par la participation démocratique », « respect des droits de l'homme et de l'état de droit », « contrôle de l'armée par les parlementaires et les institutions civiles », etc. Certes, l'occidentalisation du discours politique représente un grand pas vers l'avènement d'une nouvelle culture politique, mais on peut s'interroger sur la sincérité de beaucoup de ceux qui manient ces termes. De multiples stages de formation, séminaires, programmes d'échange et autres activités sont organisés pour les parlementaires, les fonctionnaires de l'État, les jeunes responsables politiques et les membres de partis. Les données recueillies sur les différents pays au cours de l'enquête montrent qu'un grand nombre d'activités sont axées avant tout sur le renforcement de la culture politique et institutionnelle.

Des actions ont été entreprises pour donner aux Parlements élus de la région un certain pouvoir de contrôle sur les décisions essentielles touchant à la défense et à la sécurité nationales : approbation des budgets, déclaration de guerre ou de paix, adoption de lois relatives à la sécurité, contrôle des acquisitions d'armes, ratification d'accords internationaux, autorisation de déployer des troupes pour faire face à des situations d'urgence dans le pays ou à l'étranger (par exemple, article 92 de la Constitution de la Slovaquie). Dans la plupart des pays, cependant, ces mécanismes ne fonctionnent pas encore, voire sont considérés comme une concession aux donateurs. À l'exception de la Slovaquie et, dans une certaine mesure, des pays baltes, les Parlements et autres organismes de contrôle civils doivent étoffer considérablement leur expérience et leurs compétences en matière de gestion.

Les points faibles pour la RSS concernent le développement d'une vision stratégique à long terme du changement, surtout dans le domaine militaire. Cette lacune a été partiellement compensée par le processus d'intégration dans l'UE et l'OTAN, à la fois nouveau leitmotiv politique et point de départ pour les réformes. La confrontation avec les points de vue en vigueur dans d'autres pays a eu des répercussions énormes dans tous les pays d'Europe du Sud-Est et dans la plupart des États de la CEI, avec notamment comme avantage tangible la fermeture des tribunaux militaires spéciaux dans la quasi-totalité des pays. Pourtant, ainsi qu'il ressort de l'encadré 4A4.5, il convient de veiller à ne pas surestimer le degré de réalisation des objectifs en matière de RSS. Les efforts que déploie actuellement la communauté internationale en faveur de cette réforme visent en premier lieu à propager les normes et pratiques occidentales afin de montrer comment le secteur de la sécurité devrait fonctionner.

**Encadré 4A4.5. Faire la distinction entre réformes « en profondeur » et réformes « superficielles »**

Pour évaluer correctement le succès de la RSS dans les États baltes, en Europe du Sud-Est et dans les pays de la CEI, il importe de bien faire la distinction entre une réforme « en profondeur », aboutissant à la mise en place d'un mode de gouvernance démocratique, transparent et ouvert, et une réforme superficielle, entreprise pour satisfaire les donateurs, l'OTAN, l'UE et d'autres acteurs de la communauté internationale. Exemple type de réforme superficielle : la restructuration et la réduction des forces armées, ou la modernisation de la police et des garde-frontières, sans renforcement du pouvoir législatif ou d'autres mécanismes de contrôle civil. On comprend ainsi combien il importe de créer un environnement public et politique qui soit favorable à une vraie réforme démocratique. Cette tâche ne peut être menée à bien qu'avec le soutien des responsables de l'armée et de la police, et avec la création d'un effectif de fonctionnaires bien formés, efficaces et hautement professionnels.

Les programmes de réforme devraient faire figurer en très bonne place le renforcement du contrôle public des organismes de sécurité de l'État, par le biais des partis politiques, des ONG, de médias indépendants, de groupes de réflexion spécialisés et d'organismes universitaires. Jusqu'à une date récente, la coopération était très limitée, voire nulle, entre ces organismes et les Parlements nationaux, tandis que l'armée et les services du renseignement étaient considérés comme au-dessus de tout contrôle public. Aujourd'hui, l'élaboration des plans de défense et des budgets nationaux devient plus transparente. Les concepts nationaux de sécurité, encore vagues et souvent ambigus, sont soumis de plus en plus fréquemment au débat public.

