

LA RÉFORME DU SECTEUR DE SÉCURITÉ TOURNÉE VERS LES POPULATIONS : UNE UTOPIE DE PLUS ?

|| JEAN-PHILIPPE GANASCIA



Jean-Philippe Ganascia est conseiller du directeur du Centre genevois pour le contrôle démocratique des forces armées pour les relations civilo-militaires (www.dcaf.ch). Ancien officier général, il a été commandant de la force européenne au Tchad et en République centrafricaine en 2008 et 2009. Il est ensuite devenu consultant indépendant au profit de grandes ONG.

La réforme du secteur de sécurité (RSS) est un concept récent, encore largement inconnu du grand public. De fait, son origine anglo-saxonne n'a pas facilité son introduction dans la pensée francophone ; son acceptation est encore jusqu'ici problématique et empreinte de méfiance culturelle et de scepticisme.

LES ORIGINES DU CONCEPT

C'est au début des années 1990 que l'idée de « sécurité humaine » a été mise en forme et développée pour remplacer celle manifestement trop étroite et contestable de « sécurité étatique », largement réduite à l'usage de la force armée institutionnelle. En 1994, un premier rapport des Nations unies sur le « développement humain » en fait usage pour prendre en compte les risques de déstabilisation qui menacent régulièrement certains États ou continents, comme l'Afrique. En 1998, Clare Short, alors ministre de la Coopération du gouvernement de Tony Blair, développe publiquement la thématique de la réforme du secteur de sécurité élaborée avec le DFID (Département pour le développement international). C'est d'ailleurs le thème qui permit la montée en puissance de ce département au sein de l'appareil constitutionnel britannique pour assurer sa légitimité dans ses rapports avec le ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth et celui de la Défense. Les déclarations britanniques établissent alors le lien entre sécurité et développement, ainsi que la nécessité de réformer l'ensemble des

piliers constitutifs de la sécurité humaine pour permettre le développement. C'est donc l'intérêt propre des pays du « Nord » de voir s'instaurer la sécurité pour faciliter les actions de développement qui est bien à l'origine du concept. Le département homologue de DFID outre-Atlantique, l'agence de coopération USAID, affirmera même en 2006, dans un document-cadre pour l'aide extérieure bilatérale, « utiliser son aide pour construire un monde moins dangereux et plus sûr, plus démocratique, plus prospère, apte à renforcer notre sécurité nationale ». Charité bien ordonnée...

En 2000, les Objectifs du millénaire pour le développement donnent à ce thème sa dimension internationale et en font un axe majeur de l'engagement des bailleurs de fonds (devenant par là même un enjeu pour la mobilisation de l'aide). De nombreux autres textes ont permis depuis de façonner le concept, en particulier au niveau européen. On relèvera les directives de l'OCDE (Comité d'aide au développement) sur la réforme du secteur de sécurité et de sa gouvernance en 2005 et 2006, devenues la référence internationale sous la forme d'un manuel de mise en œuvre. Simultanément, l'Union européenne publiera sa version du concept pour le soutien de la RSS dans le cadre de la PESD (politique européenne de sécurité et de défense) en 2005, suivie en 2006 par la Commission européenne qui fera connaître sa vision de l'appui à la RSS. On notera enfin les rappels récents des Nations unies sur leur rôle dans la « sécurisation de la paix et du développement », confirmé solennellement en 2011. L'Union africaine s'est attachée elle aussi à prendre position sur ce concept et achève d'en élaborer une présentation appropriée à la situation du continent. L'ASEAN (Association des nations de l'Asie du Sud-Est) a créé un Forum interparlementaire sur la réforme du secteur de sécurité dans cette région du monde.

