



Réforme des systèmes de sécurité : approche française

IRSS IRSS IRSS

Réforme des systèmes de sécurité : approche française

La stabilité politique et le développement économique de tout pays passent par un système de sécurité efficace et légitime aux yeux de la population. Les interventions en matière de réforme des systèmes de sécurité (RSS) visent à rétablir ou à renforcer cette efficacité et cette légitimité.

Volet essentiel de la prévention et de la sortie des crises, la réforme des systèmes de sécurité contribue directement à la mise en place d'une gouvernance respectueuse des normes démocratiques et des droits de l'Homme, ainsi que d'un environnement propice à la reconstruction et au développement (le développement ne peut progresser dans l'insécurité et la pauvreté pèse directement sur la sécurité) ou, plus en amont, à la prévention des crises et des conflits.

Fondée sur une approche intégrée et globale, la RSS a pour ambition d'agir sur l'ensemble des institutions impli-

quées dans le domaine de la sécurité (armée, police, gendarmerie, douanes, justice, administrations pénitentiaires...), mais également sur les contre-pouvoirs institutionnels (Parlement, autorités indépendantes) qui leur sont associés. La sphère de la sécurité ne se limite donc pas aux aspects militaires et policiers, voire à la simple protection du territoire national, mais doit tenir compte des aspirations des populations.

Parce qu'elle touche directement aux fonctions régaliennes d'un pays, la réforme des systèmes de sécurité est toujours d'une grande sensibilité et peut influencer en profondeur l'évolution du pays.

La réforme des systèmes de sécurité constitue désormais une priorité de l'ensemble de la communauté internationale :

▮ dans le cadre du Comité d'aide au développement (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 opérationnels, et enfin publiées sous forme d'un Manuel de mise en œuvre « Pour une sécurité et une justice accrues » ;

▮ l'Union européenne a adopté une Stratégie européenne de sécurité (décembre 2003), ainsi qu'un concept pour le soutien à la RSS en matière de PESD (octobre 2005), auxquels s'ajoute une Communication de la Commission européenne sur son appui en la matière (mai 2006). L'UE est passée au stade opérationnel avec le déploiement de plusieurs missions de PESD dans le domaine de la RSS (en RDC et en Guinée Bissao) ; elle s'efforce de développer une approche intégrée et inter-piliers (prenant en compte les instruments mis en œuvre pas la Commission : FED et Instrument de stabilité) ;

▮ au sein des Nations Unies, outre les actions de coopération (PNUD, BCPR) et celles menées dans le cadre des opérations de maintien de la paix (OMP), une stratégie sur le rôle de l'ONU est en voie d'élaboration, à la demande du Conseil de sécurité ;

▮ enfin, nos partenaires bilatéraux, notamment britanniques, néerlandais, belges, développent comme nous des stratégies nationales de RSS.

Les activités de RSS constituent un élément clé des interventions stratégiques de la France pour la promotion ou le rétablissement de la stabilité internationale, dans un



cadre bilatéral, européen et multilatéral. Membre permanent du CSNU, État membre de l'UE particulièrement mobilisé dans les missions de RSS, notamment en Afrique francophone, riche de son expérience dans la coopération pour le développement, disposant d'outils de sécurité reconnus et efficaces, la France peut jouer un rôle

utile et important en matière de RSS. Elle dispose de certains atouts particuliers (francophonie, gendarmerie, droit romano-germanique...) pour accompagner les processus de RSS dans de nombreux pays.

Souvent sollicitée pour fournir des experts dans des missions de RSS, notamment de l'UE, la France doit participer à la conception des interventions proposées, au choix des moyens et à l'évaluation de leurs résultats. Il est donc nécessaire qu'elle se dote d'une approche nationale de la RSS qui prenne en compte à la fois ses intérêts stratégiques et les besoins du pays où elle s'applique. Cette approche doit se traduire par des initiatives et des orientations concrètes, tant sur le plan bilatéral que multilatéral.



