

CHAPITRE 8

Gouvernance du secteur de la sécurité : Tirer les leçons des expériences ouest-africaines

Alan Bryden* et Fairlie Chappuis†

*Directeur Adjoint et Chef de la Division de Partenariats Public-Privé au
Centre pour la Contrôle Démocratique des Forces Armées (DCAF)

†Responsable de Programme dans la Division Recherche au Centre pour la
Contrôle Démocratique des Forces Armées (DCAF)

Introduction

La réforme du secteur de sécurité (RSS) en Afrique a suscité de fortes critiques tout en laissant émerger une réalité dérangeante. Les critiques dénonçaient le fait que cette RSS était soutenue par la communauté internationale comme un processus dirigé et piloté de l'extérieur et déconnecté des réalités et des besoins de l'Afrique (Donais, Halden et Egnell). La réalité dérangeante qu'à mis à jour ce processus est qu'un grand nombre des élites politiques et de la sécurité africaines n'ont pas fait montre d'une volonté de soutenir un programme d'action visant à renforcer le contrôle et la responsabilité du secteur de la sécurité (Bryden et Olonisakin 9-10). Dans une certaine mesure, ces préoccupations exogènes et endogènes suscitées par les processus de RSS en Afrique sont les deux facettes d'une même question ; elles sont les effets de processus qui ne manifestent qu'un intérêt de pure forme pour la gouvernance démocratique du secteur de sécurité. Il convient certes de prendre au sérieux les critiques légitimes, mais il faut prendre garde de ne pas se détourner de ce qui reste le prédicat central sous-tendant tout débat sur la RSS, à savoir que la bonne gouvernance du secteur de la sécurité est un facteur clé de progrès au sens large. De fait, le message clé qui se dégage du présent volume est que,

Comment citer ce chapitre du livre:

Bryden, A. et Chappuis, F. 2015. Gouvernance du secteur de la sécurité : Tirer les leçons des expériences ouest-africaines. Dans: Bryden, A et Chappuis, F (dir. publ.) *Gouvernance du secteur de la Sécurité : Leçons des expériences ouest-africaines*, Pp. 147–168. London: Ubiquity Press. DOI: <http://dx.doi.org/10.5334/bav.h>. Licence: CC-BY 4.0.

lorsque les dysfonctionnements en matière de gouvernance du secteur de la sécurité ne sont pas bien compris, identifiés et traités adéquatement, cela nuit non seulement au processus de RSS (que ce processus soit qualifié comme tel ou non) mais cela a aussi des répercussions négatives plus larges sur les perspectives de progrès en matière de sécurité, de développement et de démocratie.

Dans chacune des six études de cas rassemblées dans ce volume, les experts nationaux examinent les micro-dynamiques en jeu à des moments spécifiques de processus de réforme plus larges. Ce faisant, ils mettent en lumière les facteurs qui favorisent ou entravent les initiatives visant spécifiquement à réformer le paysage de la gouvernance du secteur de la sécurité. Les auteurs combinent une contextualisation des processus en jeu dans chaque étude de cas avec une analyse détaillée de leurs dynamiques. Ces deux dimensions – celle du contexte et des micro-dynamiques à l'œuvre – sont importantes. Il est essentiel d'appréhender le cadre historique et politique afin de comprendre les opportunités de réforme et les contraintes qui pèsent sur elle. Dans le même temps, en mettant l'accent sur des moments spécifiques de la réforme et sur des acteurs clés – et en examinant, donc, ces processus de réforme de l'intérieur – on peut dégager des leçons pratiques.

Ce chapitre de conclusion examine les leçons qui peuvent être tirées de ces diverses expériences africaines en matière de gouvernance du secteur de la sécurité. Il propose tout d'abord une analyse comparative de ces six études de cas, en cherchant à identifier les conditions structurelles types et les facteurs récurrents qui ont conditionné les initiatives de réforme. Cette analyse nous permet de dégager un certain nombre de leçons clés pour les initiatives visant à promouvoir la gouvernance démocratique du secteur de la sécurité, notamment en ce qui concerne tout particulièrement le soutien international à la RSS. Ce chapitre examine enfin les opportunités qui s'offrent aux acteurs nationaux d'engager des processus de réforme axés sur la gouvernance en Afrique de l'Ouest.

Explorer les micro-dynamiques de la gouvernance du secteur de la sécurité

Les six études de cas présentées dans ce volume ne sont pas directement comparables au sens conventionnel de l'analyse comparative. Elles se focalisent sur des périodes historiques différentes et leur portée varie; certains adoptent une perspective plus large pour examiner les processus nationaux de RSS sur une période donnée (Guinée, Mali et Sénégal); d'autres s'appuient sur l'analyse de processus de réforme au sein d'institutions spécifiques du secteur de la sécurité pour en dégager des conclusions plus générales sur les dynamiques de gouvernance du secteur de la sécurité (Ghana, Libéria, Nigeria).

Au-delà des différences structurelles qui tendent à distinguer les structures de gouvernance anglophones et francophones,¹ chaque contexte a connu sa

propre trajectoire en matière de développement social, économique et politique. Aujourd'hui, le Ghana, le Nigeria et le Sénégal sont des puissances régionales tandis que la Guinée, le Libéria et le Mali doivent affronter les conséquences de conflits et de bouleversements politiques récents. Cette diversité masque les similitudes entre ces différentes études de cas et ces points communs émergent lorsqu'on envisage la réforme de la gouvernance du secteur de la sécurité comme un processus itératif et graduel. En particulier, dans toutes ces études de cas, les initiatives de réforme s'inscrivaient dans l'héritage laissé par une gouvernance de la sécurité traditionnellement conçue comme un domaine réservé à une élite d'acteurs de la sphère politique et de la sécurité et par les conflits de longue date entre les services de sécurité et le pouvoir exécutif; entre l'exécutif et les autres branches du gouvernement, y compris l'opposition; et entre, d'une part, le gouvernement et, d'autre part, la population et ses représentants au sein de la société civile. Ainsi, malgré la variété de leurs configurations politiques et institutionnelles, ces six exemples partagent tous les mêmes problèmes: un paysage institutionnel où les services de sécurité relèvent d'un domaine réservé et qui est marqué par des pouvoirs exécutifs forts, des parlements faibles, des responsables du système judiciaire cooptés, et des relations conflictuelles entre l'Etat et la société civile. Cette section explore les implications des éléments pathogènes d'une gouvernance dysfonctionnelle du secteur de la sécurité en envisageant la réforme comme un processus itératif et graduel.

La sécurité : un domaine réservé

Dans les diverses expériences nationales présentées dans ces six chapitres, la gestion de la sécurité a traditionnellement été réservée aux plus hauts responsables des services de sécurité et à une élite d'acteurs politiques civils. Dans la mesure où cette caractéristique est plus directement associée aux régimes autocratiques ou dictatoriaux, il est remarquable de retrouver cette tendance à réserver le contrôle de la sécurité à une élite dans les six exemples examinés dans ce volume – qu'il s'agisse du contexte d'une transition comme en Guinée; de celui de la démocratisation au Nigeria ou dans le Libéria de l'après-conflit; dans les démocraties en voie de consolidation au Ghana ou au Mali; voire dans une démocratie établie comme celle du Sénégal. L'existence d'un domaine réservé a trois effets distincts sur l'environnement de la gouvernance globale du secteur de la sécurité: tout d'abord, la classe politique au-delà du cercle présidentiel a montré peu d'intérêt pour cette question ou peu de velléité d'influer réellement sur la prise de décisions en matière de sécurité; deuxièmement, cela a creusé une distance entre les services de sécurité et les préoccupations de la population en la matière; enfin, cela a généré la suspicion, de la part des « initiés » au secteur de la sécurité, à l'encontre de tout rôle que des acteurs nationaux perçus comme « extérieurs » pourraient jouer en la matière. Ces attitudes profondément enracinées ont constitué des obstacles parce que les élites ne

voyaient ni la nécessité ni les effets bénéfiques d'une telle réforme tandis que les parties prenantes potentielles étaient exclues du processus car elles n'avaient aucun levier d'influence en la matière.