LA DÉFINITION DU CONCEPT

La RSS existe donc déjà depuis dix ans, mais sa connaissance reste encore limitée à un cercle restreint. Il s'agit pourtant d'une idée d'une grande banalité, de ces banalités qui restent étonnamment peu connues et en deviennent utopiques, malgré tous les textes qui ont voulu la mettre en valeur. Dire en effet qu'il ne saurait y avoir de développement sans sécurité « globale » – des individus comme des institutions – semble d'une grande évidence. Dire que la sécurité doit précéder le développement est tout aussi évident. Et pourtant il n'y a que dix ans que cette idée prend forme. De quelle forme s'agit-il ? Il faut, pour donner quelques éléments de réponse, décrire en quoi

consiste la RSS par rapport à d'autres approches de la sécurité.

Contrairement à la traduction littérale des mots issus du vocabulaire du DFID, le « secteur de sécurité » dont il est question ne se limite certainement pas aux seules forces armées, ni même aux forces dites « de sécurité », qu'elles soient internes ou frontalières. Arrêtons-nous sur deux acteurs qui en font également partie. Il s'agit tout d'abord des « compagnies de sécurité privées ». En tout cas, c'est l'expression sous laquelle elles se sont longtemps fait connaître. On parle désormais plus facilement de « fournisseurs privés de sécurité » pour évoquer ces compagnies qui ont longtemps été formées presque uniquement d'anciens militaires – d'où la critique qui leur fut faite de représenter des entreprises de « mercenariat privé » –, avant de voir arriver d'autres experts de la sécurité (agents de protection civils des sociétés bancaires, policiers, démineurs, etc.). Elles constituent aujourd'hui une véritable « industrie de la stabilisation », comme l'indique le nom de la plus grande association de compagnies américaines, ISOA (International Stability Operations Association)¹.

Un quart de ces compagnies se livrent, par exemple, à des activités en lien avec l'aide humanitaire, par exemple la protection de personnels expatriés ou locaux, même si beaucoup d'ONG humanitaires refusent quelque protection que ce soit, de manière à ne pas entretenir de confusion avec les États. De fait, des États commanditaires, comme les États-Unis, ont signé des accords avec certaines de ces grandes compagnies qu'ils utilisent dans le monde entier, comme en Irak où elles se substituent quasiment aux troupes régulières américaines. Une enquête sur la relation entre civils et force militaire lors du tremblement de terre d'Haïti a fait apparaître l'emploi de ces compagnies privées, non pour des actions guerrières, mais pour l'évacuation de ressortissants nationaux et l'intervention de premiers secours. Certains observateurs militaires américains pensent que, à l'occasion d'une autre catastrophe de cette ampleur, la proportion des « unités » privées et des unités militaires pourrait être tout simplement inversée en faveur des premières ! On imagine bien l'intérêt que peuvent trouver des pays « bénéficiaires » à recevoir un tel appui dans des situations d'urgence (pour éviter la formule de l'« intervention humanitaire »), plus ou moins financé par une diplomatie étrangère, mais ne leur opposant pas dans la conduite les principes de neutralité, d'impartialité et d'indépendance ou encore le plaidoyer juridique et politique qui accompagnent généralement les actions des grandes ONG. Il semble qu'à ce stade la relation entre la RSS, certains de ses acteurs et l'aide humanitaire appelle une réflexion commune, encore très embryonnaire et confuse. La Suisse est à l'origine d'une initiative encore peu connue qui, à la suite de la conférence de Montreux sur les compagnies privées et les incidents dramatiques

¹ Pour de plus amples informations sur ces compagnies, lire par exemple Cyril Magnon-Pujo, « Les compagnies de sécurité privée, acteurs ambigus des ordres politiques disloqués », communication au congrès de l'Association française de science politique 2011, mars 2011 : <http://www.congres-afsp.fr/sectionthematiques/st9/st9magnonpujo.pdf> (page consultée le 21 décembre 2011).