1. La notion de réforme des systèmes de sécurité

La réforme des systèmes de sécurité, ou la volonté d'un processus intégré et global qui contribue à la réforme de la gouvernance

Face à la multiplication des conflits armés et à la situation des États fragiles, les questions de sécurité apportent une contribution décisive au processus du développement et de stabilité. La RSS s'inscrit dans un contexte de réforme de la gouvernance: elle vise à renforcer le respect de l'État de droit, des droits de l'Homme et des normes démocratiques par l'ensemble des acteurs participant à la sécurité.

La RSS est conçue comme un processus intégré et global qui doit prendre en compte le contexte de chaque pays, l'expression des besoins par les instances nationales de décision les plus légitimes et les structures de l'ensemble des institutions qui concourent directement ou indirectement à la sécurité intérieure et extérieure d'un État.

La RSS doit impérativement répondre à l'ensemble des besoins sécuritaires des différents groupes de la société (hommes, femmes et enfants). Dans cet esprit, les femmes doivent être invitées à participer activement aux prises de décisions à tous les niveaux des processus de la RSS.

► **Ce processus concerne:**

- les acteurs intervenant dans le domaine de la sécurité: police, gendarmerie, forces armées, forces paramilitaires, garde présidentielle, services de renseignement (civil et militaire), service de garde-côtes, services de garde-frontières, service des douanes, unités de réserve, service de la protection civile, gardes forestiers et gardes chasse (voire les sociétés privées de sécurité);
- les institutions judiciaires et organismes garants de la loi et chargés de son application: tribunaux, parquets, avocats, barreaux, ministère de la Justice, administration pénitentiaire, médiateurs, commissions de défense des droits de l'Homme, conseils de réconciliation nationale ou de dialogue, représentants de la justice coutumière et traditionnelle.



► **et, au titre du contrôle démocratique:**

- les instances de contrôle: Parlement, y compris commissions des finances, de la défense et d'enquête parlementaires;
- les organes de gestion et de surveillance du respect de la déontologie par les acteurs de la sécurité: chef de l'État,

organes consultatifs sur la défense nationale, ministères de la Défense et de l'Intérieur, organismes en charge de la gestion financière (ministère des Finances, services du budget, Trésor, Cour des Comptes), services d'inspection, autorités indépendantes (médiateur, commission des droits de l'Homme, commission de déontologie);

- les instances d'information et d'influence auprès de l'opinion publique: médias, organismes de la société civile.

La mise en œuvre d'un processus de RSS comprend les éléments suivants:

- élaborer, au niveau politique, une stratégie nationale globale de sécurité et de défense;
- définir un cadre légal (règles de droit) et institutionnel s'imposant à l'ensemble des acteurs participant à la sécurité d'un État;
- renforcer la compétence et le professionnalisme de l'ensemble des acteurs chargés de la sécurité, en s'assurant notamment que ceux-ci soient responsables devant les instances civiles;
- mettre en place des organes et des mécanismes de contrôle démocratique des institutions concernées.

On privilégiera, chaque fois que possible, les expertises locale et régionale à des fins d'appropriation de la réforme.

La RSS doit reposer sur une volonté politique forte des autorités du pays où elle est mise en œuvre

La RSS peut participer à la prévention d'une crise politique, à la reconstruction ou à la consolidation d'un État, selon le moment auquel elle intervient. Elle implique des réformes structurelles sur le long terme pour stabiliser durablement un pays. Elle concerne, outre l'État, l'ensem-

ble des forces politiques dont l'influence relative peut être remise en question par une telle réforme: partis ou groupes d'intérêt articulés notamment autour d'allégeances régionales, ethno-culturelles ou commerciales (souvent illégales), etc.