Dans chacun des cas examinés dans ce volume, ces dimensions structurelles de la gouvernance du secteur de la sécurité ont eu un effet direct sur les possibilités de réforme, en limitant fortement les marges de manœuvre. Cela démontre clairement que, lorsque les institutions de sécurité sont au service, principalement, de la sécurité du régime, les autres parties concernées disposent d'un espace politique extrêmement restreint pour assumer des rôles et des responsabilités légitimes en matière de sécurité, et ce quel que soit le fondement constitutionnel ou autre de l'autorité formelle qui leur est conférée à cet égard. Dans ces circonstances, le secteur de la sécurité ne répond pas aux besoins de sécurité des citoyens et il n'est pas non plus représentatif des différents secteurs de la société ; il ne peut donc pas bénéficier de la confiance et de la légitimité découlant de pratiques transparentes et inclusives. Ainsi au Mali, Zeïni Moulaye montre, de manière éloquente, qu'avant 2009, aucun document relatif à la sécurité n'avait été rendu public. Même au Sénégal, dont les forces armées et de sécurité sont depuis longtemps républicaines, le secret-défense est un argument habituellement invoqué pour empêcher tout débat sur les questions de sécurité. Cette culture du secret, profondément ancrée dans tous les contextes étudiés dans ce volume, peut être liée à la tradition consistant à considérer la sécurité comme une prérogative souveraine, un domaine géré par l'Etat et pour l'Etat, et non comme une obligation de prestation de services publics dans l'intérêt de la population. Au niveau institutionnel, cette tendance se manifeste souvent par la prédominance de la Présidence sur les affaires de sécurité, et par l'exclusion des acteurs et des institutions chargées du contrôle de ce secteur, nonobstant leurs rôles et responsabilités officiels.

Dans les six cas examinés, l'existence de domaines réservés soulève une problématique commune qui résulte du fait que les élites politiques et de la sécurité ne reconnaissent pas les rôles, les responsabilités et les droits des autres parties prenantes en matière de gouvernance du secteur de la sécurité. De la même manière, les acteurs de la gouvernance publique étaient peu conscients de l'importance de leur rôle pour garantir une gestion et un contrôle efficaces du secteur de la sécurité. Du fait de leur faiblesse, les pouvoirs législatifs et judiciaires n'étaient donc pas en mesure de faire contrepoids à l'exécutif. D'une part, les réseaux d'influence informels détournaient l'exercice du pouvoir, tel qu'officiellement réparti : les personnalités réellement influentes n'étaient pas nécessairement celles qui étaient dotées « sur le papier » de l'autorité de définir le système officiel de gouvernance du secteur de sécurité. D'autre part, il convient également de noter que les populations comme les élites politiques et de la sécurité n'avaient pas l'expérience d'un autre type de culture politique leur permettant d'imaginer une manière différente d'agir. Cette absence de vision alternative de la sécurité contribue à

expliquer les raisons pour lesquelles des opportunités de changement ont pu être négligées, oubliées ou ratées même lorsque les conditions structurelles auraient pu conduire les autorités formelles officielles à améliorer la gouvernance du secteur de sécurité.

Les relations entre les élites politiques et de la sécurité sont déterminées par des dynamiques politiques complexes. Les impératifs sécuritaires du régime entraînent des distorsions inter et intra-institutionnelles dans le secteur de la sécurité. Ces distorsions sont provoquées par les stratégies déployées par l'exécutif pour assurer son pouvoir en conciliant différents acteurs et intérêts. Par exemple, au Ghana, la police a été renforcée pour faire contrepoids à l'armée, alors qu'en Guinée, au contraire, la police bénéficiait de ressources moindres et était placée dans une position subordonnée par rapport à l'armée. Toutes les études de cas présentées dans ce volume, à l'exception du Sénégal, sont caractérisées par des ingérences ponctuelles de l'exécutif au sein de ces différentes institutions; celui-ci a ainsi procédé à des promotions et des avancements en fonction de critères ethniques ou régionaux afin de préserver son pouvoir. Pour autant, cette distribution stratégique des positions peut, tout aussi bien, créer des opportunités de réforme, lorsqu'un déséquilibre des pouvoirs ou un moment de transition réduisent les contraintes structurelles pesant sur le processus réformateur. Ces moments charnières ont pu permettre aux individus cherchant à promouvoir le changement d'influer en faveur d'une meilleure gouvernance. Même si cela ne pouvait pas immédiatement aboutir à une transformation de la situation, ces petites avancées pouvaient potentiellement contribuer à un processus susceptible de conduire, à terme, à des améliorations substantielles. Par exemple, au Libéria, les initiatives d'apparence modestes initiées par des parlementaires nouvellement élus pour exercer leurs pouvoirs de surveillance et de contrôle face à un pouvoir exécutif traditionnellement dominant ont contribué progressivement à redéfinir les modalités des relations entre l'exécutif et le législatif sur les questions de sécurité. Cette évolution a été jalonnée par de nombreux précédents modestes, apparemment insignifiants pris un à un, mais qui, conjointement, ont contribué à améliorer la gouvernance du secteur de la sécurité : la convocation, pour la première fois, des responsables de la sécurité pour rendre compte de leurs actions devant les commissions législatives compétentes; l'examen, pour la première fois en audience publique, d'un projet de loi apportant une transformation importante de l'architecture de la sécurité nationale a été examiné, avant d'être adopté; la consultation, pour la première fois, de la société civile sur ce projet de loi; la volonté, pour la première fois exprimée, des parlementaires d'être informés des projets de l'exécutif en matière de réforme de la défense et de donner leur point de vue en la matière. Ces moments de changement potentiels pouvaient déboucher sur des petites avancées ou demeurer au stade d'occasions manquées; la réussite ou l'échec de ces efforts était fonction à la fois des individus impliqués et de la configuration spécifique de l'équilibre du pouvoir qu'ils cherchaient à modifier, ce qui souligne à nouveau à quel point

il est important de comprendre les micro-dynamiques de la gouvernance du secteur de sécurité.

Les relations civilo-militaires marquées par l'exclusion et la méfiance incitent les acteurs puissants à bloquer les programmes de réforme. Comme le démontre Moulaye, au Mali, ces dynamiques ont permis aux élites du secteur de la sécurité d'exercer une influence indue sur les décisions stratégiques en la matière, comme l'a démontré leur capacité à bloquer et, à terme, interrompre le processus de réforme de la défense en 2005. Si, en principe, l'exécutif avait pleine autorité sur la détermination de la politique de sécurité (et des modalités processus de RSS), en réalité, le secteur de la sécurité pouvait exercer un droit de veto indirect sur les programmes de réforme. Pour autant, ce veto indirect peut également aller dans le sens de la réforme, comme cela est démontré dans certains exemples présentés dans ce volume qui soulignent le rôle joué par des responsables de la sécurité favorables aux réformes dans le contexte de transitions militaires négociées. Bangoura montre comment le général Konaté, en Guinée, est parvenu à piloter la transition en mobilisant son influence sur le secteur de la défense pour pousser cette institution à se retirer de la scène politique. De même, au Nigeria, M. Obasanjo, en sa qualité de militaire, mais aussi de président élu, s'est servi de son pouvoir pour favoriser un processus de réforme.

