

Les enjeux de la réforme du secteur de sécurité (RSS) en Afrique

Par **Pamphile Sebahara**, Chercheur au GRIP*

17 décembre 2008

Résumé

La RSS est aujourd'hui un des axes d'intervention des donateurs bilatéraux et multilatéraux dans les pays africains en situation post-conflit. L'analyse des approches stratégiques ainsi que des interventions menées au Burundi et en RD Congo montre un décalage entre les objectifs affichés et les pratiques sur le terrain. Ainsi, contrairement à l'approche holistique prônée dans les documents officiels, les programmes de RSS mis en œuvre se limitent à l'appui à la réforme de l'armée et de la police. Or, le principal défi réside dans l'élaboration des approches opérationnelles permettant d'inscrire la RSS dans le cadre des programmes cohérents de (re)construction des institutions publiques et d'une gouvernance démocratique effective.

Mots clés : RSS, Afrique, CAD, OCDE, ONU, UE, conflits, États, Burundi, RDC.

Abstract

The Security Systems Reform in Africa : what's at stake ?

The SSR is today one of the axes of intervention for the bilateral and multilateral donors in the post-conflict African countries. The analysis of the strategic approaches as well as interventions carried out in Burundi and in RD Congo shows a shift between the objectives and the practices on the ground. Thus, contrary to the holistic approach preached in the official documents, the SSR programmes which are implemented are restricted to the support to the reform of the army and the police force. However, the main challenge is the development of operational approaches which would allow for the SSR to become part of coherent programmes of (re)construction of the public institutions and an effective democratic governance.

Key words : SSR, Africa, DAC, OECD, UN, EU, conflicts, States, Burundi, DRC.

Citation :

SEBAHARA Pamphile, *Les enjeux de la réforme du secteur de sécurité (RSS) en Afrique*, Note d'Analyse du GRIP, 17 décembre 2008, Bruxelles.

URL : http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2008/NA_2008-12-17_FR_P-SEBAHARA.pdf

* Je voudrais remercier les personnes suivantes pour leurs commentaires et les échanges que nous avons eu au cours de la préparation de l'article : Major Junior de Fabribeckers, expert DDR et RSS au Ministère belge des affaires étrangères et de la coopération au développement, Emmanuel Klimis du GRAPAX (FUSL) et Xavier Zeebroek du GRIP.



Introduction

La problématique de la réforme du secteur de sécurité (RSS) s'impose de plus en plus comme un des axes prioritaires des interventions des donateurs en matière de consolidation de la paix et de reconstruction post-conflit en Afrique. Les interventions des acteurs de la communauté internationale n'ont cessé d'augmenter en particulier depuis la fin des années 90. À y regarder de plus près, elles s'inscrivent dans le prolongement des débats et des initiatives pour répondre aux défis de la prévention des conflits violents qui n'ont cessé d'augmenter, de la reconstruction post-conflit et de la consolidation de la paix ainsi que ceux de la bonne gouvernance.

Malgré la multiplication des initiatives, des interrogations subsistent sur la définition du concept de RSS et ses dimensions, ainsi que sur l'impact de cette réforme sur le terrain, notamment dans les pays africains post-conflits. Il n'existe pas non plus d'approches partagées par tous les acteurs en matière de conception et de formulation de politiques opérationnelles dans ce domaine. C'est pourquoi la présente étude propose un état des lieux du débat sur la RSS et un bilan non exhaustif des approches des principaux donateurs. Elle tente également de tirer les leçons des programmes RSS mis en œuvre pour mieux rendre compte des enjeux et des défis à relever pour améliorer l'efficacité des politiques menées et en assurer la pérennité.

1. La notion de réforme des systèmes de sécurité

1.1. Émergence du concept de RSS

L'émergence du concept de RSS s'inscrit dans l'évolution des débats sur les questions de sécurité et de développement menées par les donateurs depuis la fin de la Guerre froide¹. La formulation du concept de « security first » en 1997 par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) constitue un moment important². Elle a affirmé pour la première fois l'interdépendance entre sécurité et développement et souligné en même temps le rôle de la coopération au développement dans la prévention des conflits et la construction de la paix dans le but d'instaurer une stabilité structurelle.

Les réflexions sur la RSS s'inscrivent dans ces processus des années 90 où les donateurs cherchent à s'adapter à l'évolution des pays en développement caractérisée par la multiplication des conflits violents intra-étatiques et l'instauration du multipartisme politique. La définition du concept de RSS adoptée au sein du CAD de l'OCDE dépasse le cadre étroit des activités plus traditionnelles centrées sur la défense, le renseignement et la police. « Le système de sécurité englobe l'armée, la police et la gendarmerie, les organes de renseignement et autres organes similaires, les institutions judiciaires et pénitentiaires ainsi que les instances civiles élues et dûment désignées auxquelles il revient d'en assurer le contrôle et la supervision (Parlement, exécutif, ministère de la défense, notamment)³ ». Cette conception semble avoir été adoptée par différents donateurs dans leurs lignes directrices avec, parfois, des variantes mineures.