2 | Document de Montreux sur les obligations juridiques pertinentes et les bonnes pratiques pour les États en ce qui concerne les opérations des entreprises militaires et de sécurité privées opérant pendant les conflits armés, annexe à la lettre datée du 2 octobre 2008 adressée au Secrétaire général par le représentant permanent de la Suisse auprès de l'Organisation des Nations unies (A/63/467-S/2008/636) [document de Montreux], New York, Nations unies, 6 octobre 2008, 31 p.

d'Irak², a favorisé la rédaction d'un code de conduite pour cette « industrie » avec le soutien direct des pays les plus directement concernés, les États-Unis et la Grande-Bretagne, dans l'attente d'une juridiction internationale actuellement empêchée par la notion de mercenariat. En effet, les Nations unies ne reconnaissent pas encore ces compagnies privées et il n'existe au sein du Conseil des droits de l'homme qu'un groupe de travail sur l'emploi des mercenaires, mais qui ne va pas jusqu'à couvrir ce sujet nouveau et particulier de la « privatisation de la sécurité ». C'est aussi le cas de la législation française qui ne traite que du mercenariat – pour l'interdire, bien sûr – et ne reconnaît pas de statut particulier à ces « nouvelles compagnies ». On voit néanmoins naître un intérêt croissant pour cette question de la part de parlementaires saisis par des armateurs français qui ont commencé à recourir à de telles compagnies pour affronter la menace de la piraterie, notamment dans l'océan Indien, au large de la corne de l'Afrique.

Il n'existe donc au plan international qu'un code de conduite, dont la rédaction a été initiée par la Suisse pour répondre aux problèmes soulevés à Montreux et faire avancer la question. Ce code, présenté en octobre 2010 à Genève, bien que non contraignant, est tout de même à ce jour signé par plus de 90 % des compagnies internationales connues, qui ont vu un intérêt majeur à recevoir une forme de label non officiel mais public, qui sera soumis à court terme à l'observation formelle publique, dont celle du DCAF qui a largement contribué à sa rédaction. C'est dire si le lien avec l'ensemble des acteurs de la sécurité doit être fait si on veut appliquer la logique du concept de la RSS, au-delà des réserves morales ou juridiques dont font encore l'objet ces compagnies de sécurité privées.

Une autre famille d'acteurs particuliers mérite d'être observée : les acteurs dits « non étatiques armés ». Si on diverge encore beaucoup sur la définition de la société civile, on diverge encore plus sur la définition de ces acteurs non étatiques armés, comme leur appellation « par la négative » l'indique d'ailleurs. Il s'agit de groupes d'opposition armée, dits parfois « rebelles » (fronts de libération nationale d'Amérique latine ou d'Asie, mouvements des forces démocratiques africains, partis de la liberté au Moyen-Orient, etc.), dont la motivation principale est d'ordre politique, et l'existence parfois reconnue, parfois niée par les pays où ils opèrent, voire par la communauté internationale. Ils ne se confondent pas, en tout cas, avec les « compagnies de sécurité privées » évoquées plus haut ni avec des bandes criminelles organisées.

Ces groupes font, à juste titre semble-t-il, et malgré des oppositions de principe encore lourdes de la part de grands pays ou d'organisations internationales, l'objet de travaux d'approche très confidentiels afin de les

inclure dans la réflexion internationale sur les droits de l'homme, avant même, bien souvent, qu'ils n'entrent en quelque négociation de paix avec les États qu'ils combattent. Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) est devenu expert dans ces prises de contact nécessaires à l'accès aux victimes. L'ONG Appel de Genève a pu obtenir de haute lutte la signature par une soixantaine de groupes armés de la Convention internationale sur l'interdiction des mines antipersonnel (nous sommes bien dans le domaine de la sécurité des personnes !). L'idée d'inclure cette approche dans l'évaluation initiale d'un programme de réforme de sécurité nous semble mériter attention, au-delà des difficultés et des risques évidents. Nous sommes peut-être là à la limite du concept, mais au moins la réflexion sur la prise en compte de l'ensemble de la population, et non seulement de l'État, dans la reconstitution du secteur de sécurité est menée au plus loin.