Il découle, à l'évidence, des domaines réservés, que les individus au sein des élites politiques et de la sécurité exercent une influence indue – parfois en faveur de la réforme, mais le plus souvent pour servir leurs propres intérêts. Cela signifie aussi qu'il peut y avoir une captation de la réforme du secteur de la sécurité par des agendas politiques extérieurs. Sous la présidence Obasanjo au Nigeria, l'élan en faveur de la réforme de l'armée s'est interrompu lorsque le président a tenté de passer outre la Constitution pour briguer un troisième mandat. Les tensions qui en ont résulté entre l'exécutif et le législatif ont réduit la pression en faveur de la réforme militaire. De nombreux gains durement obtenus ont ainsi été perdus lorsque les querelles autour du mandat présidentiel ont contrecarré les efforts pour promulguer les nouvelles lois et amendements constitutionnels nécessaires. Comme le note Aiyede, les chefs d'Etat qui ont succédé à Obasanjo ont limité leur rôle au contrôle de la nomination des postes de direction au sein de l'armée et ce, jusqu'à ce que la menace posée par Boko Haram réintroduise de force la question de la RSS à l'agenda national. Une dynamique similaire a été peut-être évitée de justesse au Sénégal, lorsque, dans le cadre de la transition d'un système à parti unique vers une démocratie multipartite, le souhait du président Wade de se maintenir au pouvoir a provoqué des risques d'instabilité sans précédent. Si cela a pu être évité à la faveur de la transition pacifique vers le nouveau gouvernement dirigé par Macky Sall, cela ne fait que renforcer l'argument selon lequel lorsque la sécurité est cantonnée à un domaine réservé, la gestion de celle-ci dépend des aléas de la compétition politique, ce qui peut aussi bien favoriser ou entraver l'amélioration de la gouvernance de ce secteur.

Prédominance de l'exécutif sur les questions sécuritaires

Chacune de ces études de cas présente un autre point commun : le soutien de l'exécutif a été un facteur déterminant (ou a eu au moins une importance disproportionnée) quant à l'ampleur et au rythme avec lequel ces réformes ont progressé dans la pratique. Ces processus ont connu des avancées rapides sur une courte période lorsqu'ils ont été soutenus par un leadership fort de « champions » de la réforme soit parce qu'ils bénéficiaient d'une délégation de pouvoir du chef de l'Etat ou parce qu'ils étaient en mesure de combler un vide de pouvoir résultant de la transition pour faire avancer leur agenda réformateur. Cela a été le cas en Guinée, sous la direction du gouvernement de transition ; au Sénégal, lorsque le nouveau président a mis tout son poids politique en faveur des réformes ; et au Mali, lorsque le ministre chargé de ces questions a pris sans délai des mesures pour lancer des réformes afin d'apaiser les critiques suscitées par le comportement de la police. Ces exemples soulignent bien que l'influence de l'exécutif sur les questions de sécurité est une variable prédominante : les changements ont pu être aussi soudains qu'ambitieux dès que l'exécutif a penché en faveur de la réforme.

Mais l'inverse est tout aussi vrai : le rôle central joué par la volonté politique au plus haut niveau de l'exécutif est confirmé par les blocages ou les revers essuyés par les processus de réforme lorsqu'ils ne bénéficiaient plus du soutien de l'exécutif. S'il peut sembler évident que la RSS a peu de chances d'aboutir lorsque l'exécutif n'est pas disposé à apporter son capital politique, il convient de noter que cela a pu se manifester par des formes subtiles de résistance, selon des modalités plus nuancées que le rejet pur et simple du programme de RSS. Les autorités ont ainsi déployé différentes tactiques pour revenir sur leurs engagements. Elles ont par exemple établi un lien entre un domaine de la réforme et un autre ce qui a conduit *de facto* l'ensemble du processus à être capté par des intérêts particuliers (comme le montre l'analyse de la dynamique de blocage total de la réforme de la défense au Mali). Ou bien elles ont refusé de traduire les déclarations et les engagements politiques en faveur de la RSS dans ses projets de réforme concrets (comme cela est le cas au Sénégal depuis 2013). Les autorités peuvent aussi prendre la décision stratégique de ralentir la mise en œuvre de la réforme de sorte que les avancées sont freinées au point d'être totalement bloquées (par exemple, en Guinée, dans le contexte politique instable qui a suivi la fin de la transition en 2010).

La dépendance du processus de réforme envers certaines personnalités clés souligne un problème, qualitativement différent mais non moins réel, induit par la prédominance de l'exécutif sur les questions sécuritaires. Par exemple, l'engagement de la Présidente Sirleaf en faveur de la réforme du Libéria doit être relayé par la mise en place d'institutions fortes ayant la capacité de soutenir ce processus au-delà de son mandat. Même au Libéria, où des efforts sans précédent ont été engagés pour renforcer les institutions, la culture d'un

régime présidentiel fort a laissé son empreinte, comme le montrent l'autorité extrabudgétaire qui est conférée au chef de l'Etat et la réticence de celui-ci à renoncer à la pratique des nominations par la présidence, qui étend les réseaux clientélistes jusqu'aux niveaux opérationnels de la gestion du secteur de la sécurité. L'influence de fortes personnalités réformistes est également évidente au Ghana: en témoigne le rôle joué par Kofi Busia Abrefa dont le leadership et le plaidoyer ont influé de manière décisive sur l'instauration d'un mécanisme de contrôle et de surveillance effectifs de la police par le biais de la mise en place d'un Conseil de la police. De même au début de son mandat, Obasanjo a prouvé que des changements importants pouvaient être accomplis rapidement au Nigeria. Pourtant, les exemples du Ghana comme du Nigeria montrent clairement le problème de faire dépendre les processus de réforme de personnalités clés. Dans les deux cas, dès que ces acteurs clés ont quitté leurs fonctions politiques (Busia) ou ont retiré leur soutien (Obasanjo), la dynamique de réforme a immédiatement faibli.

Le retrait du soutien de l'exécutif peut aussi refléter un manque d'appréciation de la gravité des enjeux. Au Mali, pendant la période examinée, il est possible que l'exécutif n'ait tout simplement pas réalisé pleinement le danger auquel l'irresponsabilité et l'inefficacité de son secteur de la sécurité exposaient l'Etat. Cela montre bien que si la réforme rencontre moins de résistance pendant les périodes de stabilité et de paix, son urgence est également moins évidente. Il est plus difficile d'engager une dynamique de réforme face à une menace hypothétique que lorsque la sécurité de l'Etat est confrontée à un danger évident et réel. On peut renforcer la volonté politique en mettant en lumière la menace à la sécurité nationale que posent les dysfonctionnements de la gouvernance du secteur de la sécurité: les événements au Mali depuis 2012, et dans le nord du Nigeria depuis la résurgence de Boko Haram, illustrent amplement ces dangers et, dans ces deux pays, cela a conduit à des appels renouvelés en faveur de la réforme du secteur de la sécurité.

Secteur de la sécurité: lacunes en matière de contrôle et de responsabilité

Chacune des études de cas présentées dans ce volume met en lumière la faiblesse du contrôle démocratique du secteur de la sécurité. Dans ces différents contextes nationaux, il n'y a pas ou peu de culture de contestation du rôle prééminent joué par les élites politiques et de la sécurité. Il est donc essentiel de gérer les attentes suscitées par le processus de réforme. Comme Sayndee le souligne, les initiatives engagées pour promouvoir la gouvernance démocratique du secteur de la sécurité au Libéria au cours de la dernière décennie doivent être replacées dans le contexte d'une culture de la sécurité au service du pouvoir, et ce depuis la genèse de l'Etat libérien. Si cette tendance est bien plus

ancienne au Libéria qu'ailleurs dans la région, ce facteur est tout aussi pertinent pour les autres exemples nationaux abordés dans ce volume.