Si le CAD a été pionnier en matière de réflexions sur la RSS dès le milieu des années 90, la problématique est devenue aujourd'hui la priorité au niveau de l'ensemble des acteurs de la coopération internationale. Les initiatives suivantes en témoignent :

1. Lire Bernard Adam, « Pas de développement sans sécurité, ni de sécurité sans développement », *Les Nouvelles du GRIP*, n°1, 2008, pp.1-3 ; et « *La sécurité humaine maintenant* », Rapport de la Commission sur la sécurité humaine. Paris : Presses de Sciences Po, 2003.
2. OCDE, « Lignes directrices du CAD sur les conflits, la paix et la coopération au développement », Paris, 1997.
3. OCDE, *Réforme des systèmes de sécurité et gouvernance. Principes et bonnes pratiques*. Synthèses, OCDE, Paris, mai 2004, p. 1. Voir aussi OCDE, *Prévenir les conflits violents : quels moyens d'actions ?*, Lignes directrices du CAD, OCDE, 2001, p.42. Par ailleurs, le CAD utilise le terme de « système de sécurité » au lieu de « secteur de sécurité » pour souligner que ce concept dépasse la seule question des forces armées et prend en compte l'ensemble des acteurs qui œuvrent dans les domaines liés à la sécurité. Le terme « réforme des systèmes de sécurité » désigne dès lors le programme d'action qui fait appel à cet ensemble d'acteurs. Dans cet article, nous utilisons indistinctement les deux termes dans leur acception globale.

- Dans le cadre du CAD de l'OCDE, des lignes directrices intitulées « Réforme des systèmes de sécurité et gouvernance : principes et bonnes pratiques » ont été conceptualisées, puis traduites en principes politiques et opérationnels⁴.
- L'Union européenne a adopté un concept pour le soutien à la RSS en matière de PESD (2005) et une Communication de la CE précise les modalités de son appui en la matière (2006)⁵. En outre, l'UE a déployé plusieurs missions de PESD (politique extérieure de sécurité et de défense) dans la RSS (en RD Congo et Guinée Bissau), et s'efforce de développer une approche intégrée et inter-piliers, c'est-à-dire prenant en compte tous les instruments de la CE (Fonds européen de développement – FED- et instrument de stabilité.
- L'ONU dispose également d'un cadre stratégique en matière d'appui à la RSS proposé dans le Rapport du Secrétaire général de janvier 2008 à la demande de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité⁶. Il s'ajoute aux actions déjà menées notamment par le PNUD et dans le cadre des opérations de paix⁷.
- Enfin, plusieurs donateurs bilatéraux ont également développé ou développent des stratégies nationales d'appui à la RSS, notamment la Grande-Bretagne, les Pays-Bas et la France⁸.

La plupart des donateurs se réfèrent aux lignes directrices et aux principes du CAD de l'OCDE, qui travaille sur la RSS depuis 1997, à travers notamment son *Réseau sur les conflits, la paix et la coopération pour le développement*. C'est dire que les travaux récents sur la RSS s'inscrivent dans le prolongement et l'approfondissement des travaux antérieurs. Pour l'OCDE, la RSS est une composante de l'action engagée à l'appui de la « sécurité humaine » même si les objectifs de cette dernière dépassent ceux de la RSS.

2. Approches des principaux donateurs en matière de RSS

2.1. Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE

L'OCDE a identifié 3 principaux défis auxquels les États sont confrontés dans la RSS :

- définir un cadre institutionnel clair pour assurer la sécurité, qui permette d'intégrer la politique de sécurité et celle du développement, et fasse appel à tous les acteurs concernés tout en étant centré sur les groupes vulnérables tels que les femmes, les enfants et les minorités ;
- renforcer la gestion et la supervision des institutions chargées de la sécurité ;
- constituer des forces de sécurité compétentes et professionnalisées qui soient responsables devant les instances civiles et ouvertes au dialogue avec les organisations de la société civile⁹.

Dès lors, pour le CAD, les objectifs qui doivent être suivis dans une RSS sont : répondre aux besoins de sécurité de l'État comme des populations ; établir une gouvernance démocratique et transparente du

4. OCDE, *Réformes des systèmes de sécurité et gouvernance. Principes et bonnes pratiques*. Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, OCDE, Paris, 2005; et OCDE, *Manuel OCDE/CAD sur la réforme des systèmes de sécurité. Pour une sécurité et une justice accrues*. OCDE, Paris, 2007.