Ce secteur *du* ou *des* systèmes de sécurité – selon que l'on retient la formulation des Nations unies ou de la France – est donc en réalité constitué d'un ensemble de piliers qui, répondant théoriquement aux besoins élémentaires de toute population comme aux besoins créés par une situation de crise pour les populations les plus vulnérables et exposées, participent au soutien de l'État et lui permettent de pouvoir se consacrer au développement économique et social dont il est responsable. C'est pourquoi certaines institutions, comme les Nations unies, préfèrent parler de « système de sécurité ». C'est presque la même lecture qui en est faite par le ministère français des Affaires étrangères et européennes qui, bien que tardivement, a publié en 2008 *Réforme des [sic] systèmes de sécurité : approche française*.

Si les forces armées, les polices nationales, municipales et des frontières relèvent de ces « systèmes de sécurité », ces derniers englobent donc également les acteurs privés de la sécurité évoqués plus haut, les institutions judiciaires et pénitentiaires, mais aussi les instances parlementaires – ces dernières étant d'ailleurs chargées d'assurer le « contrôle démocratique » de ces systèmes. Dans la réforme ou la reconstruction des piliers de ce secteur, on introduira systématiquement les questions transversales des droits de l'homme et du genre, mais aussi les questions humanitaires, les affaires de sécurisation électorale ou encore la justice transitionnelle³. Nous reviendrons sur les limites thématiques nécessaires. ■

3 | Pour les Nations unies, « la justice transitionnelle est l'éventail complet des divers processus et mécanismes mis en œuvre par une société pour tenter de faire face à des exactions massives commises dans le passé, en vue d'établir les responsabilités, de rendre la justice et de permettre la réconciliation », in rapport du Secrétaire général des Nations unies devant le Conseil de sécurité, *Rétablissement de l'état de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit*, doc. S/2004/616, 2 août 2004, p. 7, & 8. La justice transitionnelle doit donc régler les questions de justice liées directement au conflit, prendre en compte les mesures de réconciliation et mettre en œuvre les adaptations du droit jusqu'à l'établissement des instances judiciaires nouvelles. En novembre 2011, le DCAF a organisé en Tunisie une conférence intitulée « Les archives de la police politique : quels défis pour la transition démocratique ? » Le but était d'apporter des témoignages d'experts de pays ayant connu ce problème dans le passé.

UNE FONDATION DÉDIÉE À LA RÉFORME DU SECTEUR DE SÉCURITÉ

En 2001, le gouvernement fédéral helvétique a créé une fondation de droit suisse – devenue largement internationale dans son fonctionnement et son recrutement par la suite – entièrement dévolue au développement de la RSS. C'est un cas unique. Dans toutes les autres organisations internationales – de l'ONU à l'Union européenne – comme dans les États qui ont pris en compte formellement la RSS, le traitement et la responsabilité de cette question sont partagés, divisés, répartis entre les départements politiques, économiques, doctrinaux et stratégiques. En France, elle est traitée par plusieurs divisions ou directions du ministère des Affaires étrangères – direction politique, mondialisation/gouvernance, coopération de sécurité et de défense – pour lesquelles la place d'une réforme du secteur de sécurité peut avoir des significations bien différentes. Au moins n'est-elle pas confiée au ministère de la Défense !

Cette fondation suisse, le Centre genevois pour le contrôle démocratique des forces armées (appelé DCAF par l'usage incontournable de la langue anglaise comme langue de travail), mérite donc d'être mise en valeur. Le DCAF avait pour vocation initiale explicite – son nom en témoigne – de participer au « retour à leur juste place des forces armées nationales » dans les pays où elles avaient participé directement à des crises intérieures graves (Afrique, Asie) ou régionales (Balkans). Le développement du concept a amené assez vite le Centre à s'intéresser aux autres piliers de la sécurité évoqués plus haut, et aujourd'hui, malgré le maintien de l'appellation originelle et historique, les affaires strictement liées aux forces armées sont très minoritaires dans les projets mis en œuvre. L'effort des principaux bailleurs de fonds porte à ce jour sur le contrôle parlementaire du secteur de sécurité, même si de nombreux programmes traitent encore de tel ou tel pilier particulier du secteur. En effet, le Centre est dirigé par un Conseil de fondation qui compte soixante États ou organisations internationales membres et des institutions observatrices (comme l'Organisation internationale de la francophonie). Une vingtaine de ces États membres sont aussi bailleurs de fonds et proposent au DCAF les programmes qu'ils choisissent de réaliser par son intermédiaire ou pour lesquels ils lui demandent l'appui de ses experts internationaux. Bien sûr, le choix des programmes retenus fait l'objet d'une analyse politique interne quant à l'adéquation entre les buts du projet du bailleur de fond et les principes d'une réforme de secteur de sécurité, mais aussi quant aux enjeux, en particulier l'appréciation de l'impact