Un autre problème important de la RSS consiste à faire en sorte que les changements économiques et monétaires radicaux apportés par les institutions financières internationales dans les pays en transition ne portent pas préjudice au bien-être économique et social des populations, y compris pour ce qui concerne le respect de l'ordre public. Aucun gouvernement n'est parvenu à concilier ces objectifs concurrents, ou n'a même tenté de prendre en compte ces problèmes dans le concept de sécurité de son pays.

En résumé, on trouvera ci-après la liste des grandes priorités auxquelles les États baltes, les pays d'Europe du Sud-Est et la CEI doivent s'attaquer pour mener à bien la réforme de leurs systèmes de sécurité. Les travaux menés par le CAD dans ce domaine ont souligné qu'il est fondamental d'aborder ces questions de manière intégrée et concertée, et que les pays doivent adopter une approche à l'échelle de leur administration tout entière pour promouvoir la RSS.

La **réforme militaire** reste une priorité absolue pour obtenir une aide de l'OTAN et d'autres institutions internationales, en raison de la faiblesse du contrôle démocratique interne sur l'armée et par l'influence persistante des piliers des anciens États totalitaires : l'armée et la police secrète. Parmi les questions clés à régler figurent la démobilisation et la réinsertion des personnels militaires, la restructuration de la police secrète militaire et le renforcement du contrôle des institutions civiles sur les différents aspects de l'appareil sécuritaire de l'État, y compris l'industrie de la défense et le commerce des armes.

La **réforme des services secrets** semble être le principal point faible du processus, et reste le seul secteur à ne pas être pris en considération dans l'aide internationale. La lutte mondiale contre le terrorisme, de même que le crime organisé, le trafic de stupéfiants et d'êtres humains, sont utilisés comme alibis pour soustraire le pouvoir exécutif à tout contrôle démocratique, voire pour justifier la surveillance exercée par la police secrète sur les législateurs et le pouvoir judiciaire. Par exemple, les gouvernements de Serbie-et-Monténégro, de Croatie, de Roumanie, de Bulgarie et de Russie procèdent, dans le meilleur des cas, à un contrôle partiel sur les services de renseignement, car ni le Parlement, ni le pouvoir judiciaire n'ont sur eux de pouvoir d'assignation.

Certains éléments permettent cependant de penser que la communauté internationale a décidé de se montrer plus active sur ce terrain. Le Haut Représentant des Nations unies en Bosnie a tenté récemment de regrouper les agences de renseignement des différentes communautés ethniques du pays en un service unique pour l'ensemble du pays. Après le 11 septembre 2001, les États-Unis ont intensifié leurs activités dans la Republika Srpska et en Serbie. Depuis l'assassinat du Premier ministre Djindjic, les services de renseignement de Serbie-et-Monténégro font l'objet d'une enquête en raison de leurs liens supposés avec les cercles mafieux.

Tous les pays des régions étudiées s'emploient à **réformer leurs services de police**. En Europe du Sud-Est, par exemple, environ 10 % des projets enregistrés dans la base de données du Pacte de stabilité concernent la réforme de la police, et beaucoup d'autres initiatives doivent encore être portées sur cette liste. Ces projets portent notamment sur les notions de transparence et de responsabilité au sein des différentes forces de police, sur la restructuration de la police afin de créer davantage d'unités spécialisées, sur la mise en place de services de maintien de l'ordre au niveau des quartiers, sur la constitution d'équipes de police pluri-ethniques et sur la démilitarisation des forces de police qui étaient actives lors des conflits ethniques.

Dans l'ensemble des régions étudiées, mais plus particulièrement dans les pays de la CEI, l'absence de réforme des forces de police compromet gravement le développement et fait peser une menace sur la stabilité, pour trois raisons essentielles :

- Premièrement, la police et le système judiciaire ne luttent pas efficacement contre la criminalité et la menace terroriste. S'il est vrai que, dans certains cas, les services de police ont pu se montrer utiles, la corruption quasi omniprésente, associée au manque de

professionnalisme, à l'absence de coopération avec le grand public, et à l'insuffisance des ressources, voire aux détournements de fonds, ont permis à ces menaces de se développer.