5. Voir respectivement, Council of the EU, *EU Concept for ESDP Support to Security Sector Reform (SSR)*, Document N° 12566/4/05 REV4, 13 octobre 2005 ; et CE, *Réflexion sur l'appui apporté par la Communauté européenne à la RSS*, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Bruxelles, 24 mai 2006, COM (2006) 253 final & SEC (2006) 658.

6. ONU, *Assurer la paix et le développement: le rôle des Nations Unies dans l'appui à la Réforme du secteur de sécurité*. Rapport du Secrétaire général à l'Assemblée générale et au Conseil de sécurité. 23 janvier 2008, A/62/659 – S/2008/39.

7. Nicole Ball, *Enhancing Security Sector Governance: a Conceptual Framework for UNDP*, October 9, 2002; et Edwards Rees, *Security Sector Reform and Peace operations: "Improvisation and Confusion" from the Field*. UN, Peacekeeping Best Practices, mars 2006.

8. UK, Security Sector Reform Policy Brief, November 2003 ; Ministère français des affaires étrangères et européenne, *Réforme des systèmes de sécurité : approche française*, Paris, août 2008.

9. OCDE, *Réforme des systèmes de sécurité et gouvernance*. *Op.cit.*, p.2.

secteur de sécurité dans le respect des droits de l'Homme et de l'État de droit; améliorer les capacités des institutions de sécurité et de justice et la qualité des services qu'elles fournissent grâce au renforcement du professionnalisme, de la compétence et de l'éthique ; améliorer les capacités de contrôle des organes de supervision tels que les parlements, les médias et la société civile. La RSS nécessite ainsi une approche plurisectorielle reflétant la nature de ce secteur.

Dans cette perspective, les membres du CAD se sont accordés sur les principes de base qui doivent guider leurs interventions: favoriser l'appropriation locale et le respect des normes démocratiques et des droits de l'homme ; mieux intégrer les politiques de développement et de sécurité et renforcer la participation des civils et leur pouvoir de contrôle ; promouvoir des stratégies plurisectorielles basées sur une évaluation des besoins de la population et de l'État en matière de sécurité ; promouvoir la transparence et l'obligation de rendre des comptes. Selon le CAD, la tâche la plus difficile pour les pays qui s'engagent dans une RSS est de se forger leur propre idée de la manière dont leur système de sécurité doit être organisé et doit fonctionner. L'expérience montre qu'un processus de réforme ne peut être couronné de succès si ceux qui entreprennent ces réformes n'y adhèrent pas ou ne les font pas leurs.

2.2. L'Organisation des Nations unies (ONU)

Pour le Conseil de sécurité, « la réforme du secteur de sécurité est un élément essentiel de toute entreprise de stabilisation et de reconstruction au lendemain des conflits et la mise en place d'institutions de sécurité professionnelles, efficaces et responsables est un facteur indispensable pour jeter les bases de la paix et du développement »¹⁰. Il considère que la RSS s'inscrit dans le long terme et que chaque pays devrait s'approprier cette entreprise, qui doit répondre à ses besoins et à sa situation particulière. En effet, le rôle de l'ONU consiste à aider les acteurs nationaux à atteindre les objectifs qu'ils se sont fixés dans les domaines de la sécurité, de la paix et du développement.

Pour les Nations unies, les termes de secteur de sécurité désignent d'une manière générale, les structures, les institutions et le personnel chargés de la gestion, de la prestation et de la supervision des services de sécurité dans un pays. On inclut dans ce secteur, entre autres, la défense, la police, l'administration pénitentiaire, les services de renseignement, les organismes chargés du contrôle des frontières, la douane, la protection civile, les services judiciaires chargés de statuer sur les allégations d'actes délictueux et d'abus de pouvoir. Le secteur de la sécurité comprend aussi les acteurs qui gèrent et supervisent l'élaboration et l'application des mesures de sécurité, tels que les ministères, les organes législatifs et certains groupes de la société civile, y compris les autorités coutumières ou informelles et les services de sécurité privés¹¹.

La RSS est dans cette perspective un processus d'analyse, d'examen et d'application, de suivi et d'évaluation mené par les autorités nationales et visant à instaurer un système de sécurité efficace et responsable, pour l'État et les citoyens, sans discrimination et dans le plein respect des droits de l'homme et de l'état de droit¹². Autrement dit, la question de la sécurité dépasse les considérations militaires classiques et fait intervenir un large éventail d'acteurs et d'institutions aux niveaux national et international.

La nécessité d'appuyer la RSS dans le cadre d'une démarche plus globale est inscrite dans les mandats des missions de paix. Depuis 2002, un nombre croissant d'opérations de paix se sont vus confier la tâche d'appuyer la réforme de ce secteur, dans le cadre du soutien qu'elles apportent à la réforme des services de police, de la justice et de l'administration pénitentiaire, ou en compléments à cette assistance.