possible et de sa durabilité probable. Le DCAF se réserve toujours la possibilité d'une renégociation des buts envisagés ou des modalités d'intervention si cela s'avère nécessaire. C'est là l'originalité de cette organisation dont le budget de fonctionnement suffisant permet une autonomie de décision d'engagement.

Le Centre compte une centaine de personnes, basées principalement à Genève, mais aussi dans des bureaux ouverts à Beyrouth (Liban), à Ramallah (Autorité palestinienne), à Ljubljana (Slovénie) et récemment à Tunis (Tunisie). Le Centre est devenu l'interlocuteur privilégié en matière de recherche appliquée sur la RSS pour les Nations unies et de nombreux pays, et l'interlocuteur référent pour la formation à la RSS qu'il dispense dans plus de trente pays européens, africains et asiatiques (un pays d'Amérique latine, le Chili, vient d'obtenir un siège d'observateur au Conseil de fondation). La France a fait appel à deux reprises en 2011 au Centre pour la formation initiale interministérielle de personnels des ministères des Affaires étrangères, de l'Intérieur et de la Défense en vue de la mise en œuvre du concept dans leurs champs respectifs. La France a également mandaté le Centre pour analyser et présenter de façon critique et exhaustive les défis de cette mise en œuvre en Afrique francophone. Ce travail, entamé il y a deux ans et ponctué chaque année de publications de fond et de portée internationale⁴, se poursuit.

LE DÉFI DE L'APPLICATION GLOBALE DE LA RÉFORME DU SECTEUR DE SÉCURITÉ

La RSS est très rarement appliquée comme elle devrait l'être, c'est-à-dire de façon globale. Précisons tout de suite que cette « approche globale » ne constitue pas une version revue et subtilement corrigée de celle prônée dans le cadre de l'Otan (Organisation du Traité de l'Atlantique Nord), où le « civil » est « invité » à s'intégrer dans un vaste ensemble de capacités nécessaires pour atteindre les objectifs d'une stratégie toute militaire. Telle qu'elle est conçue par le DCAF, la RSS ne se veut globale que dans les limites de son champ d'action et du système de sécurité. Il ne s'agit donc pas que « tout soit dans tout », comme c'est encore le cas pour l'« approche globale », mais de se limiter aux seuls domaines ayant un impact direct sur la sécurité humaine et sur les structures étatiques qui seront destinées à l'assurer. Elle doit chercher à dépasser la seule et souvent stérile « modernisation » des piliers, entreprise sans remise en cause fondamentale, lors des indépendances africaines par exemple, où la coopération / assistance technique, certes nécessaire, n'avait pas pour seul but la recherche d'une

⁴ Citons parmi les dernières publications parues en 2011 : *Gouvernance du secteur de sécurité en Afrique de l'Ouest : bilan et perspectives* ; *Back to the roots: security sector and development* ; *Arab uprising and armed forces: between openness and resistance* ; *Security sector reform: narrowing the gap between theory and practice* ; *UN use of private military and security companies: practices and policies* ; *Guide de l'auto-évaluation sur le genre pour la police, les forces armées et le secteur de la justice...* On trouvera les références et l'ensemble des publications sur le site du DCAF : www.dcaf.ch

juste gouvernance des systèmes de la sécurité, prenant des formes dans lesquelles ni la sécurité des populations et des individus ni le développement ne furent visiblement des priorités. La RSS n'appuie pas la reconstitution des États ou leur reconsolidation post-crise sans soutenir ni consolider la sécurité des populations. En ce sens, elle ne se confond pas avec le *state building* et autre *post-crisis state transformation*. Elle mériterait alors d'être qualifiée de simple concept, voire d'utopie, ou pire de stratégie indirecte nouvelle. On comprend que le risque de confusion reste grand et justifie quelques réserves de la part de certains observateurs, d'autant plus que les mesures d'impact restent très grossières et discutables dans ce domaine ambitieux du changement des comportements et des perceptions.