- Deuxièmement, la police est généralement perçue comme la branche coercitive du gouvernement plutôt que comme une force neutre, axée sur la notion de service et sur le maintien de l'ordre public au bénéfice de tous. Elle est impliquée dans de nombreux cas de violation des droits de l'homme qui l'ont éloignée du public qu'elle est censée servir. Les abus perpétrés par des policiers, y compris des actes de torture, ont alimenté le soutien aux groupes extrémistes et augmenté les risques liés au terrorisme dans la région.
- Troisièmement, les forces de sécurité agissent comme un frein sur le progrès économique. Il est vrai que la sécurité est une préoccupation clé pour les entreprises nationales et les investisseurs internationaux, mais il semble souvent que la police ne protège pas les entreprises contre les criminels. Les policiers sont mêlés, au contraire, à de nombreuses affaires d'extorsion de fonds, qui amputent gravement les bénéfices des sociétés visées, ou sont directement liés au crime organisé.

La **réforme des systèmes judiciaires** a enregistré également des résultats non négligeables, notamment grâce à l'aide internationale; ces efforts, toutefois, sont également limités par les difficultés mentionnées plus haut concernant la réforme des services de police. Il s'agit d'un domaine où les acteurs sont nombreux, et la coordination très insuffisante. Du fait de la présence simultanée d'experts juridiques provenant de pays anglo-saxons et d'Europe continentale, on constate parfois un chevauchement entre les deux systèmes juridiques (par exemple en Albanie ou en Géorgie). Toutefois, dans tous les pays à l'exception de la Slovénie, le secteur juridique demeure l'un des maillons les plus faibles du système de sécurité. De nombreuses réformes juridiques s'arrêtent avec l'adoption d'une législation, les mécanismes d'application des lois étant trop faibles pour en garantir la mise en œuvre. Les raisons sont à chercher dans la corruption et l'incompétence des fonctionnaires, dans l'inefficacité des administrations et dans la faiblesse de la société civile, qui n'a pas les moyens de suivre le déroulement des réformes.

La **société civile** a connu un développement remarquable ces dernières années, en particulier dans les domaines des droits de l'homme et de la liberté de la presse. Il reste cependant assez rare qu'elle s'engage activement pour favoriser la RSS, par exemple en contribuant à l'élaboration d'une politique de sécurité.

Le **retour des personnes déplacées et des réfugiés**, et notamment des minorités, est un problème de sécurité important dans tous les pays de la région où vient de s'achever un conflit, même s'il ne s'agit pas à proprement parler d'une question de RSS. Ce processus très lent fait souvent l'objet de controverses politiques, et son bon déroulement est directement lié au succès des réformes (le retour des rapatriés devant se faire en toute sécurité). La fragilité des économies rend encore plus difficile la réintégration des réfugiés dans la société.

S'agissant du **contrôle des armements et de la non-prolifération**, ce sont les acteurs internationaux qui jouent le rôle d'élément moteur. Ils interviennent, à différents niveaux, dans les activités menées à l'échelle régionale pour assurer le contrôle des armements et instaurer la confiance. On relève quelques cas de double emploi entre les travaux du SEESAC (*Clearing House for the Control of Small Arms and Light Weapons* – Centre régional d'Europe du Sud-Est pour le contrôle des armes légères et de petit calibre), de l'OSCE, de l'OTAN et d'autres institutions actives dans les trois régions, mais les travaux en vue de la destruction des stocks de mines anti-personnel avancent bien, surtout en Albanie, en Bulgarie, dans l'ex-République yougoslave de Macédoine et en Bosnie-Herzégovine.

La **lutte contre la corruption** fait partie des mesures en faveur d'une bonne gestion des affaires publiques et de la transparence. Bien que le renforcement de la législation sur la liberté d'information représente un enjeu important dans ce combat, les programmes de RSS n'accordent pas une place suffisante à ces activités. Ce n'est que tout récemment que des agences de l'organisation *Transparency International* se sont ouvertes dans la région (notamment en Bosnie-Herzégovine, en Moldavie et dans la République fédérale de Yougoslavie). Il n'en existe pas en Albanie, où le niveau de corruption est l'un des pires de la région.

La lutte contre le **crime organisé** est directement liée à d'autres activités concernant la réforme des services de police, des garde-frontières ou du système judiciaire. Le blanchiment de capitaux pose un problème considérable dans ce domaine. De nombreux programmes ont été mis sur pied, et plus spécialement en ex-Yougoslavie, en Albanie et en Russie. Pour tous les États d'Europe du Sud-Est, ce sont les mêmes facteurs qui font du crime organisé un problème délicat : la position stratégique de ces pays à la frontière entre l'Europe et l'Asie, des systèmes politiques et juridiques fragiles et bancals permettant aux mafias d'exploiter un espace criminel unique sans limites économiques, politiques, ethniques ou géographiques, et l'héritage redoutable des conflits du début des années 90.