La nouvelle stratégie de l'ONU en matière de RSS est basée sur les leçons tirées des interventions antérieures. Ces enseignements sont notamment¹³ : la sécurité est une condition indispensable à la paix et au développement durables; la RSS est un processus hautement politique et doit être considéré dans son

10. ONU, « Déclaration du Président du Conseil de sécurité », S/PRST/2008/14, 12 mai 2008, p.1.

11. Ibidem, p.6.

12. ONU, *Assurer la paix et le développement*, op.cit., p.7.

13. ONU, *Assurer la paix et le développement*, op.cit., p.12

contexte national et régional ; la RSS ne peut être dissociée des autres stratégies et priorités nationales ; la RSS doit se fonder sur une analyse réaliste des possibilités financières, opérationnelles et logistiques ; ainsi que les questions d'infrastructures, de matériel et de formation ; le secteur doit être géré efficacement et contrôlé par les autorités civiles ; l'ONU manque à ce jour d'un cadre cohérent et ses actions restent ponctuelles. D'où l'opportunité d'une stratégie commune pour l'ensemble de l'organisation.

Les principes directeurs de la stratégie de l'ONU en matière de RSS sont notamment :

- le but de la RSS est d'aider les États et les sociétés à élaborer des organes de sécurité efficaces, ouverts et responsables pour contribuer à la paix et à la sécurité internationales, au développement durable et à l'exercice des droits de l'homme par tous.
- la réforme doit se fonder sur une décision nationale ou un mandat du Conseil de sécurité ou une résolution de l'Assemblée générale ;
- la stratégie d'appui doit être souple et adaptée au pays et aux besoins des parties prenantes ;
- l'égalité des sexes doit être prise en compte à toutes les étapes, de la planification à l'évaluation ;
- la mise en œuvre de la RSS doit se fonder sur une stratégie précisant les priorités, le calendrier et les partenariats.
- une coordination de l'action des partenaires nationaux et internationaux doit être assurée.

La stratégie de l'ONU en matière d'appui à la RSS met en évidence les rôles potentiels de l'organisation en la matière. Il s'agit entre autres, du rôle normatif par la promotion de l'élaboration de principes et normes internationales pour soutenir la RSS ou par la contribution à la formulation des politiques et directives pour la mise en œuvre des plans et programmes liés à la RSS. L'ONU possède également des potentialités au niveau opérationnel. Ainsi elle peut jouer un rôle opérationnel par le biais d'interventions consistant à contribuer à l'instauration d'un environnement favorable ; contribuer à l'évaluation des besoins, à la planification stratégique, à la coordination et à la mobilisation des ressources spéciales ; fournir aux organismes de sécurité et à leurs mécanismes de contrôle des conseils techniques et un appui au renforcement des capacités ; et aider les partenaires nationaux et internationaux à suivre et à évaluer la RSS »¹⁴.

Une étude réalisée en 2006 sur les expériences de RSS menées dans le cadre des opérations de paix de l'ONU montre que dans ce nouveau champ d'intervention, les acteurs ne disposent pas encore de stratégies cohérentes ni d'instruments adéquats pour les mettre en œuvre¹⁵. Elle met en évidence une série de lacunes importantes qui vont de la conception de la RSS à son application sur le terrain. Elle affirme par exemple que le DDR et la RSS sont deux faces d'une même pièce contrairement à la pratique qui consiste à les séparer : les ex-combattants sont les acteurs clés de la RSS parce que sans leur participation, la réforme échoue¹⁶. Les deux processus ne peuvent en outre être menés à court terme alors que c'est le cas des opérations de paix. L'autre lacune concerne la non-implication des parlementaires dans les RSS conduites par les opérations de paix alors qu'ils sont des représentants des citoyens. Pour l'auteur de l'étude, la RSS concerne un ensemble de processus, de politiques, d'institutions, et d'engagement politique et législatif plus qu'elle ne concerne la formation et l'équipement des hommes et des femmes qui doivent travailler comme des policiers, des juges ou des soldats¹⁷. C'est donc un processus politique et de développement institutionnel. De ce point de vue, l'ONU et ses partenaires ne sont pas encore outillés pour mener des RSS réussies. En effet, la RSS exige de plus en plus des capacités en matière de développement institutionnel, de prise de décisions participative, de gestion et d'administration publique, et d'élaboration

14. Ibidem, p.14.

15. Edwards Rees, *Security Sector Reform and Peace operations: "Improvisation and Confusion" from the Field*. UN, Peacekeeping Best Practices, mars 2006, 28p.