Dans les pays sortant de conflits, les projets de RSS devraient être avant tout la résultante de stratégies nationales fixées en interne en cohérence avec les particularités des populations, de manière que se constitue une société civile avant que ne se reconstitue un pouvoir politique. Les projets des bailleurs de fond étrangers devraient dans ce domaine aussi être définis à partir de ces stratégies nationales du « bénéficiaire » étatique et donc des besoins tels qu'ils sont exprimés par les populations. Le premier projet que devrait proposer de financer tout bailleur de fonds devrait être, d'ailleurs, non pas la transformation de tel ou tel domaine de la sécurité dont il aurait l'expertise technique, mais l'évaluation détaillée des besoins de la population, sous la forme d'atlas des causes d'insécurité et de la violence sur le terrain, comme nous le verrons plus loin.

Les échecs de bien des programmes de RSS – trop fréquents, au point de risquer de décrédibiliser le concept – tiennent au fait qu'ils se confondent en effet trop souvent avec le processus de désarmement, de démobilisation et de réintégration (DDR), focalisé sur la réintégration d'anciens rebelles et d'ethnies opposées. Ils ne prennent pas en considération les réalités humaines, les besoins sécuritaires locaux, les capacités financières, les capacités et la volonté d'appropriation culturelle des autorités locales ou les conséquences sur les autres piliers (justice, Parlement, etc.), étant trop souvent lancés sans cohérence avec la mise en place de la gouvernance « démocratique » minimale qui permettrait de gérer la réforme.

À la souveraineté des États, qui veulent – et peuvent, que ce soit légalement ou non – s'affranchir des principes constitutifs d'une vraie réforme du secteur de sécurité tournée vers les populations, il faudra un jour que se surajoute une autre souveraineté : celle du peuple. Pour l'heure, il est fréquent de voir un État – bien souvent soutenu dans cette démarche par la « communauté internationale » – se consacrer

plus à la reconstitution de ses forces armées ou de police qu'à la cohérence d'une stratégie de sécurité nationale, à sa budgétisation, au suivi de sa mise en œuvre.

De fait, la mise en œuvre de projets de RSS dans un pays ne se fait pas en un jour. Loin de là. D'ailleurs, comment évaluer l'impact des projets sur le terrain ? Comment mesurer la démocratisation d'une société avec les réserves culturelles développées plus haut ? Comment juger, et sur quelle durée, que l'on a atteint les objectifs quand il faut transformer – et le plus souvent en réalité, créer – une société civile tout entière ? La plupart des évaluations initiales des projets de RSS font état de besoins qui nécessiteraient quinze à vingt-cinq ans pour être satisfaits, du moins dans les pays les plus fragiles. Or, pour des raisons techniques comme politiques, les budgets ne sont bien souvent alloués que pour des durées ne dépassant pas l'année en général, quelques années au mieux !

On ne fera que souligner ici l'extrême complexité de la coordination qui devrait par nature conditionner la cohérence de la RSS, au niveau de la définition de la stratégie nationale, des programmes pour chaque pilier fragile et de l'action multilatérale. On ne reprendra pas les termes bien connus qui impactent cette notion de coordination et s'appliquent aussi à la RSS : l'indépendance ou l'impartialité. Ces difficultés et leurs réalités incontournables finissent bien souvent par justifier le retour des bailleurs de fonds à des actions bilatérales, fussent-elles en contradiction avec le besoin général, au détriment comme ailleurs des populations. La difficulté majeure en matière de coordination n'est pas la dispersion des responsabilités et des acteurs. Elle réside plutôt dans le fait que la RSS est encore trop souvent considérée comme un concept et non comme une action politique.