Du fait de leur faiblesse, les pouvoirs parlementaires n'ont pas pu constituer un contrepoids efficace à l'influence de l'exécutif. En Guinée et au Mali, le parlement est considéré comme une institution à l'autorité purement formelle, qui estampille les décisions de l'exécutif en lui apportant un soutien inconditionnel et sans réserve. Ce faisant, le parlement ne remplit pas sa fonction de contrôle et ne fait pas usage de l'autorité qui lui est conférée par la loi en matière d'initiative législative ainsi que d'examen et de modification de textes de lois. Sans un pouvoir parlementaire crédible, les réformes sont exposées à un risque de repli en cas de changement de leadership politique. C'est la raison pour laquelle Cissé estime qu'au Sénégal, malgré certaines améliorations des capacités parlementaires, lorsque le parlement est inexpérimenté sur les questions sécuritaires, il reste exposé aux ingérences de l'exécutif. Pourtant, dans le même temps, l'inverse est tout aussi vrai : l'expérience du Libéria montre qu'un parlement qui parvient à renforcer son efficacité, même de manière fragmentaire, est en mesure néanmoins d'apporter une contribution importante à l'amélioration de la gouvernance du secteur de la sécurité.

La société civile a été le partisan le plus tenace et le plus ardent des réformes du secteur de la sécurité. Elle a joué un rôle opérationnel essentiel en relayant et en canalisant le mécontentement de la population, ce qui souligne son importance comme agent de changement dans les processus de réforme. Outre la pression générée par le plaidoyer, la société civile a joué un rôle important en renouvelant la réflexion dans les débats relatifs à la sécurité. Au Sénégal, en Guinée et au Mali, des avancées ont été réalisées dès que le secteur non gouvernemental est parvenu à se fédérer au sein d'une plate-forme structurée pour faire entendre sa voix de manière constructive, ce qui a généré une pression indispensable pour faire de la RSS une priorité. Dans chacun de ces contextes, c'était la première fois que la société civile parvenait à jouer un rôle sur les questions de sécurité. En Guinée, la consultation de la société civile sur les questions de sécurité était sans précédent dans l'histoire du pays et a joué un rôle important pour introduire de nouvelles idées et perspectives. Au Mali, la RSS a constitué en partie une réponse aux critiques de la population face à la performance des services de sécurité et la société civile a défini le débat sur la sécurité pour la première fois dans une perspective de sécurité humaine. Au Sénégal, Cissé soutient que la pression de la société civile pour améliorer les services de sécurité a contribué, en conjonction avec des programmes plus larges de réforme politique et économique, à l'avènement de la deuxième transition démocratique qu'a connu le pays au cours des 54 ans depuis l'indépendance du pays.

Le rôle déterminant que la société civile peut potentiellement jouer en faveur de la réforme est illustré par sa contribution au dialogue national qui s'est tenu au Mali, au Libéria et en Guinée. Dans le cadre de ces processus de dialogue nationaux, la société civile est devenue un levier pour le programme de

réforme. Elle a par exemple fourni des informations directes sur les besoins de sécurité de la population ; elle a constitué un mécanisme *de facto* de contrôle de l'exécutif, en obligeant les gouvernements à tenir les promesses de réforme auxquelles ils s'étaient engagés officiellement et publiquement ; elle a aussi été un élément de stratégie de relations publiques, en renforçant la légitimité de l'Etat et la confiance portée dans les autorités grâce à la tenue de consultations publiques, mais aussi en gérant les attentes de la population grâce à un partage des informations.

La violence et le conflit : des facteurs déclencheurs de la réforme

Certaines des études de cas présentées dans ce volume soulignent le rôle joué par certains moments charnières dans le processus de réforme, notamment lorsque le statu quo est bouleversé par des incidents impliquant des abus ou des actes de répression violente commis par les services de sécurité. Dans ces exemples, la réaction vive de la part de la population a déclenché un programme politique de réforme. Ces événements constituent des moments qui peuvent atténuer les contraintes structurelles pesant sur la réforme, rendant ainsi le changement non seulement possible, mais parfois politiquement nécessaire. Dans ces moments charnières, la disponibilité, l'attitude et la capacité de certains acteurs spécifiques peuvent avoir un effet déterminant sur la transformation d'un moment de crise en une dynamique de réforme ou, au contraire, sa réduction à une rupture brève du statu quo. En Guinée, les violations des droits humains commises par les services de sécurité ont suscité des demandes de la population en faveur du changement, ce qui a directement contribué à faire de la RSS une priorité politique au cours de la transition de 2010. Au Mali, la répression violente par les services de sécurité des émeutes qui ont suivi un match de football en 2005 a généré au sein de la population une demande d'amélioration des services de sécurité qui n'a pas été satisfaite par le remplacement des responsables de la sécurité. Au Sénégal, les actes de répression commis par les services de sécurité dans le cadre d'opérations en Casamance ont entraîné une transformation générale de la stratégie militaire dans la région. Si l'objectif premier de la RSS doit être appréhendé dans une optique de prévention des conflits, il convient de tenir compte des opportunités ouvertes par ces moments catalytiques pour mobiliser la volonté politique en faveur des réformes. Comme il a été souligné plus haut, ces moments charnières sont davantage susceptibles de mobiliser la population en faveur du changement, et donc de servir de catalyseur pour les réformes, lorsque la société civile est bien organisée.

Les menaces pesant sur l'intégrité de l'Etat et la sécurité nationale peuvent également agir comme des facteurs déclencheurs ou être des moments catalytiques. Dans un premier temps, ces menaces peuvent créer des obstacles à la réforme. La contestation armée contre les autorités de l'Etat – qu'elle soit interne ou extérieure – permet plus facilement de faire valoir que des réformes

visant à réorienter la gestion et le contrôle en matière de sécurité risquent de compromettre la sécurité nationale. Les menaces à la sécurité peuvent faciliter la récupération des programmes de réforme, notamment en exagérant les risques et en minorant les avantages de la RSS. La possibilité d'engager une RSS dans un contexte de menaces à la sécurité nationale est donc directement liée au problème des domaines réservés. Dans le même temps, les menaces à la sécurité nationale peuvent également amoindrir les demandes de la population en faveur de réformes en exacerbant la peur du changement à un moment où les populations peuvent se sentir vulnérables. Il peut y avoir une dynamique similaire en cas d'aggravation de la criminalité. La population peut alors préférer une réponse policière musclée, y compris au prix de violations des droits humains civils et politiques, en considérant qu'il s'agit là d'une réaction justifiée face à une menace réelle qui requiert une attitude ferme. Pour autant, les menaces à la sécurité nationale peuvent également mettre à nu les carences en matière de sécurité nationale et donc de gouvernance du secteur de la sécurité et peuvent, par conséquent, servir de catalyseurs pour engager des réformes. L'exemple de Boko Haram au Nigeria souligne cette dynamique cruciale. En effet, la menace à la sécurité nationale posée par ce groupe rebelle a été utilisée pour défendre les intérêts particuliers de l'armée, exiger des augmentations budgétaires et résister à la réforme. Cependant, face au mécontentement grandissant de la population à l'égard de l'inefficacité de la réponse à cette menace, les impératifs de la lutte contre Boko Haram ont finalement été avancés comme un argument central pour inciter l'armée à se réformer. Cette évolution a également répondu à une mobilisation publique de plus en plus importante en faveur de la réforme de ce secteur. On retrouve une dynamique similaire au Mali où les forces de sécurité de l'Etat ont eu des difficultés à répondre à la menace des insurgés dans le nord du pays.

Favoriser un processus de réforme axé sur la gouvernance

Les micro-dynamiques de la gouvernance du secteur de la sécurité nous informent sur les caractéristiques des environnements favorisant les processus de réforme. En s'appuyant sur les analyses riches présentées dans ces six chapitres, cette section examine les approches qui peuvent contribuer à des processus de RSS efficaces et durables et propose des « indicateurs » pour leur mise en œuvre.