16. Ibidem, p.9.

17. Ibidem, p.22.

des lois et des politiques.¹⁸ L'auteur propose quelques options pour améliorer les interventions de l'ONU et ses partenaires en matière de RSS.

2.3. L'Union européenne (UE)

L'UE a identifié une série de défis auxquels les États partenaires sont confrontés et qui justifient la nécessité d'une RSS. Il s'agit notamment « des armées régulières pléthoriques et sous-payées, des forces irrégulières et des sociétés de gardiennage agissant en marge de la loi, l'absence d'indépendance de l'appareil judiciaire ainsi que son statut imprécis et l'insuffisance de ses ressources, le manque de capacités, de compétences juridiques et parfois de volonté politique de la part des parlements concernant l'obligation de rendre compte des services de sécurité, la violation des droits de l'homme par la police et l'armée, une culture d'impunité au niveau de l'État et l'incapacité à protéger la population contre le terrorisme »¹⁹.

L'approche de l'UE en matière d'appui à la RSS s'inspire des lignes directrices du CAD de l'OCDE, aussi bien au niveau des définitions, des principes de bases et des objectifs à suivre²⁰.

3. Études de cas en Afrique

3.1. Le Burundi

La réforme des corps de défense et de sécurité au Burundi a été l'un des enjeux majeurs du conflit burundais depuis 1993. L'accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation de 2000 et les accords de cessez-le-feu signés ultérieurement consacrent des dispositions importantes aux modalités de cette réforme. Leur mise en œuvre a permis une intégration réussie des anciens combattants des ex-mouvements rebelles et des ex-forces armées burundaises. Cela a permis surtout de renverser les déséquilibres ethniques, entre Hutu et Tutsi, au sein de ces forces de sécurité sans donner lieu à des incidents et des heurts. Ce processus d'intégration des forces de sécurité (armée et police) a permis à ce jour d'avoir un effectif autour de 28.000 personnes de la force de défense nationale et 20.000 de la police nationale²¹. L'objectif convenu entre le gouvernement et ses partenaires financiers est d'atteindre un effectif de 25.000 hommes pour la Force de défense nationale et 15.000 pour la police nationale. Pour ce faire, un programme de démobilisation et réinsertion a été réalisé avec le financement de la Banque mondiale et du gouvernement. Il a démobilisé près de 25.430 personnes depuis décembre 2004²².

Malgré les avancées non négligeables, le processus de réforme des forces de sécurité au Burundi fait face à de nombreux défis et certaines incertitudes. Premièrement, il existe une divergence d'approche parmi les acteurs du processus, notamment entre le gouvernement et les donateurs. Le premier a privilégié jusqu'à présent une approche par sous-secteur (armée, police) alors que les seconds proposent une approche holistique de la RSS pour mieux assurer la consolidation de la paix et de la sécurité. Autrement dit, il n'y a pas à ce stade un cadre stratégique pour la RSS au Burundi mais plutôt des plans d'actions de la réforme de la force de défense nationale d'une part, et de la police nationale d'autre part. Ce sont les projets élaborés dans ce cadre qui sont soutenus par la Commission de consolidation de la paix de l'ONU, le BINUB et les partenaires bilatéraux et multilatéraux.

Dans le cadre de sa réforme, la nouvelle police nationale aspire à devenir une police de proximité au service du citoyen. Mais cette vision contraste avec la réalité du moment sur le terrain. La police n'arrive pas

18. Ibidem, p.23.

19. CE, *Réflexion sur l'appui apporté par la Communauté européenne à la RSS*, op.cit., p.5.

20. Pour une analyse de l'approche et du cadre institutionnel de l'UE en matière de RSS, lire Niagalé Bagayoko, « L'Union européenne et la réforme des systèmes de sécurité », Note d'analyse du GRIP, 17 décembre 2008. http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2008/NA_2008-12-17_FR_N-BAGAYOKO.pdf

21. Willy Nindorera, *La réforme du secteur de sécurité au Burundi : enjeux et défis pour une meilleure protection des populations civiles*. Document de travail CENAP/Institut Nord-Sud, Bujumbura/Ottawa, juillet 2007, p.2.

22. Conseil de sécurité, *3ème rapport du Secrétaire général sur le BINUB*, 15 mai 2008, S/2008/330 p.9-10.

encore à remplir sa mission principalement à cause de comportements à l'égard de la population et des contraintes organisationnelles. Celles-ci sont liées, entre autres, à ses faiblesses opérationnelles relatives aux besoins énormes en formation dans un contexte où ses capacités sont très diversifiées du fait de son hétérogénéité, mais aussi des problèmes matériels et logistiques. Des lacunes de son dispositif législatif et réglementaire ainsi que les enjeux parfois politiques autour de son contrôle rendent aussi difficile la formation d'une police responsable et citoyenne.