LE DÉFI DE L'ADÉQUATION DE LA RÉFORME DU SECTEUR DE SÉCURITÉ AUX CONTEXTES

La vision de la société démocratique dont la RSS prétend assurer la promotion reste bel et bien occidentale dans sa forme. En cela, elle s'expose à la critique – justifiée – des observateurs comme des « bénéficiaires ». Cette objection va au fond des choses : n'est-elle pas similaire à celle dont fait l'objet, par exemple, et de plus en plus ouvertement, l'aide humanitaire, dont certains appellent maintenant à la « désoccidentalisation » pour lui redonner un sens qu'elle perdrait, sur le terrain au moins⁵ ?

De même que l'on a pu penser qu'il y avait une seule façon d'aider les populations en souffrance, croit-on vraiment qu'il existe un modèle

5 | « Faut-il désoccidentaliser l'humanitaire ? », revue *Humanitaire*, n° 24, mars 2010. Consultable sur le site : <http://humanitaire.revues.org>

de sécurité « universel » commun aux politiques des États-Unis, de la Suisse, de la République démocratique du Congo ou des Philippines ? Même si on déterminait le plus microscopique des dénominateurs communs, il ne semble pas qu'un modèle puisse être défini en termes incontestables. Ainsi, la question religieuse, refoulée *de facto* par l'histoire du progrès en Occident, reste prééminente dans la pensée collective et individuelle en terre d'islam. Les suites qui seront données aux « révolutions arabes » (qui n'en sont d'ailleurs pas au sens littéral du mot, puisqu'il n'y a pas encore de renversement de situation socio-politique visible sur « 360 degrés ») le montreront de façon peut-être encore dramatique dans les prochains mois, dût-on s'en étonner par arrogance intellectuelle, ignorance culturelle ou crainte viscérale dans ce même Occident. Il n'y aura certes « révolutions » que si les changements de régime ne sont pas des « restaurations » de systèmes anciens antérieurs, mais laissent la place à des organisations nouvelles inédites qui harmoniseraient la vie d'une société majoritairement musulmane, la place de l'individu dans cette société et le gouvernement d'une politique démocratique.

Mais au-delà de cet exemple tiré de l'actualité la plus brûlante, quelle réforme des systèmes de sécurité imaginer pour concilier contrôle des institutions, répartition des rôles entre les acteurs, régulation publique des rapports de force quand les critères sont culturellement et fondamentalement différents d'une société à une autre ? La RSS implique une remise en cause des modèles occidentaux, par exemple au niveau du rôle des forces armées.

Car lorsqu'on veut avant tout transformer ces forces armées, les ramener dans les casernes, « à leur juste place » comme prévu initialement, on ne mesure pas combien, dans certains pays, leur rôle politique fut souvent historique, fut-il plus créateur que régulateur de la violence. On sous-estime alors dangereusement comment elles peuvent s'opposer à long terme à toute velléité de réforme, sauf à revoir notre approche pédagogique, notre hostilité idéologique « démocratique » et très occidentale quant au rôle politique des forces armées dans une société. Ce qui peut être lu ici comme provocateur ou allant contre tous les grands principes reste cependant à prendre en compte au regard d'expériences antérieures de « dépolitisation » trop rapide des forces de sécurité et des cadres supérieurs militaires (République centrafricaine, République démocratique du Congo).