Ce processus de réforme complexe ne peut être conduit qu'à la demande du pays partenaire et sur la base d'un engagement sur le long terme. La RSS suppose une volonté réelle d'appropriation par les autorités nationales et un processus suffisamment inclusif des acteurs locaux. L'État



où une réforme des systèmes de sécurité est envisagée doit être prêt à s'engager dans un travail approfondi de définition de son environnement de sécurité et de ses besoins. La RSS se fonde sur les besoins spécifiques de chaque partenaire: il n'existe donc pas de modèle unique de RSS qui pourrait s'appliquer partout, quel que soit le contexte local. Enfin, la RSS nécessite que l'État partenaire dispose au moins de quelques institutions, même élémentaires, dont la légitimité n'est pas contestée et sur lesquelles le processus de réforme pourra s'appuyer.

Réforme par essence politique, qui modifie l'équilibre des forces locales voire régionales, légitimes ou illégitimes, la RSS peut avoir un impact déstabilisateur. Elle requiert de ce fait non seulement un diagnostic préalable, rigoureux et complet, mais aussi le suivi permanent et la facilitation du dialogue politique national indispensable à sa mise en œuvre.

La RSS conduit à l'amélioration de l'efficacité et de la lisibilité des actions de coopération, menées par les acteurs bilatéraux et multilatéraux

La mise en place d'un processus de RSS nécessite une adaptation des modalités de la coopération en matière de sécurité. Elle implique de dépasser l'approche sectorielle (armée, police, justice) des questions de réforme de sécurité pour développer une approche coordonnée et systémique, sur le long terme, tenant compte notamment des multiples interactions qui existent entre les différents acteurs de la sécurité. Cet objectif ne peut être atteint que par la mise en place d'une approche globale et coordonnée de la part de tous les partenaires.

La RSS est un processus complexe dont l'« impact » ne pourra être réellement apprécié que sur le long terme. Un diagnostic ex ante de la situation ainsi qu'une évaluation régulière du processus de RSS doivent être réalisés, en partenariat avec les autorités nationales, afin de l'ajuster en fonction des progrès (ou difficultés) observé(e)s.

Compte tenu des besoins, souvent très importants, des pays engagés dans un processus de RSS, un seul bailleur ne dispose généralement pas des moyens et des ressources nécessaires pour prendre en charge l'ensemble des réformes qui doivent être conduites. Il convient, par conséquent, de préciser de manière réaliste les priorités et les objectifs à atteindre, comme de rechercher systématiquement une coordination étroite avec l'ensemble des acteurs, bilatéraux et multilatéraux, impliqués dans un processus de RSS. Il est souhaitable d'œuvrer en lien étroit avec les organisations régionales et sous-régionales, qui contribuent à une meilleure prise en compte des réalités locales. En fonction des

situations, il conviendra, autant que possible, de désigner un organisme multilatéral reconnu et apte à s'impliquer dans la durée (ONU, Union européenne, organe régional ou sous-régional) pour coordonner les actions menées localement.

Enfin, tout processus de RSS doit tenir compte de l'environnement sécuritaire au sein du pays concerné, comme de sa région et des processus connexes en cours. Dans les

pays en sortie de crise, lorsqu'un programme de DDR (désarmement, démobilisation, réinsertion) dont le principal objectif est de réduire l'influence déstabilisatrice de certains anciens belligérants, aura été engagé, le processus de RSS devra s'articuler de façon cohérente avec lui. Un processus de RSS doit également tenir compte des efforts entrepris pour lutter contre les trafics

illicites (notamment armes légères et de petit calibre – ALPC, drogues) et des différentes initiatives internationales pour assurer la transparence des transactions concernant les industries extractives (initiative EITI) et les diamants (processus de Kimberley).