La force de défense nationale, longtemps considérée comme le centre névralgique du pouvoir et souvent sous le feu des critiques croisées de l'opinion nationale et internationale, est aujourd'hui beaucoup moins décriée et bénéficie même d'une bonne image en partie du fait de son nouveau visage.²³ Elle est parvenue à intégrer diverses forces combattantes, pourtant très disparates, sans trop altérer sa cohésion. Il n'en reste pas moins qu'elle ne répond pas encore à des normes véritablement professionnelles et que les cas de violations graves des droits de l'homme n'ont pas encore disparu. Ceci est d'autant plus préoccupant que les mécanismes internes pour réprimer ces exactions semblent encore trop faibles. En outre, la force de défense nationale subit toujours des pressions, voire des sollicitations politiciennes dans un contexte politique toujours très tendu.

D'autres défis importants devront être relevés à court terme pour consolider ces acquis fragiles de la RSS au Burundi. Premièrement, l'intégration des combattants du PALIPEHUTU-FNL (Forces nationales de libération) conformément à l'accord de cessez-le-feu de 2006. Deuxièmement, le désarmement des civils qui reste à ce jour problématique parce que de nombreuses personnes sont toujours réticentes à remettre leurs armes pour des raisons de sécurité individuelle, voire collective. Troisièmement, la mise en place d'un cadre qui permet un contrôle civil, notamment parlementaire, sur les forces de sécurité et l'existence d'un pouvoir judiciaire indépendant. Ces éléments pourraient favoriser le renforcement de la confiance entre les forces de l'ordre et de sécurité et les populations. Pour ce faire un préalable doit être rempli, à savoir la signature et la mise en œuvre d'un accord de paix définitif entre le gouvernement et le mouvement PALIPEHUTU-FNL.

3.2. La RD Congo

L'Accord global et inclusif signé en décembre 2002 et qui a mis fin à la guerre de quatre ans en RDC a identifié la RSS comme un des objectifs prioritaires de la transition politique, à côté de l'organisation des élections. Cette RSS devait permettre de former une nouvelle armée nationale unifiée sur base du brassage et de l'intégration des ex-belligérants signataires de l'Accord de paix global et inclusif. Le défi était considérable dans un contexte où toutes les structures de l'État s'étaient effondrées, le pays étant divisé en trois parties sous le contrôle des mouvements rebelles, sans compter de nombreuses milices éparpillées à l'intérieur du pays. Compte tenu du mandat de la transition, la réforme a mis l'accent sur l'armée et la police. Ainsi entre 2003 et 2006, un cadre juridique et réglementaire de la RSS a été mis en place ainsi que les structures de mise en œuvre, la Structure militaire d'intégration et la CONADER (Commission nationale chargée de la démobilisation, désarmement et réintégration). À la veille des élections générales, quinze brigades avaient été formées et unifiées sur les 18 prévues, grâce à l'appui de l'ONU via la MONUC, de l'UE, et des partenaires bilatéraux parmi lesquels l'Afrique du Sud, l'Angola, la Belgique et la France²⁴. À ce jour, dix-huit brigades ont été brassées et intégrées mais il convient de préciser qu'il s'agit de formation de 45 jours. Ce qui est faible pour mettre en place une armée professionnelle.

Toutefois, les acquis de la réforme de l'armée et de la police pendant la transition ne sont pas à la hauteur des objectifs escomptés à cause d'au moins cinq contraintes interdépendantes. Premièrement, les

23. Willy Nindorera, *La réforme du secteur de sécurité au Burundi*, op.cit.

24. Pour plus de détails, voir Pamphile Sebahara, *La réforme du secteur de la sécurité en RD Congo*, Note d'Analyse, GRIP & Fondation Friedrich Ebert, 13 mars 2006 : <http://www.grip.org/bdg/g4600.html>; Missak Kasongo & Pamphile Sebahara, *Le désarmement, la démobilisation et la réintégration des combattants en RD Congo*. Note d'analyse. GRIP & Fondation Friedrich Ebert, 11 août 2006 : <http://www.grip.org/bdg/g1054.html> ; Claudio Gramizzi & Pamphile Sebahara, « La réforme du secteur de la sécurité en RDC : enjeu de la consolidation de la paix », dans E. Remacle, V. Rosoux et L. Saur (eds), *Afrique des Grands Lacs : de la guerre à la paix*. P.I.E.- Peter Langue, Bruxelles et Berne, 2007, p.143-157.

réticences des leaders politiques à mobiliser effectivement leurs combattants dans un contexte politique pré-électoral et donc incertain. Deuxièmement, les difficultés du gouvernement à mobiliser les moyens financiers et l'expertise nécessaires à l'application de la réforme dans un pays aussi grand et sans infrastructures de transport ni de service public. Troisièmement, la persistance de la mauvaise gouvernance dans la gestion des affaires publiques en général et les questions des forces de l'ordre en particulier. Quatrièmement, les approches non coordonnées et complexes des partenaires bilatéraux et multilatéraux en matière de RSS. Enfin, l'absence d'une approche globale de réforme du secteur de sécurité n'a pas permis de prendre en compte plusieurs dimensions indispensables à la RSS, telles que la justice, les douanes, le système carcéral, le contrôle parlementaire, les services de renseignements, etc.