Encourager le dialogue sur la gouvernance du secteur de sécurité

Les rôles, les responsabilités et les droits des différentes parties prenantes tout au long du processus de réforme restent souvent flous ou contestés, et, par conséquent, chaque étape est l'objet de controverses inutiles. Aux yeux des services de sécurité, ce type de réforme peut apparaître comme une menace pour

leur position, leur statut et leur expertise, sans parler des risques qu'un tel processus fait peser sur leurs moyens de subsistance, voire sur leur liberté au cas où ils auraient à répondre de leurs actes devant un mécanisme de justice transitionnelle. La défiance généralisée entre les différentes parties prenantes dans les contextes examinés dans ce volume souligne à quel point il est important d'avoir une compréhension commune des tenants et aboutissants de la réforme, en identifiant notamment les avantages et les dangers potentiels d'une telle initiative. Cet argument est renforcé par les échecs en matière de RSS recensés dans les différents pays examinés dans ce volume : du fait de ces expériences passées, il est d'autant plus nécessaire d'avoir une vision commune de la réforme de la gouvernance du secteur de la sécurité qui soit réaliste et réalisable.

Lorsque l'histoire d'un pays est caractérisée par des relations conflictuelles entre l'Etat, les services de sécurité et les citoyens, il est difficile d'instaurer un dialogue constructif sur les questions de sécurité et cela peut conduire à des cycles d'escalade. Dans chacun des exemples développés dans ce volume, les changements intervenus dans un contexte d'ouvertures démocratiques contrôlées ont été bloqués lorsque certains acteurs ont considéré que leurs intérêts essentiels étaient menacés. Cela montre bien que les services de sécurité et les élites politiques ne partageaient pas une vision commune des avantages qu'ils pouvaient tirer de cette réforme, mais considéraient plutôt celle-ci comme une menace. Il paraît évident que l'évolution vers une gouvernance démocratique accrue du secteur de la sécurité requiert souvent une transformation de la culture de ce secteur. Pour faire avancer un processus de réforme, il est donc essentiel, au préalable, de débattre de ces nouvelles conceptions de la sécurité afin de dissiper les craintes et renforcer le soutien en faveur du changement. Pour favoriser le soutien à la SSR, il faut donc saisir les opportunités stratégiques de renforcer la confiance et la participation. Le dialogue réduit l'incertitude associée au changement et aide les acteurs favorables à la réforme à parvenir à des solutions de compromis.

L'implication de la société civile dans les questions de sécurité est souvent considérée comme un élément essentiel d'un dialogue constructif en matière de gouvernance du secteur de la sécurité. En effet, malgré le rôle particulièrement important que les acteurs de la société civile peuvent jouer pour promouvoir la RSS et soutenir l'élan en faveur de la réforme, en pratique, ces acteurs ne sont pas suffisamment intégrés, en amont de la RSS, dans les stratégies politiques nationales ou dans le soutien international à la réforme. Toutefois, l'implication de la société civile ne va pas sans risque, car elle ne constitue pas toujours – ou uniquement – un partenaire constructif pour la réforme. Les « initiés » au secteur de la sécurité peuvent aisément considérer que le plaidoyer de la société civile découle d'un désir de contrôler ou de restreindre les services de sécurité par la dénonciation des abus et en cherchant à limiter leurs ressources et leur mandat opérationnel. Il est certain qu'au Nigeria, l'armée a rejeté des opportunités d'impliquer la société civile à la fois parce que cela était vécu comme

une « humiliation » et en raison de la conviction profondément enracinée selon laquelle seule l'armée est outillée pour traiter les affaires militaires. Si l'on adopte toujours le point de vue des « initiés », la résistance au processus de réforme peut être encore exacerbée par l'importance apparemment disproportionnée accordée à la société civile dans la promotion de la RSS alors que cet acteur est considéré comme « extérieur » à la sécurité.

Ces facteurs soulignent la nécessité de bâtir des passerelles pour délimiter les rôles respectifs du gouvernement et des acteurs non étatiques et définir leurs relations avec le secteur de la sécurité dans le cadre d'une approche cohérente de la sécurité de l'Etat et de la sécurité humaine. Si certaines réformes ont échoué c'est parce qu'il n'a pas été tenu compte des droits du personnel de la sécurité ou que l'accent n'a pas été mis sur les avantages que les institutions de sécurité pourraient tirer d'un renforcement de l'efficacité et de la redevabilité de leurs services. La RSS a, au contraire, été perçue comme imposant des obligations nouvelles et parfois controversées aux services de sécurité. Les tentatives d'instaurer ce type de dialogues dans le cadre d'initiatives de RSS ont soit été incomplètes ou ont échoué, ce qui souligne le besoin d'une compréhension plus approfondie du contexte de ces dynamiques intra et interinstitutionnelles.

Les indicateurs d'initiatives réussies pour instaurer de tels dialogues sont, par exemple :

- La sécurité est démystifiée : il y a davantage de dialogue/débat public sur la sécurité ce qui réduit les peurs et la méfiance ;
- Un large groupe d'acteurs est impliqué, ce qui crée des passerelles entre les différentes branches du gouvernement, le secteur de la sécurité ainsi que la société civile et les médias ;
- Le débat ne repose pas sur des idées préconçues sur les objectifs de la réforme, mais se focalise plutôt sur la vision et les normes du secteur de la sécurité, avant d'aborder les propositions concrètes de réforme ;
- La communication fait partie intégrante du processus de réforme : une stratégie de relations publiques doit sensibiliser la population et améliorer sa compréhension de ce processus, tout en gérant soigneusement les attentes ;
- Le dialogue n'est pas une initiative ponctuelle mais est soutenu sur une longue période, ce qui permet le partage et la discussion approfondis des idées et facilite la diffusion des informations.

Bâtir une compréhension commune des risques et des bénéfices

Il est irréaliste d'exiger que des individus remettent en cause leur avenir personnel et leur bien-être pour un processus dont les objectifs et les modalités ne sont que vaguement définis. Les politiques stratégiques doivent être traduites

en plans opérationnels qui décrivent précisément les nouvelles orientations du secteur de la sécurité et permettent à chaque acteur de comprendre son rôle en termes concrets. Cela nécessite un long processus de renforcement de la confiance fondé essentiellement sur un dialogue portant sur les concepts et les opportunités de réforme afin de parvenir à une compréhension commune.

Pour éviter les réactions de méfiance, qui se sont révélées si préjudiciables aux processus de réforme, il faut avant tout soutenir les initiatives qui mettent l'accent sur les droits ainsi que sur les obligations des services de sécurité dans une atmosphère de respect mutuel. De telles approches impliquent de gérer les attentes. Il faut notamment insister sur le fait que l'adoption de normes de professionnalisme et de prestation de services plus élevées peut renforcer la légitimité des services de sécurité et que cela doit faire partie intégrante de la SSR. Dans le même temps, la population a souvent des attentes irréalistes à la fois par rapport au processus de RSS et aux rôles et responsabilités des acteurs du secteur de la sécurité. La gestion des attentes et la sensibilisation aux rôles, aux responsabilités et aux droits respectifs de tous les acteurs contribuent à surmonter et à corriger les déséquilibres engendrés par la méfiance et par des relations de pouvoir inégales.