Tout comme leurs semblables dans d'autres pays, les groupes mafieux qui sévissent en Russie privilégient le trafic de stupéfiants, le racket, la prostitution, le marché noir, le vol, le blanchiment d'argent, le meurtre à gages, etc. La différence tient au fait que la mafia russe est profondément infiltrée jusque dans les activités en principe licites de la gestion et des affaires. Le risque est donc plus grand qu'elle s'implique dans le trafic d'armes de destruction massive, voire qu'elle influence la politique gouvernementale au point de mettre en danger la sécurité d'autres pays. La coopération internationale – bilatérale et multilatérale – est indispensable pour empêcher le crime organisé de pénétrer dans la sphère politique, dans la fonction publique et dans les administrations locales.

Le **terrorisme**, les organisations terroristes et les groupes extrémistes ne figurent pas au nombre des caractéristiques des États baltes, de la Slovaquie et de la plupart des États d'Europe du Sud-Est. Le terrorisme peut cependant avoir un effet déstabilisant en Russie et dans certains autres pays de la CEI. La lutte contre ce fléau, qui reçoit aujourd'hui seulement une attention accrue, nécessitera un cadre juridique solide et des partenariats internationaux effectifs.

## Conclusions

Pour régler la longue série de problèmes recensés par cette enquête, la RSS doit intégrer une importante composante de développement. Pour le moment, la communauté internationale s'intéresse avant tout aux situations d'après-conflit, mais la RSS est aussi un instrument essentiel de prévention des conflits et de construction de la paix pour l'ensemble des régions étudiées.

Une grande partie de l'aide internationale en matière de RSS dans les pays d'Europe du Sud-Est et dans la CEI reste axée sur la formation et l'assistance technique bilatérales, n'accordant que peu de place aux changements structurels, aux autres réformes liées à la gouvernance ou à l'évolution des mentalités dans le domaine de la sécurité. L'assistance technique consiste le plus souvent à fournir des solutions de haute technologie, une option

conforme aux préférences des donateurs, mais souvent inefficace et mal adaptée aux besoins des bénéficiaires. Idéalement, cette assistance devrait toujours être orientée vers la réforme et inciter les pays à faire évoluer leur culture politique.

Il ne faut pas sous-estimer les obstacles à la RSS. Les ministères de l'Intérieur, par exemple, jouissent d'un pouvoir politique important dans la plupart des anciens États communistes, notamment ceux de la CEI. Or, ils sont rarement partisans du changement si celui-ci doit affaiblir leurs assises politiques et financières. Beaucoup d'entre eux ont connu d'autres réformes, qui n'ont guère abouti à autre chose qu'à l'introduction de nouveaux concepts de sécurité dont leur pays n'a même pas la maîtrise. Les programmes de réforme actuels doivent tenir compte de ces réticences internes.

L'un des tout premiers objectifs doit être de faire en sorte que les responsables de la sécurité perçoivent bien les avantages à long terme que présente la réforme, faute de quoi les possibilités d'évolution en profondeur resteront très ténues. À cette fin, la réforme des systèmes de sécurité doit inclure le renforcement des partis politiques (en d'autres termes : une réelle opposition démocratique), le but étant d'encourager et de faciliter le dialogue nécessaire au consensus national sur les normes minimales à respecter en matière de gouvernance des systèmes de sécurité.