2. Les principales orientations pour une approche française en matière de RSS

Le cadre général

L'approche française de la RSS s'inscrit pleinement dans le cadre des trois principes fondamentaux suivants, internationalement reconnus :

- la relégitimation et le rétablissement de l'État de droit, dans le respect des droits de l'Homme ;
- la constitution de forces de sécurité civiles et militaires efficaces, bien formées et responsables devant les instances civiles ;

- la mise en place d'institutions chargées de la gestion et du contrôle démocratique des acteurs concourant à la sécurité.

Chacun de ces principes se décline en un certain nombre de volets qui structureront l'appui français à la RSS et qui viseront à développer les capacités des différents acteurs des systèmes de sécurité. Ils auront notamment pour ambition de contribuer à :

- mettre en place des forces de sécurité (armées, gendarmerie, police...) capables d'accomplir les missions qui leur sont dévolues dans le respect des normes démocratiques, des principes de bonne gestion des affaires publiques et de la règle du droit ;

- préciser le rôle des forces de sécurité, civiles et militaires, en matière de sécurité intérieure et assurer leur insertion transparente dans l'organisation administrative et financière de l'État ;



- instaurer un recrutement et une gestion de carrière transparents des acteurs de la sécurité intérieure selon des critères objectifs d'aptitude professionnelle, et les rémunérer de manière appropriée ;

- assurer une représentation équilibrée

des femmes au sein des forces civiles et militaires ;

- structurer les organes civils de contrôle (Parlement/pouvoir législatif, autorités indépendantes, médias, société civile) afin que ceux-ci soient en mesure d'exercer leurs prérogatives en matière de reddition de comptes, d'accès à l'information, de transparence et de supervision de l'action publique et du secteur de la sécurité au sens large ;

- restaurer un secteur de la justice compétent, indépendant, accessible à la population et dont la légitimité est reconnue par elle ;

- instaurer un système carcéral démilitarisé, professionnel, sous contrôle civil et respectueux des normes internationales des droits de l’Homme;
- garantir une gestion transparente des finances publiques, en particulier en ce qui concerne la mise en place de budgets clairement identifiés et circonscrits des acteurs concourant directement ou indirectement à la sécurité;
- intégrer le contrôle des frontières terrestres et maritimes dans une gestion incluant la sûreté et la sécurité des populations et la stabilité régionale tout en favorisant les échanges commerciaux et le développement;



- assurer l’impartialité, la professionnalisation et le respect de la déontologie des services de renseignements militaires et civils dont le mandat doit être clairement défini.

La mise en œuvre d’un appui français à la RSS repose enfin sur un certain nombre de conditions, qui confèrent un surcroît de légitimité à notre démarche :

- toute action de RSS doit répondre à une demande exprimée par l’État bénéficiaire;
- elle doit être assortie de principes définis dans un cadre conceptuel conforme aux règles de la gouvernance démocratique et de l’appropriation locale;
- elle doit intégrer tant les aspects civils que militaires avec le souci d’éviter toute redondance ou dispersion des moyens;
- toute action de RSS doit être précédée d’une évaluation prenant en compte les spécificités de chaque situation;
- des priorités doivent être définies afin de déterminer les interventions à privilégier;
- l’engagement de nos moyens militaires dans des secteurs autres que celui de la Défense ne doit être entrepris qu’en dernier ressort, dans le cadre d’une stratégie précise fixant

- notamment les conditions de durée et de financement;
- la possibilité de promouvoir des actions locales et régionales doit être envisagée pour chaque opération afin de permettre la valorisation des savoir-faire locaux et une meilleure appropriation par le pays bénéficiaire;
- dans le cas particulier du déploiement d’une opération de gestion de crise de la communauté internationale, les actions de RSS doivent être pensées et planifiées le plus en amont possible pour être mises en application dès le début de la phase de stabilisation post-conflit.