LE DÉFI D'UNE RÉFORME DU SECTEUR DE SÉCURITÉ QUI RÉPONDE AUX POPULATIONS

Trop souvent encore, les programmes définis par les bailleurs de fonds sont fixés avec les seuls gouvernements nationaux, nouvellement parvenus ou revenus au pouvoir, mais pas avec les populations. Dans la perspective du lancement d'une réforme en profondeur du secteur de sécurité d'un pays en sortie de crise, le DCAF a des propositions très concrètes, observées en République centrafricaine par exemple, sur un programme commun de RSS entre l'Union européenne et les Nations unies en 2009. Dans un premier temps, il s'agit de dresser avec les populations situées dans les zones les plus reculées ou distantes du pouvoir central la « carte de l'insécurité » : elle comprend les origines de celle-ci – géographiques, ethnographiques, climatiques, agricoles, juridiques, traditionnelles –, et ce, non seulement à partir des données accessibles par les moyens technologiques modernes ou grâce aux chercheurs, mais en allant recueillir sur le terrain la perception⁶ que les populations ont de cette insécurité. Le but est de définir une réforme du secteur qui réponde au mieux à cette « réalité » vécue⁷, réponse sans laquelle les conflits s'entretiennent sur des durées qui défient largement celles des programmes de toutes sortes. C'est seulement après cette phase de « cartographie » qu'il devient possible de rédiger les propositions de programme à même de modifier ces réalités et cette perception. Mais pour ce faire, ces propositions doivent être « appropriées » par les autorités nationales. Et celles-ci doivent alors être poussées (par des pressions financières, mais surtout politiques et diplomatiques) à prendre la responsabilité de la mise en œuvre de ces propositions. Car le retard qu'affichent certains pays entre les bonnes intentions et leur application montre surtout leur pusillanimité. Or les tergiversations, les artifices entraînent le découragement des bailleurs les plus patients. D'un autre côté, ceux-ci ne sont pas exempts de critiques : il n'est pas rare qu'ils ignorent, volontairement ou non, les besoins des populations pour éviter de se heurter aux pouvoirs locaux, voire pour les soutenir avant tout. Par ailleurs, on ne compte plus le manque d'accords coordonnés sur les objectifs, les cadres espace-temps de programmes contradictoires et absolument irréalistes, les erreurs de connaissance du contexte sociologique et humain et du milieu... Autant d'erreurs accumulées depuis longtemps malgré le nombre impressionnant de cercles d'analyse, de think tanks et de conseils stratégiques.

Au final, un opérateur – qu'il s'agisse du DCAF, d'autres acteurs internationaux comme les Nations unies, l'Union européenne, l'Union

⁶ Cette question des perceptions est essentielle. Un institut de recherche occidental s'intéressait récemment à la perception qu'ont les populations d'un pays africain des actions de coopération d'un pays bailleur de fonds depuis son indépendance. Quand un consultant indépendant a fait observer à cet institut que les populations rurales de ce pays ne parlaient plus la langue de l'ancienne colonie, ce qui limitait *de facto* l'impact des actions entreprises, et que, par ailleurs, ces actions qui portaient principalement sur les forces armées et de sécurité participaient avant tout à renforcer ce que les populations vivaient comme la menace la plus quotidienne, les termes de l'étude furent modifiés.

⁷ Par exemple, le projet "People Centred Security Governance" développé par le DCAF et le ministère des Affaires sociales de la Sierra Léone.

africaine, ou d'une structure nationale comme le DFID britannique – chargé de réfléchir à la mise en place d'un projet de RSS ne doit pas craindre de devoir renoncer à entreprendre une réforme et de le recommander auprès d'un bailleur de fonds, que celui-ci soit victime d'un État récalcitrant ou, pire, qu'il en soit d'une certaine manière le complice. Car mettre en œuvre des programmes en sachant qu'ils n'aboutiront pas, ou alors de façon sectorielle et seulement pour des intérêts particuliers, crée des attentes coupables auprès des populations dont la déception participera à l'entretien de la crise, voire au retour généralisé de la violence. Ne nous y trompons pas : même dans les régions reculées, les populations arrivent à discerner ce qui devrait être fait de ce qui est fait... ou pas.

La population, l'État et les bailleurs de fonds sont, par ordre de priorité, les trois acteurs majeurs de cette forme d'aide au développement que représente la réforme du secteur de sécurité. Elle ne se résume pas – et de loin – à la réforme des forces de sécurité : c'est une approche nouvellement reconnue, encore fragile mais volontariste, de la sécurité des populations, si difficiles à protéger par ailleurs. Si cette réforme a ses faiblesses, elle recouvre aussi des perspectives audacieuses. ■