## Notes

1. Tanja Petovar a travaillé pendant de nombreuses années, en différentes capacités, sur des programmes de développement institutionnel en Europe du Sud-Est : elle a été successivement directeur de *Civil Link* en Slovénie, cadre supérieur chez *International IDEA*, en Suède, et consultant auprès d'organismes gouvernementaux et non gouvernementaux dans la région. De par ses travaux à l'appui du Réseau d'assistance à la démocratisation de l'Europe du Sud-Est (SEEDS), elle a été amenée à collaborer étroitement avec des instituts de recherche et groupes de réflexion de premier plan dans les Balkans.
2. Les trois États baltes sont l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie; les pays de l'Europe du Sud-Est sont au nombre de neuf : Albanie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, ex-République yougoslave de Macédoine, Moldavie, Roumanie, Serbie et Monténégro (y compris le Kosovo) et Slovénie; les six membres de la CEI sont : la Fédération de Russie, l'Ukraine, le Bélarus, l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie. L'enquête n'a pas pris en compte les États d'Europe centrale et orientale suivants : Pologne, Hongrie, République tchèque et Slovaquie, qui sont membres de l'OCDE.
3. La bibliographie qui suit fournit une liste de publications consacrées à la réforme des systèmes de sécurité dans les anciens pays communistes.
4. D'autres pays sont candidats à l'adhésion à l'OTAN : Albanie, Croatie, Macédoine.
5. Lors du sommet OTAN de Washington, en avril 1999, a été dévoilé le Plan d'action pour l'adhésion, qui repose sur quatre composantes essentielles : i) un Plan national annuel élaboré sur mesure pour le pays concerné, qui définit les objectifs clés à atteindre concernant les grands aspects de l'adhésion à l'Alliance : domaine politique/économique, défense/militaire, ressources, sécurité, domaine juridique; ii) un mécanisme de retour de l'information permettant aux membres de l'OTAN et au pays partenaire d'évaluer conjointement les progrès accomplis; iii) un organisme central assurant la coordination de l'assistance fournie par les membres de l'OTAN au pays partenaire en matière de sécurité; iv) une meilleure planification de la défense au niveau national, comportant la définition et le réexamen d'objectifs de planification agréés.
6. Le 2 avril 2004, l'OTAN s'est élargie à sept nouveaux membres : Slovaquie, Roumanie, Bulgarie, Slovénie, Lettonie, Estonie et Lituanie. Durant le long processus de ratification, les pays de l'Alliance se sont efforcés, de différentes manières, d'apaiser les craintes de la Russie quant à cette expansion. Toutefois, lorsque quatre F-16 belges se sont posés sur une ancienne base militaire soviétique, en Lituanie, des responsables russes ont exprimé leur indignation. Par la suite, le Président Poutine a profité d'une visite d'une journée à Moscou du Chancelier allemand Schröder pour affirmer aux Occidentaux que la Russie ne craint pas l'expansion de l'OTAN vers l'Est.