Nos atouts

- ▮ La qualité des relations bilatérales (relations historiques, dialogue politique, coopération, etc.) et la connaissance de particularités locales (la francophonie, le droit romano-germanique);
- ▮ Notre appartenance à l’Union européenne, qui nous permet de faire des propositions et de nous appuyer sur les instruments européens;



- ▮ Un réseau de professionnels présents sur le terrain : près de 550 assistants techniques et coopérants militaires, chargés de mettre en œuvre des programmes couvrant une large partie des enjeux de la RSS offrent une valeur ajoutée essentielle car ils disposent à la fois des connaissances et de l’expertise – tant pratiques que linguistiques – nécessaires qui pourront être utilement

exploitées dans un cadre de RSS;

- ▮ En sus de nos contributions aux budgets des organisations internationales (OI), mise à disposition de budgets

associés et destinés à financer des actions spécifiques dans les domaines relatifs à la sécurité. Les budgets de coopération du ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) permettent une relative souplesse pour la programmation et la conduite d'actions d'appui à la RSS en reposant soit sur une gestion centralisée, soit sur une déconcentration des moyens auprès des ambassades. À ce titre la France contribue à former, à mettre en réseau et à renforcer les capacités d'influence et d'action des acteurs locaux, notamment grâce à l'organisation de séminaires régionaux sur le travail parlementaire conçus et animés par l'Assemblée nationale française ou encore grâce au réseau des écoles nationales à vocation régionale (ENVR) en Afrique;

► L'engagement de nos armées sur de nombreux théâtres de crise à travers le monde, qui peuvent contribuer, directement ou en appui d'autres acteurs internationaux, aux actions de RSS.



3. Les principales expériences françaises récentes en matière de RSS

En Europe

Bosnie-Herzégovine

La France apporte son soutien à l'action de la communauté internationale, qui intervient principalement selon deux axes :

- l'OTAN, à travers le Quartier général de Sarajevo, qui est chargée de la réorganisation du ministère de la Défense ;
- l'Union européenne par le biais de la mission de police de

l'UE (MPUE) depuis 2003 pour la réforme et la modernisation et de la police bosnienne. Après trois ans d'existence, la MPUE a été recentrée, le 1^{er} janvier 2006, sur le développement et le renforcement des capacités locales et est devenue le principal coordonnateur de l'action internationale en matière de lutte contre le crime organisé. Cette mission PESD est utilement complétée par le dispositif de formation de la police bosnienne mis en place et financé par la Commission européenne.

Kosovo

La France a contribué depuis 1999, dans le cadre de la MINUK (Mission des Nations Unies pour le Kosovo), à la mise en place d'institutions de sécurité kosovares et au transfert des responsabilités à ces dernières. De même, une coopération bilatérale substantielle dans le domaine de la police est menée par le ministère des Affaires étrangères et européennes via la participation à la formation des policiers à l'école de police de Vushtrri créée par l'OSCE (immigration clandestine et police technique scientifique).

La « proposition globale pour un règlement du statut du Kosovo », que les autorités kosovares se sont engagées à appliquer avec le soutien de la communauté internationale, prévoit la transformation, sous la supervision de l'OTAN, du corps de protection du Kosovo (KPC) en une Force de sécurité du Kosovo (KSF) réduite à 2 500 hommes. Cette proposition prévoit également la création d'une agence de renseignement kosovare. La mission EULEX Kosovo, déployée à partir d'avril 2008 sous l'autorité d'un chef de



mission français, sera pour sa part chargée des aspects civils de la RSS (police, justice et administration pénitentiaire).

En Afrique

L'Afrique reste un champ d'action très vaste en matière de réforme des systèmes de sécurité dans la mesure où s'y concentrent de nombreux États fragiles et en sortie de crise. République démocratique du Congo, Burundi, République centrafricaine et Guinée-Bissao figurent parmi les principaux pays où la France est engagée dans des actions identifiées comme appartenant au processus de RSS.