Les institutions de sécurité se plaignent souvent d'un manque de ressources, ce qui les conduit à revendiquer fortement la modernisation de leurs services, l'obtention de nouveaux équipements et l'amélioration de leurs conditions de travail – comme en témoignent les demandes formulées par le secteur de la sécurité en Guinée, au Mali, au Nigeria et au Sénégal. Les mesures répondant à ce besoin de renforcer l'efficacité des prestataires de services de sécurité peuvent favoriser des réformes de plus grande ampleur. On peut relier l'objectif d'améliorer l'efficacité avec un renforcement des mécanismes de redevabilité, en faisant en sorte que les modalités et les finalités de cette modernisation des services de sécurité fassent l'objet d'un débat public. Pendant la transition en Guinée, les mesures concrètes visant à améliorer les conditions de vie des forces de défense et de sécurité ont constitué une première étape importante afin d'obtenir leur adhésion à un processus de réforme plus large. Le Nigeria a connu une dynamique similaire, qui a permis de créer un lien essentiel entre les éléments réformistes au sein de la direction militaire et du gouvernement. La question de la modernisation des forces de sécurité offre également la possibilité de lancer un débat public sur la vision de la sécurité et les moyens d'y parvenir. En Guinée, au Libéria et au Mali, les processus consultatifs relatifs à l'élaboration de la politique en matière de sécurité nationale ont réussi à situer ce type de débats dans le contexte d'une réforme plus large. Ces dialogues peuvent également contribuer efficacement à l'intégration de la modernisation des forces de sécurité au sein d'un processus de RSS plus large traitant à la fois des questions relatives à la responsabilité et à l'efficacité : il est essentiel d'établir ce lien pour faire en sorte que la modernisation des forces contribue à améliorer la gouvernance du secteur de la sécurité.

La question de la modernisation des forces de sécurité peut émerger comme un point d'achoppement dans les initiatives visant à renforcer la gouvernance du secteur de sécurité, notamment parce que les institutions de sécurité ne réalisent pas que la RSS peut servir leurs propres intérêts. La crainte d'une obligation accrue de rendre des comptes et d'un contrôle civil et démocratique plus important peut générer des résistances et des oppositions au sein des institutions de sécurité. Cette résistance peut être fondée sur une évaluation des intérêts personnels et corporatistes ou refléter une vision réellement différente du rôle du secteur de la sécurité au sein de l'Etat. Quoi qu'il en soit, il est essentiel de mener un dialogue sur les modalités, les fonctions et les motivations d'une meilleure gouvernance du secteur de la sécurité afin de veiller à ce que les institutions de sécurité agissent en champions efficaces – et non en détracteurs – du processus de réforme.

Les indicateurs soulignant l'élaboration d'une compréhension commune peuvent être, par exemple :

- Des processus inclusifs d'élaboration des politiques nationales en matière de sécurité favorisent une compréhension commune des rôles et des responsabilités des différents acteurs du secteur de la sécurité ;
- La société civile dialogue avec les services de sécurité d'une manière non conflictuelle, ce qui crée une dynamique positive vers plus de transparence et une meilleure prestation de services ;
- Les processus de RSS traitent des droits ainsi que des obligations du personnel du secteur de la sécurité ;
- Les mesures qui traitent de la modernisation des forces de sécurité sont liées à des initiatives qui renforcent le contrôle et la redevabilité de ces institutions.

Favoriser l'implication des différents secteurs de la société dans le processus de réforme

Dans chacun des exemples développés dans ce volume, les moments les plus propices à la réforme ont été ceux durant lesquels un dialogue public plus inclusif a été engagé, soit dans le cadre d'initiatives ponctuelles (Etats généraux de la sécurité et de la paix organisés au Mali en 2005) ; soit dans le cadre d'un processus politique (l'élection d'un nouveau président au Sénégal) ; ou par l'intermédiaire d'institutions de transition (l'engagement du Conseil national de transition en faveur de la RSS en Guinée ou de la Commission de la réforme de gouvernance au Libéria). Dans ces exemples, l'élan en faveur de la réforme a faibli dès qu'il y a eu rupture du consensus autour d'une vision commune de la sécurité ou lorsque la réforme était définie en des termes trop vagues pour être assortie de modalités de reddition de comptes adéquates.

Il est utile d'engager un débat sur les enjeux et modalités de la réforme en incluant des parties prenantes plus larges que les seuls acteurs de la sécurité, même si les discussions ne comprennent, dans un premier temps, que les acteurs de l'élite – par exemple, les parlementaires, les responsables de l'exécutif et les services de sécurité. Les réformes bénéficient d'un meilleur soutien si les consultations ne se limitent pas aux groupes habituellement concernés par la RSS : il ne faut pas se contenter de cibler les principaux organes de contrôle de la sécurité et inclure, au contraire, d'autres acteurs tels que les autorités étatiques chargées du financement et les institutions de contrôle indépendantes dotées de larges mandats en matière de lutte contre la corruption ou de défense des droits humains, par exemple. L'implication de défenseurs des droits humains a souvent joué un rôle de catalyseur à différents moments clés du processus.

La faiblesse relative de certains systèmes institutionnels de contrôle (notamment le Parlement et le système judiciaire) amplifie l'importance de la société civile comme agent potentiel de changement. Dans la mesure où ces institutions officielles manquent souvent de ressources et sont sous la coupe de l'exécutif, la surveillance informelle et publique que peut effectuer la société civile prend une importance disproportionnée par rapport au rôle qui lui est officiellement conféré. Dans un cas de figure qui illustre cet aspect tout en étant rare, Aiyede décrit comment au Nigéria, un avocat des droits humains, Festus Keyamo, a obtenu gain de cause devant la Haute Cour, celle-ci concluant que la pratique présidentielle de nomination des chefs de service sans l'approbation de l'Assemblée nationale était inconstitutionnelle. Cela a conduit le Président à soumettre au Sénat les nominations effectuées en 2014, et montre à quel point les fonctions officielles et informelles de contrôle peuvent se renforcer mutuellement. Les tensions entre cette dynamique de renforcement du contrôle sur l'exécutif et l'existence continue de domaines réservés sont aussi perceptibles dans les marchandages autour de la Loi sur la Défense nationale de 2008 au Libéria, ou dans le blocage de la réforme du secteur de la défense au Mali. Le caractère contesté de ces processus souligne l'importance d'une base constitutionnelle ou légale pour déterminer les rôles et les responsabilités du secteur de la sécurité.

Les autorités politiques sont susceptibles de déployer des stratégies diverses afin de retirer leur soutien à ce type de processus. Il est donc essentiel d'élaborer des plans de réforme clairs et publics à l'aune desquels les autorités peuvent être tenues de rendre publiquement des comptes en cas d'absence d'avancées. Cette vision partagée de la gouvernance du secteur de la sécurité doit, idéalement, être explicitée dans une déclaration publique énonçant les objectifs de la réforme, et précisant, si possible, les mesures qui doivent être prises dans des délais impartis. L'élaboration et le partage d'une telle vision commune des réformes à accomplir peut également prévenir les revirements et les régressions, en fournissant des critères précis à l'aune desquels les avancées – ou leur absence – peuvent être clairement mesurées.

Les indicateurs soulignant le caractère inclusif du processus de réforme peuvent être, par exemple :

- Les débats sur les questions de la gouvernance du secteur de sécurité vont au-delà des acteurs habituels, qui peuvent être perçus comme des adversaires ou des partisans du statu quo, et impliquent différents partis politiques, syndicats et organisations professionnelles, représentant notamment les intérêts privés et commerciaux en matière de sécurité ; ces débats offrent également un espace d'expression aux groupes marginalisés, tels que les jeunes, les groupes de femmes, et les personnes économiquement défavorisées ;
- Les groupements structurés des acteurs de la société civile, tels que les groupes de travail ou les coalitions nationales, permettent aux différents intérêts et secteurs de la société civile de faire front commun et d'accroître leur influence en s'appuyant sur une plateforme légitime ;
- Le Parlement assume de manière visible ses prérogatives en matière de contrôle du secteur de la sécurité ;
- Le dialogue national sur la RSS repose sur un fondement ferme en étant directement relié à la modification ou à l'élaboration de la législation ou des politiques en matière de sécurité.