7. L'introduction de nouvelles lois antiterroristes dans certaines régions d'Europe et aux États-Unis, très restrictives en matière de droits civils, ont servi de prétexte à plusieurs anciens États communistes pour adopter des politiques portant atteinte aux droits de l'homme et aux valeurs démocratiques sous couvert d'assurer la sécurité.
8. Le Partenariat pour la paix (PpP) de l'OTAN a inscrit « le contrôle démocratique des forces de défense » au nombre de ses cinq objectifs. Le Plan d'action pour l'adhésion, qui s'adresse aux pays désireux d'entrer dans l'OTAN, définit des conditions précises dans le cadre du programme PpP. Les programmes PHARE et TACIT de l'Union européenne comprennent des projets visant à promouvoir la réforme des systèmes judiciaires, le contrôle du secteur militaire par le pouvoir législatif, la formation des policiers et des garde-frontières, etc. Les programmes ci-après résultent d'une coopération entre l'OSCE et le Conseil de l'Europe : réforme des forces de police, programmes d'accès à la justice, renforcement du contrôle démocratique des réformes et élaboration d'un code déontologique de la police inspiré du Code européen d'éthique de la police.
9. En 1994, l'OSCE a adopté le Code de conduite relatif aux aspects politico-militaires de la sécurité. Tout en réaffirmant les principes définis dans la Charte des Nations unies, ainsi que le droit souverain des États, ce code contient un certain nombre d'aspects novateurs sur le « contrôle politique démocratique des forces militaires, paramilitaires et de sécurité intérieure ainsi que des services de renseignement et de police », dans lesquels il voit « un élément indispensable de la stabilité et de la sécurité ».
10. Par exemple, le Groupe d'assistance politique et juridique (*Legal-Political Assistance Group* – LPAG) du Centre pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF) de Genève, et l'*American Bar Association*.
11. Prof. Dr. Ljubica Jelusic, « Security Sector Reform in Slovenia: Waging Success and Failure Before the End of Transition », DCAF Conference Paper, Genève, août 2002, pp.13-14.
12. Robert Sapronas, « Security Sector Reform in Lithuania: Theory and Practice », DCAF Conference Paper, Genève, août 2002.
13. Loi sur la Défense nationale (1996), Loi sur les services de défense lituaniens (1998, modifiée en 2000), Loi lituanienne sur les fondements du concept national de sécurité (1996).
14. En Serbie, par exemple, Zoran Janjusevic, conseiller du Premier ministre assassiné Zoran Djindjic pour les questions de sécurité et membre du Conseil national de sécurité, organisme créé pour assurer le contrôle civil du système de sécurité de l'État serbe, était un membre de confiance de la police secrète de Radovan Karadzic au plus fort de la guerre de Bosnie. Après la guerre, Janjusevic est devenu l'un des principaux fournisseurs de matériel de télécommunications du ministère de l'Intérieur de Milosevic. Il avait été accusé auparavant d'activités criminelles dans son pays d'origine, la Bosnie. L'affaire dite « Janjusevic-Kolesar », qui fit chuter le gouvernement serbe, suscite des préoccupations quant à la réalité des réformes dans ce pays.
15. Voir le rapport de la Commission européenne sur le Processus de stabilisation et d'association, publié en mars 2003.
16. Soumis à de fortes pressions de l'Union européenne, les Parlements serbe et monténégrin, puis le Parlement yougoslave, ont adopté la Charte constitutionnelle de l'union étatique (Serbie et Monténégro) le 5 février 2003, mettant ainsi fin à la Fédération yougoslave et ouvrant les négociations avec l'UE en vue d'un Accord de stabilisation et d'association. En avril 2003, la Serbie-et-Monténégro a été admise au Conseil de l'Europe, ce qui a également été perçu comme un encouragement à poursuivre et intensifier la coopération avec le TPI, la lutte contre le crime organisé et les efforts en vue de la réforme économique et politique.
17. Voir Aleksei G. Arbatov, « The National Idea and National Security », *Mirovaia ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniia*, n° 5 (mai), 1998, pp. 5-21 et n° 6 (avril) 1998, pp. 5-19.
18. Voir Heiner Hanggi, « Good Governance of the Security Sector: Its Relevance for Confidence Building », document présenté lors du séminaire intitulé « Practical Confidence-Building Measures: Does Good Governance of the Security Sector Matter? », tenu à New York, en octobre 2002, avec le soutien du Comité des ONG sur le désarmement, la paix et la sécurité.
19. Voir Andrei Tsygankov, « From International Institutionalism to Revolutionary Expansionism: The Foreign Policy Discourse of Contemporary Russia », *International Studies Quarterly* 41:2 (novembre 1997).

## **Bibliographie**

### **Sélection d'articles et d'ouvrages traitant de la réforme des systèmes de sécurité dans les États baltes, l'Europe du Sud-Est et la Communauté d'États indépendants**

- Born, H., P. Fluri et A. Johnsson (dir. pub.) (2003), *Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité : Principes, mécanismes et pratiques*, Guide pratique à l'usage des parlementaires n° 5, Genève, IPU/DCAF, 181 p.
- Caparini, M. (2003), « Security Sector Reform and NATO and EU Enlargements », *SIPRI Yearbook*, Oxford : Oxford University Press.
- Caparini, M. et Otwin Marenin (dir. pub.) (2004), *Transforming Police in Central and Eastern Europe, Process and Progress*, Lit Verlag, Münster.
- Centre de Genève pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF), [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch).
- Ebnoether, A. et G. Gustenau (dir. pub.) (2004), *Security Sector Governance in the Southern Caucasus – Challenges and Visions*, National Defence Academy Austria, Vienne, et DCAF, Genève.
- Forster, A. (2000), « Civil-military relations and security sector reform: West looking East », disponible sur le site : [www.dcaf.ch/publications/papers/ISF\\_WS\\_III-4\\_Forster.pdf](http://www.dcaf.ch/publications/papers/ISF_WS_III-4_Forster.pdf).
- Ger mann, W. et T. Edmunds (dir. pub.) (2003), *Towards Security Sector Reform in Post Cold War Europe: A Framework for Assessment*, DCAF et Centre international de conversion de Bonn, Baden-Baden, 192 p.
- Greenwood, D. et S. Huisman (dir. pub.) (2004), *Transparency and Accountability of Police Forces, Security Services and Intelligences Agencies*, George C. Marshall Association – Bulgarie, Sofia.
- Gyarmati, I. et S. Vessel (dir. pub.) (2004), *Security Sector Governance in the Western Balkans 2003-04*, Nomos, Baden-Baden, mars.
- Internet Resource Centre on Civil-Military Relations in Central and Eastern Europe <http://civil-military.dsd.kcl.ac.uk>.
- Peake, G. (2004), *Policing the Peace: Policy Reform Experiences in Kosovo, Southern Serbia and Macedonia*, rapport publié chez Saferworld, Londres.
- South Eastern Europe Regional Documentation Network, [www.seedon.org](http://www.seedon.org).