République démocratique du Congo (RDC)

Le système de sécurité est caractérisé par :

- l'ampleur des besoins et des moyens à mettre en œuvre dans un pays-continent de 61 millions d'habitants, dépourvu d'infrastructures et en sortie de crise, où les institutions étatiques restent fragiles ;
- la persistance de poches d'insécurité, notamment dans l'Est du pays, où la présence de groupes armés illégaux contraint l'armée congolaise à concilier opérations militaires de court terme et



réforme structurelle de long terme ;

- l'implication indispensable, vu l'ampleur de la tâche, de nombreux acteurs internationaux, multilatéraux (Mission des Nations Unies en RDC – MONUC, Union européenne avec des missions PESD dans le domaine de la police – EUPOL et de la réforme de l'armée – EUSEC) et bilatéraux (Belgique, Royaume-Uni, France, Pays-Bas, États-Unis, Angola, Afrique du Sud, Chine), qui rend nécessaire une coordination efficace de l'action de la communauté internationale.

La France a joué un rôle actif en matière de RSS à travers son soutien à la réforme de police (mise en place de la Police d'intervention rapide) et de l'armée, ainsi qu'au renforcement de l'État de droit et de la gouvernance.

L'action de la France est menée en étroite coordination et complémentarité avec celles des autres bailleurs, en particulier avec l'Union européenne qui, à travers les activités de la Commission et des missions EUPOL et EUSEC, s'est positionnée comme un acteur essentiel en la matière, aussi bien dans le domaine opérationnel (formation de policiers, réforme de l'administration du ministère de la Défense, audit et recensement de l'armée) que dans le conseil de niveau plus stratégique.

Burundi

Au Burundi, l'application des accords de paix d'Arusha a constitué l'épine dorsale des actions en matière de RSS, en prévoyant notamment la démobilisation des anciens combattants et en définissant les missions, la composition et le statut des nouvelles forces de sécurité du pays. De profonds changements ont eu lieu ces dernières années au sein de l'armée et de la police, marqués notamment par la déflation des effectifs, l'intégration des ex-forces rebelles et la mise en place de nouveaux équilibres ethniques. Ces progrès sont réels, notamment dans le domaine de l'armée, qui a réussi à déployer un contingent en Somalie dans le cadre de l'opération de maintien de la paix de l'Union africaine (la France a contribué à la formation et au transport du contingent).

Le Bureau intégré des Nations Unies au Burundi (BINUB), qui a reçu pour mandat d'appuyer toute initiative nationale favorable au renforcement du processus RSS et qui joue un rôle de chef de file dans ce domaine, s'emploie à sensibiliser les autorités burundaises et les bailleurs sur la nécessité d'une approche plus intégrée de la réforme (organisation

en décembre 2007 d'un séminaire sous l'égide du CAD de l'OCDE).

La France mène une coopération active en soutien notamment à la police (appui institutionnel, formation...) et à l'armée burundaises (rénovation d'infrastructures, formation, appui opérationnel...). Elle participe également, en étroite concertation avec ses principaux partenaires, aux réflexions en cours en matière de RSS.

République Centrafricaine (RCA)

La France est un partenaire de longue date de la RCA. Elle s'investit notamment dans la formation du personnel, la réorganisation des forces armées et de la gendarmerie mais aussi dans l'appui à la composante police. En incluant le processus de RSS dans le projet de Document cadre de partenariat (DCP) dans le secteur transversal « gouvernance », la France marque son souhait de lier son action en RCA à ce processus considéré comme essentiel par l'ensemble des acteurs

présents en Centrafrique (communauté internationale, systèmes des Nations Unies et institutions de Bretton Woods). En effet, ce processus doit s'inscrire dans le prolongement des actions de stabilisation de la communauté internationale (déploiement d'EUFOR Tchad RCA; Force multinationale en Centrafrique – FOMUC) et des programmes de développement en vue d'assurer la stabilisation durable du pays.

La tenue du séminaire national sur la RSS en avril 2008, dans le cadre duquel ont été définies les stratégies sectorielles qui engageront les autorités locales et la communauté internationale, a constitué une avancée concrète. La mise en place prochaine d'une structure de coordination devrait accroître l'efficacité de l'intervention de l'ensemble des partenaires internationaux.