Calibrer le soutien international à la RSS

Comme il a été souligné dans le chapitre introductif à ce volume, l'approche de la RSS a souvent été assortie de larges revendications et d'attentes irréalistes. Dans les contextes où l'Etat n'a pas les capacités d'empêcher la résurgence de conflits internes et transfrontaliers, il y a une tendance de plus en plus grande à prescrire la RSS comme outil de stabilisation. Les études de cas présentées dans ce volume doivent être lues comme autant de mises en garde contre cette propension. Il est difficile d'instaurer le climat de confiance nécessaire pour inciter les acteurs de la sécurité à s'engager dans une réforme dans des environnements politiques stables, et donc a fortiori en période de conflit. Les facteurs de déstabilisation et de conflit sont au cœur de la dynamique que la RSS vise à transformer, y compris en ce qui concerne la nature des services publics et la légitimité de l'autorité de l'Etat. Cela souligne le caractère essentiellement préventif de la RSS. L'objectif d'assurer l'efficacité et la redevabilité du secteur de la sécurité dans un cadre de gouvernance démocratique, d'Etat de droit et de respect des droits humains constitue une base légitime pour tout processus de RSS en ce qu'elle fédère les parties prenantes nationales et les partenaires internationaux.

Cette section s'appuie sur les exemples de gouvernance du secteur de sécurité analysés dans ce volume pour examiner leurs implications en ce qui concerne le soutien international à la RSS. Il met l'accent sur deux dimensions clés: les

approches des bailleurs de fonds eu égard aux processus de la réforme; et le manque d'engagement à l'égard de certains aspects de la RSS.

Réorienter les approches des bailleurs de fonds

Il est nécessaire de favoriser une compréhension commune de la RSS et de ses avantages potentiels pour renforcer le soutien aux réformes parmi les groupes qui risquent de percevoir ce processus comme une menace. Cependant, le soutien à des processus de RSS axés sur la gouvernance et susceptibles de générer ce genre de consensus posent un défi par rapport aux approches privilégiées actuellement par les bailleurs de fonds internationaux. En effet, en l'absence de mesures de réforme réelles, les bailleurs de fonds considèrent souvent que l'élaboration d'un programme de réforme suffit à démontrer l'engagement politique et les bonnes intentions des autorités. Accorder du temps au débat n'engendre pas de résultats tangibles à l'aune desquels les bailleurs de fonds peuvent mesurer leur propre efficacité et ce type d'activité est donc systématiquement sous-évalué. Il en va de même pour les initiatives de renforcement de la confiance par le dialogue. Le simple fait de débattre de la réforme, sans élaborer des plans concrets, peut aussi être considéré comme un moyen permettant aux opposants au processus de manipuler le programme de réforme et de le détourner de ces objectifs plus larges de transformation du système de sécurité. Si ce risque doit être pris en considération, il est tout aussi clair qu'une vision large et partagée du changement ne peut découler que d'échanges et de discussions et que l'absence de débat augmente considérablement le risque d'échec. Certes, les processus de RSS suscitent des controverses dans la mesure où ils visent à modifier la dynamique des relations de pouvoir dans le secteur de la sécurité. En d'autres termes, ils risquent de créer des gagnants et des perdants. Pour traduire cette tension en réponse politique opérationnelle, il faut susciter des opportunités pour instaurer un climat de confiance entre les parties prenantes et promouvoir une vision commune.

Il est, par définition, difficile pour les partenaires internationaux d'éviter de faire plus de mal que de bien lorsqu'ils s'impliquent dans des débats nationaux portant sur des questions sensibles. Les modalités de prestation des programmes adoptés par les bailleurs de fonds influent sur les perspectives de réussite du processus. Par exemple, la sensibilité dont fait montre l'armée nigériane face aux offres d'assistance extérieure dans le domaine des relations civilo-militaires ne découle pas seulement de sa réticence à impliquer des acteurs extérieurs, mais aussi de l'identité de ces acteurs (en l'occurrence, les Etats-Unis). De même, au Libéria, la décision de sous-traiter le processus de réforme militaire à une entreprise militaire et de sécurité privée a gravement sapé la crédibilité des nouvelles institutions de gouvernance nationales. A cet égard, la coopération Sud-Sud en matière de réforme offre des pistes beaucoup plus prometteuses car les Etats qui ont déjà été confrontés aux défis du processus de

réforme peuvent partager leur expertise de manière pragmatique tout en ayant l'autorité morale pour ce faire.

Les bailleurs de fonds exercent souvent des pressions importantes pour obtenir des progrès rapides et visibles. Ces acteurs tendent à réduire la valeur d'un programme de RSS à son coût; de ce fait, ils attendent davantage de résultats de la part des processus de RSS impliquant des ressources importantes plutôt que des activités axées sur la gouvernance qui sont comparativement moins onéreuses. Cela conduit à détourner l'attention des avancées en matière de gouvernance, pour accorder la priorité et des ressources beaucoup plus importantes aux mesures de renforcement des infrastructures, de la formation et de l'équipement, qui privilégient l'efficacité au détriment de la gouvernance du secteur de la sécurité. Les études de cas rassemblées dans ce volume démontrent les unes comme les autres à quel point il est erroné d'accorder la priorité aux dimensions « techniques » de la réforme. Du fait de la nature et de l'ampleur des changements structurels impliqués par la dimension transformatrice de la RSS, les réformes axées sur le renforcement des capacités et de l'équipement des forces de sécurité – qui constituent souvent les marqueurs les plus visibles du changement – sont peu susceptibles, par elles-mêmes, d'entraîner des changements importants dans les conditions structurelles de la gouvernance de la sécurité au sein de l'Etat.

Alors que les débats stratégiques relatifs au processus de RSS reconnaissent le fait que la « RSS est un processus politique », les normes et les valeurs qui régissent les acteurs ayant une réelle influence sur la prestation de services, la gestion et le contrôle de la sécurité sont trop peu analysées. Ce problème découle notamment du lien qui est automatiquement établi entre l'adhésion des élites politiques et la décision d'octroyer un financement par les bailleurs de fonds. Pour ne citer qu'un exemple, au Mali, le financement octroyé par l'ONU au PGSP a été interrompu dès que le soutien de l'exécutif à cette initiative a diminué. C'était pourtant justement le moment où le soutien aurait dû être accru. De même, pour comprendre pourquoi certains acteurs n'assument pas les rôles et les responsabilités qui leur ont été officiellement conférées, il faut tenir compte de l'encastrement social et des dynamiques de pouvoir au sein de la société, mais cela est rarement pris en compte (van Veen et Price, 2014, Hills, 2014, Schroeder et Chappuis, 2014). L'accent mis sur des marqueurs extérieurs, visibles et tangibles de changement (qui peuvent être comptés, mesurés, achetés et payés) exacerbe cette tendance à négliger les changements dans les attentes, les attitudes et les valeurs entourant la prestation de services de sécurité et la gestion et le contrôle de ce secteur. Pourtant, ces facteurs intangibles sont des éléments essentiels sans lesquels il est impossible de transformer les modalités d'utilisation et de contrôle de la force par les acteurs étatiques et non étatiques.

Ainsi, la priorité accordée à la dimension technique de la réforme au détriment des initiatives axées sur la gouvernance s'explique par le fait que la conception du « succès » en matière de RSS est souvent évaluée à l'aune de la mauvaise unité de mesure. Cette tendance est également reflétée dans la propension encore actuelle à se focaliser sur les réformes institutionnelles « par le haut », plutôt que de s'appuyer

sur les expériences « par le bas » en matière de sécurité. S'il est important d'avoir une compréhension nuancée de la dynamique politique au sein des élites afin d'identifier les canaux du pouvoir au sein d'un Etat, la mesure ultime de la réussite d'un processus de RSS doit reposer sur l'expérience vécue, au niveau subjectif, par la population en matière de prestation de services de sécurité. Les méthodologies n'ont pas encore suffisamment intégré le fait que la sécurité est une expérience subjective et interindividuelle qui est également déterminée par des jugements politiques sur la légitimité et le pouvoir ainsi que sur la configuration institutionnelle du recours à la force coercitive.