Dans une étude récente, Sébastien Melmot²⁵ montre que depuis la fin de la transition en 2006, très peu d'améliorations ont eu lieu dans la RSS congolaise. Pour lui, « la RSS congolaise est une politique importée qui rencontre une forte résistance et subit la contrainte des enjeux de pouvoir à la fois nationaux et internationaux »²⁶. Il relève cinq facteurs qui illustrent les obstacles rencontrés et les « oublis » volontaires :

- *La RSS congolaise est incomplète et déséquilibrée.* Elle est partielle parce que les renseignements civils et militaires et les services chargés du contrôle des frontières, deux secteurs importants de sécurité, ne sont pas concernés²⁷.
- *L'absence d'une coordination/coopération interministérielle* alors que de nombreuses questions relèvent de compétences croisées et mettent en jeu des intérêts institutionnels divergents. En l'absence d'un responsable interministériel capable d'assurer des arbitrages politiques de haut niveau, il est très difficile de promouvoir une approche intégrée de la RSS. Il est *de facto* impossible de s'attaquer aux dossiers nécessitant une forte coordination interministérielle tels que la justice militaire, le contrôle démocratique des forces de sécurité, le contrôle des frontières, des armes de petit calibre, etc.
- *La forte concurrence entre les donateurs et les institutions internationales.* Un des enjeux de cette pratique est la volonté des intervenants d'exercer un pouvoir d'influence sur les autorités congolaises, voire directement sur les forces de sécurité. Malgré le mot d'ordre de coordination, en RDC, la coopération militaire et dans une moindre mesure la coopération policière représente un marché particulièrement concurrentiel. Cette concurrence s'explique par la présence à Kinshasa de tous les donateurs importants, du retour politique sur investissement et de la préférence des autorités congolaises pour le bilatéralisme. Par exemple, la question du leadership international de l'appui à la RSS n'a jamais été tranchée entre l'ONU et l'UE dont les intérêts institutionnels dans cette nouvelle politique sont très forts. Pour l'ONU, il en va de la justification d'une partie de son mandat de maintien de la paix tandis que, pour l'UE, il en va de l'affirmation et de la consolidation de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD).
- *Des problèmes induits par l'articulation fonctionnelle entre le programme DDR et la RSS.* L'intégration dans l'armée et la police des chefs de milices et d'une partie de leurs troupes pose problème. D'une part, c'est une réinsertion en trompe – l'œil car ces institutions sont en ruine et ne fournissent pas à leurs agents un revenu décent. D'autre part, il est paradoxal de tenter de réinsérer des individus dans des structures qui sont en réforme, désorganisées et désargentées et qui doivent connaître une cure d'amaigrissement.
- *La dimension financière de la RSS.* À ce jour, le coût de la reconstruction de l'armée ou de la police, voire de toute la RSS, fait partie des sujets tabous au niveau des donateurs. Le gouvernement congolais a voulu faire de la Table ronde sur la RSS de février 2008 une conférence des donateurs mais sans succès. Ce séminaire n'a pas abouti non plus à adopter une approche holistique de la

25. Sébastien Melmot, *Candidat au Congo. L'échec annoncé de la réforme du secteur de la sécurité*, Focus stratégique n°9, IFRI, septembre 2008, 28p.

26. Ibidem, p. 15.

27. Le secteur pénitentiaire fait partie de la réforme du secteur de la justice dont il dépend.

réforme, incluant les départements de la défense, de la justice et de l'intérieur. En réalité, la dissimulation des effectifs militaires et du budget réel de la Défense, ne facilite pas un débat technique et sincère sur un aspect central mais non dit de la RSS en RDC : le financement du secteur de la sécurité à un niveau adéquat.