Guinée-Bissao

Si la RSS est une condition sine qua non du développement de la Guinée Bissao, la dynamique de cette réforme passe par l'essor d'une économie viable capable de faire échec aux pressions exercées par la criminalité organisée et le développement du trafic de drogue qui ont des implications fortes sur la vie politique locale. La mise en œuvre de la stratégie nationale de réforme des systèmes de sécurité a débuté en janvier 2008. Au cœur des enjeux de stabilisation et de développement du pays, la réduction des effectifs et la professionnalisation de l'armée ont été initiées par les autorités locales.

La France soutient l'action de l'Union européenne, acteur majeur de la RSS en Guinée-Bissao. La Commission européenne joue un rôle central dans l'appui à la RSS et la coordination des bailleurs internationaux

grâce aux programmes financés par le FED. Enfin, une mission de PESD a été lancée en février 2008 afin d'assister les autorités locales dans la mise en œuvre de la stratégie nationale de RSS, tant sur ses aspects civils que militaires.



Notre coopération militaire bilatérale, menée en fonction des besoins

exprimés par les autorités locales et en étroite coordination avec les acteurs multilatéraux, comprend actuellement des stages en ENVR, l'invitation régulière d'auditeurs au forum de l'IHEDN sur le continent africain (FICA) et la formation en langue française.

En Afghanistan

La Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) a des missions de formation et d'entraînement de l'Armée nationale

Afghane (ANA). En outre, le plan d'opération prévoit des tâches de soutien dans les domaines de la formation de la police afghane et de la lutte contre la drogue (partage de renseignement, appui logistique, etc).



S'agissant du soutien aux réformes engagées par la police afghane, la France inscrit son action à travers d'une part la mission PESD EUPOL Afghanistan et d'autre part des projets de coopération bilatéraux. Le dispositif de coopération française met ainsi en œuvre, en coordination avec ses partenaires internationaux, un projet de coopération policière avec un appui à la police afghane anti-

drogue (formation de brigades d'interpellation, fourniture et appui au fonctionnement d'un laboratoire de police scientifique), un soutien à la création de brigades des mineurs et la construction de centres d'accueil.

Le dispositif de coopération française est fortement impliqué dans le processus de RSS en Afghanistan. Son engagement se concentre sur l'appui à la gouvernance et sur le soutien à l'État de droit. Elle co-dirige un programme franco-allemand de formation initiale des juges de la Cour suprême, concentrant ses efforts sur la formation sur la procédure civile. La France, nation clé en liaison avec le PNUD depuis septembre 2004 pour l'aide à la mise en place du Parlement afghan, a coordonné l'organisation et la mise en œuvre du programme « SEAL 1 » de formation des futurs fonctionnaires parlementaires. Cette première phase a été menée à bien notamment grâce à l'implication de l'Assemblée et du Sénat français, qui ont conçu le dispositif de formation des fonctionnaires parlementaires et participé activement à sa mise en œuvre.

En Haïti

Le processus de RSS s'appuie notamment sur le déploiement d'une Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH) qui a obtenu des résultats très significatifs avec la tenue d'élections libres et le démembrement des bandes armées. Le pouvoir s'exerce enfin en Haïti dans un cadre constitutionnel, de manière démocratique. La coopération internationale vise aujourd'hui à rebâtir les systèmes de sécurité, à travers la constitution de forces de police plus nombreuses, épurées et mieux formées et la reconstruction d'une administration de la justice par des actions de formation et l'ouverture d'une École de la magistrature.