Pour surmonter ces problèmes, il faut adopter des approches innovantes pour identifier les avancées et les impacts. Une telle méthodologie doit pouvoir s'appuyer sur un engagement sur le long terme en privilégiant une approche flexible en matière de RSS. En ce qui concerne les outils de mesure et d'évaluation, il reste beaucoup à faire aussi bien en termes analytiques que méthodologiques pour élaborer des outils qui appréhendent adéquatement la valeur réelle des programmes de réformes axés sur la gouvernance. Les méthodes qualitatives de pointe peuvent être appliquées avec une plus grande efficacité dans des contextes fragiles pour identifier les changements eu égard à des indicateurs réellement pertinents tels que la culture organisationnelle, les modes de prestation de services et la légitimité publique.

Valoriser les processus de RSS « souples »

Etant donnée l'importance de définir une vision de la sécurité partagée par toutes les parties prenantes, les actions apparemment « souples » qui mettent l'accent sur le débat, la transparence et la consultation peuvent jouer un rôle crucial pour favoriser la RSS. Afin d'instaurer le climat de confiance nécessaire pour faire avancer le processus de réforme, il faut expliquer les concepts de la réforme, créer des liens entre les différentes parties prenantes, et sensibiliser l'ensemble des acteurs aux différentes perspectives et aux divers besoins en matière de sécurité.

L'importance des initiatives visant à renforcer le contrôle du secteur de la sécurité n'est pas assez prise en compte et ces actions restent sous-financées. Le développement des capacités du pouvoir législatif est un aspect essentiel de la RSS et il faut pour cela accorder davantage d'attention aux institutions parlementaires : en termes concrets, il faut notamment renforcer les capacités des parlements, y compris de leur personnel, en consolidant les fonctions des commissions au sein du Parlement et les capacités des parlementaires et en renforçant le dialogue avec la société civile et les médias. Il est essentiel de former les médias et le personnel gouvernemental aux questions de sécurité, en impliquant, par exemple, les journalistes dans les débats et en proposant au personnel gouvernemental et des médias des formations sur le traitement responsable de l'information.

Les processus de réforme examinés dans ce volume ne sont pas parvenus à traduire les engagements rhétoriques envers la RSS en améliorations concrètes

du système de gouvernance institutionnelle ou de prestation des services de sécurité. Si en apparence ces échecs peuvent être interprétés comme autant de promesses restées vides, c'est en fait, l'inverse qui est vrai. Les réformes ont échoué au moment où des groupes clés au sein du secteur de la sécurité ont estimé que leurs intérêts étaient menacés. Ce sentiment de menace était en partie fondé sur une compréhension erronée de l'impact de la RSS sur leurs intérêts. Pour désamorcer en amont ce type de conflits d'intérêts, il faut s'efforcer, dès le début du processus, d'expliquer aux services de sécurité les avantages qu'ils peuvent tirer d'un renforcement de la redevabilité et du professionnalisme de leur institution.

Pour établir une vision partagée de la gouvernance du secteur de la sécurité il faut avoir une compréhension nuancée des menaces sécuritaires et des priorités de la réforme. Comme le montrent clairement ces exemples, les approches centrées sur l'État sont déconnectées de la réalité de la prestation des services de sécurité dans la mesure où l'État n'est pas le seul, ni dans de nombreux cas, le prestataire le plus important dans ce domaine, ni celui en qui la population a le plus confiance. Il est impossible de procéder à une évaluation réaliste des besoins de réforme sans tenir compte de la façon dont des acteurs privés pallient aux besoins généralisés de la population en matière de sécurité en l'absence, au niveau de l'État, de services de sécurité centrés sur les intérêts de la société.

La RSS concerne directement au moins deux dimensions différentes de cette dynamique de privatisation de la sécurité : d'une part, à l'échelle locale, des prestataires de services de sécurité et de justice non étatiques communautaires s'organisent de diverses manières pour répondre aux besoins de protection des populations auxquelles ils appartiennent ; d'autre part, des prestataires de services de sécurité commerciaux, qu'ils soient d'origine nationale et internationale, proposent des services aux conditions du marché à ceux qui ont les moyens de s'offrir de tels services. Ces deux groupes d'acteurs représentent différentes dimensions de ce phénomène de privatisation, mais tous deux sont essentiels pour comprendre comment procéder à une réforme du secteur de la sécurité, car leur existence est au moins en partie due à l'incapacité de l'État d'assurer une sécurité suffisante pour la population. Les activités de ces groupes d'acteurs ont à leur tour un effet direct sur la nature de la prestation de la sécurité publique et sur la légitimité relative de l'État en tant que prestataire de services de sécurité. Aucun programme de RSS ne peut raisonnablement aspirer à améliorer la sécurité humaine sans tenir compte de ces deux types d'acteurs non étatiques de la sécurité.

Conclusion

La RSS n'est plus une problématique nouvelle ; il est maintenant nécessaire de réfléchir aux lacunes de ces processus et d'identifier des approches et des

modalités de mise en œuvre innovantes. Bien que les résultats des initiatives de réforme puissent être jugés décevants, le problème réside peut-être moins dans les résultats eux-mêmes que dans les outils analytiques à notre disposition pour les comprendre et les interpréter. Si nul ne saurait soutenir que les États de l'Afrique de l'Ouest ne souffrent plus des dysfonctionnements qui ont rendu nécessaire le lancement de processus de RSS dans la région, il serait tout aussi erroné de prétendre qu'aucun progrès n'a été accompli. Une analyse fondée sur une réévaluation des éléments essentiels de la RSS et de ce qu'elle implique concrètement offre une image nettement plus nuancée. Cette série d'exemples nationaux vise précisément à fournir cette perspective alternative au travers de six moments uniques dans des processus de transformation longs et incertains.

Le moment est venu d'évaluer de manière critique les approches actuelles en matière de RSS afin de maximiser la contribution de ce type de réformes à la réflexion sur la sécurité, le développement et la promotion de la démocratie. En effet, la bonne gouvernance de tous les aspects de la prestation des services publics constitue un thème transversal de l'Agenda pour le développement post 2015. En soulignant la nécessité de bâtir des sociétés pacifiques et inclusives fondées sur l'accès à la justice et sur des institutions efficaces et responsables, le cadre des objectifs de développement durable offre une opportunité importante de promouvoir une approche holistique de la RSS. Bien que ces objectifs soient universels, les voies pour les atteindre ne le sont pas : le succès dépend de notre capacité à comprendre les réalités spécifiques des différents contextes de réforme. Il dépend aussi de notre engagement collectif et soutenu en faveur de la bonne gouvernance, des droits humains et de la démocratie.

Comme ce volume a cherché à le montrer, il est essentiel d'analyser les micro-dynamiques de la gouvernance du secteur de la sécurité afin de permettre aux acteurs nationaux et aux partenaires internationaux de développer des partenariats adaptés au contexte et fondés sur la confiance et le respect de l'appropriation locale. Il est nécessaire de prendre en compte ces réalités afin de saisir les opportunités de réforme et d'en comprendre les contraintes. Malgré les défis décrits tout au long de ce volume, le message global qui émerge de ces exemples n'est pas négatif. S'il est clair que l'espace politique permettant le lancement d'un processus de RSS est limité, des canaux sous-exploités existent pour créer un tel espace. Nous espérons que ces exemples de la gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest fourniront matière à réflexion et permettront de tirer des leçons et de saisir de telles opportunités.

Notes

¹ Pour de plus amples informations sur ces distinctions, voir Bagayoko in Agokla, Bagayoko (2010: 279-298).