4. Conclusions

La RSS occupe de plus en plus une place de premier plan dans les interventions des donateurs dans les pays post-conflits ou en reconstruction. Cette évolution s'inscrit dans le processus d'une nouvelle conception, plus large, de la sécurité : celle-ci ne se limite plus à la sécurité de l'État mais prend en compte tous les aspects de la sécurité des individus et des populations. Le concept de sécurité humaine en est une bonne illustration. Il existe aujourd'hui un consensus sur l'interdépendance mutuelle entre le développement et la sécurité. Cette reconnaissance apparaît dans les politiques de la plupart des donateurs qui adoptent une approche holistique de la RSS. Dans une étude sur les expériences de 14 membres du CAD, Masaki Kudo montre que des réflexions sur les approches conceptuelles et opérationnelles de la RSS sont engagées mais qu'elles se situent à des stades différents selon les donateurs. Il met en évidence deux principaux défis à relever pour l'ensemble des acteurs de la RSS : la coordination pratique entre les acteurs de la diplomatie, du développement et des forces de sécurité (défense) d'une part, et la mise en œuvre d'une approche holistique de la RSS sur le terrain²⁸. Pour les pays qui n'ont pas encore développé de cadres stratégiques, la formulation des politiques et des lignes directrices centrées sur la RSS est un préalable.

D'une façon générale, il semble que les politiques et les lignes directrices en matière de RSS disponibles aujourd'hui comportent de nombreuses lacunes qui rendent leur opérationnalisation difficile. La principale lacune réside au niveau des interventions (programmes ou projets) des donateurs qui se limitent aux aspects de l'armée et de la police. Elles perpétuent la conception classique de la sécurité et omettent d'autres secteurs relatifs à la gestion et au contrôle démocratique des questions sécuritaires (justice, service des douanes, parlement, gouvernement, etc.). Pour combler cette lacune, le 1^{er} défi réside dans la mobilisation de la volonté politique des donateurs pour des appuis ambitieux, cohérents et basés sur une approche holistique de la gouvernance publique. Le 2^e défi réside dans la faiblesse voire l'absence de l'appropriation nationale des interventions en matière de RSS, faute de volonté politique ou de moyens. La question est d'autant plus d'actualité que la plupart des programmes sont mis en œuvre dans des pays post-conflits où les structures de l'État sont quasi en faillite ou en état de délabrement avancé. Dans ce contexte, la question n'est pas la réforme mais plutôt la reconstruction du secteur de la sécurité. Le 3^e défi concerne la promotion de la bonne gouvernance démocratique dans tous les secteurs publics d'un pays, en conflit ou pas, y compris dans le secteur sécuritaire.

La présente étude met ainsi en évidence le décalage existant entre les approches des donateurs en matière de RSS et la réalité sur le terrain dans certains pays où ces politiques sont mises en œuvre. Elle met aussi en évidence l'opportunité de promouvoir des approches holistiques de RSS. Celles-ci possèdent en effet d'énormes potentialités si elles étaient mises en œuvre effectivement. C'est pourquoi je propose, en guise de conclusion, quelques options susceptibles d'améliorer et de renforcer les processus en cours :

- Reconnaître la nature politique de toute RSS et mobiliser les autorités nationales concernées pour qu'elles approprient la réforme dans toutes ses dimensions, politiques, techniques, matérielles et budgétaires.
- Adopter une approche holistique de la RSS et l'inscrire dans le cadre général de la réforme du secteur public, c'est-à-dire de l'État. Les questions sécuritaires doivent être traitées au même titre que d'autres questions de développement même si certains aspects, tels que l'achat

28. Masaku Kudo, *Security Sector Reform and Development assistance: Bridging the gaps between concepts and realities*. Japan Bank for International Cooperation, N°28, mai 2008, p.13.

d'équipements militaires, peuvent relever de structures spécifiques compte tenu de leur sensibilité en terme de souveraineté.

- Favoriser la coordination et l'harmonisation des approches des donateurs en matière d'appui à la RSS. Les interventions isolées, souvent ponctuelles, favorisent en effet la concurrence entre les donateurs et les acteurs des pays partenaires. Elles ne contribuent pas non plus à la pérennité des actions.
- Intégrer la RSS dans les documents stratégiques, les plans d'action et dans les outils de programmation existant entre les donateurs, bilatéraux et multilatéraux, et les pays bénéficiaires. La création d'instruments spécifiques à la RSS ne favorise pas l'appropriation nationale et continue de perpétuer la conception classique de la sécurité, qui serait un domaine réservé. Or, sans sécurité, pas de développement.
- Dans les pays post-conflits, éviter la concurrence entre la RSS et les programmes DDR et privilégier plutôt une approche cohérente et complémentaire.
- Sensibiliser tous les acteurs des programmes de RSS sur la nécessité d'une évaluation des besoins en termes de sécurité de l'État et de ses citoyens afin d'élaborer une politique sécuritaire basée sur les besoins réels.
- Pour une meilleure prévention des conflits et un renforcement des institutions publiques en Afrique, il s'avère pertinent de promouvoir les politiques de RSS dans les pays relativement stables et ce dans la cadre des programmes d'appui à la bonne gouvernance politique et économique.

* * *