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(43 2005 13 2 P) ISBN 92-64-00787-3 – n° 53864 2005

# Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD

## Réforme des systèmes de sécurité et gouvernance

### PRINCIPES ET BONNES PRATIQUES

Un système de sécurité géré selon les principes démocratiques, responsable et efficace contribue à réduire le risque de conflit violent et à instaurer un climat de sécurité propice à la réduction de la pauvreté, à l'exercice des droits de l'homme et à l'avènement d'un développement durable. La prise de conscience des liens inextricables existant entre développement et sécurité fait que la sécurité est de plus en plus regardée comme une question de politique publique et une affaire de bonne gouvernance.

Le présent ouvrage atteste de la poursuite des efforts déployés par le Comité d'aide au développement (CAD) pour mettre au point des outils et des instruments de prévention des conflits et d'amélioration de la sécurité et de la stabilité à long terme. Les orientations qui y sont fournies mettent en avant le rôle constructif que peut jouer la réforme intégrée du système de sécurité pour stabiliser des Etats fragiles et des pays sujets aux conflits ou théâtres d'un conflit. Par système de sécurité, on entend en l'occurrence non seulement l'armée, la police et la gendarmerie, les services de renseignement et les systèmes judiciaire et pénitentiaire, mais également les structures civiles chargées d'en assurer la supervision et le contrôle démocratique.

La première partie de l'ouvrage regroupe une déclaration et un document qui ont été entérinés en 2004 par les ministres de la coopération pour le développement et les responsables des organismes d'aide des membres du CAD et par le Conseil de l'OCDE. Y sont définis les principaux concepts se rapportant à la réforme des systèmes de sécurité et proposés des moyens d'encourager une telle réforme dans les pays en développement, en tenant compte de la dynamique régionale. L'accent est mis sur le fait que la réforme des systèmes de sécurité, et le contexte dans lequel elle s'inscrit, doivent mobiliser tous les services oeuvrant dans les sphères des affaires étrangères, du développement et de la défense afin d'assurer une approche « à l'échelle de l'ensemble de l'administration » de l'aide au développement.

La mise en place de programmes complets, coordonnés et intégrés doit être encouragée par les responsables à tous les niveaux. Il est essentiel que le pays partenaire adhère à la ligne d'action retenue et la fasse sienne pour qu'elle soit réellement suivie d'effets sur le terrain.

Dans la deuxième partie, un consultant de haut rang se penche sur la genèse des objectifs de réforme des systèmes de sécurité et sur les défis que soulève pour les donateurs leur promotion dans les pays partenaires. En annexe sont ensuite présentées les conclusions d'experts qui ont été chargés d'étudier la situation prévalant dans quatre régions, à savoir l'Afrique, la région Asie-Pacifique, l'Europe du Sud-Est, et les Etats baltes et la CEI. Est en particulier exposé le point de vue de ces personnes sur les changements en cours dans la conception que les pays en développement de ces différentes régions ont de la sécurité, parallèlement à un compte rendu et une analyse des diverses activités de réforme actuellement mises en œuvre. Sont également examinées les adaptations et les améliorations qui pourraient devoir être apportées à la notion de réforme des systèmes de sécurité et aux objectifs à poursuivre en la matière pour les ajuster au contexte dans lequel on cherche à les promouvoir.

Les livres, périodiques et données statistiques de l'OCDE sont maintenant disponibles sur [www.SourceOCDE.org](http://www.SourceOCDE.org), notre bibliothèque en ligne.

Cet ouvrage est disponible sur SourceOCDE dans le cadre de l'abonnement au thème suivant :  
*Gouvernance, Développement*

Demandez à votre bibliothécaire des détails concernant l'accès aux publications en ligne ou écrivez-nous à [SourceOECD@oecd.org](mailto:SourceOECD@oecd.org)

[www.oecd.org](http://www.oecd.org)



**ÉDITIONS OCDE**

ISBN 92-64-00787-3  
43 2005 13 2 P