En dépit de ces progrès, les défis restent nombreux. Les institutions demeurent fragiles dans un pays qui traverse une situation économique et sociale tendue. Les gangs, les réseaux de contrebande et de trafic de drogue constituent des menaces pour la stabilité d'Haïti. La RSS en Haïti exigera du temps. Une des conditions du succès est l'appropriation la plus large possible par la société haïtienne des objectifs poursuivis. Enfin, le développement économique est nécessaire à la consolidation



des résultats de la RSS: si la pauvreté ne recule pas, les acquis sécuritaires resteront précaires.

Le dispositif de coopération française, du fait de sa longue présence dans ce pays, bénéficie d'une connaissance approfondie du contexte haïtien. Les actions bilatérales ont déjà permis, entre autres, la formation de magistrats, la création d'une brigade financière et d'une brigade de protection des mineurs. À présent, l'accent devrait être mis, notamment, sur la professionnalisation des services chargés de la lutte contre la grande criminalité et la spécialisation des personnels de police judiciaire.



4. L'action de la France pour contribuer au renforcement du concept de RSS dans les cadres multilatéraux

La France souhaite favoriser une plus forte implication de la communauté internationale en matière de RSS. Cette logique multilatérale rejoint notre souci d'économie et de rentabilisation des moyens engagés.

La France entend prioritairement promouvoir la RSS, sur les plans civil et militaire, dans un cadre européen et dans une logique inter-piliers. Elle souhaite également pouvoir s'appuyer sur l'expertise développée par l'OTAN sur le volet défense de la RSS. Enfin, elle apporte son appui aux actions de l'ONU qui constitue un cadre d'intervention naturel.

Dans le cadre de l'Union européenne

L'UE a développé un cadre conceptuel et lancé des actions concrètes dans le domaine de la RSS depuis 2003

La « Stratégie européenne de sécurité », adoptée par le Conseil européen en 2003, prône un renforcement du rôle de l'UE dans les « réformes en matière de sécurité ». Depuis, la Commission européenne présente la RSS comme une de ses priorités pour les relations extérieures de la Communauté, comme l'illustre sa Communication « Réflexion sur l'appui apporté par la Communauté européenne à la réforme du secteur de la sécurité », publiée en mai 2006. En octobre 2005, le COPS avait adopté le « Concept de l'Union européenne pour un soutien à la RSS en matière de PESD ». L'action de l'UE peut dès lors s'orienter vers la réforme des secteurs de défense, de police, de justice et d'État de droit, la coopération parlementaire, le renforcement des frontières et des douanes, et la mise en œuvre des principes de gouvernance démocratique, y compris en matière financière.

Plusieurs missions PESD ont, par ailleurs, été conduites ou sont en cours dans le domaine de la réforme du secteur de la justice (EUJUST Thémis en Géorgie), de la police (MPUE en Bosnie-Herzégovine, EUPOL Proxima en ARYM, EUPOL Kinshasa, EUPOL COPPS en Palestine, EUPOL Afghanistan, EUPOL RD Congo), des forces armées (EUSEC RD Congo) et, plus globalement, de l'État de droit (EULEX Kosovo, première mission couvrant à la fois la police, la justice et les douanes; EUJUST Lex pour la formation de personnels irakiens). En outre, l'Union européenne a déployé une mission intégrée de RSS en Guinée-Bissao (police, justice, armées, douanes, administration générale).

La France entend partager ses savoir-faire dans le cadre d'initiatives européennes et favoriser l'émergence d'une structure de pilotage à Bruxelles

Si l'Union européenne dispose aujourd'hui de textes de référence pour ses différentes activités de RSS, des insuffisances demeurent par rapport aux objectifs fixés, notamment en termes de formation et de pilotage institutionnel. Il y a en effet un réel besoin de mieux coordonner l'action des États membres dans le domaine de la RSS, de les inciter à mettre leur expertise au service de programmes européens et de mieux mutualiser les ressources (bilatérales, budget PESC et communautaire). Ainsi, nous encourageons l'émergence d'une structure de pilotage des actions de RSS au sein du Secrétariat général du Conseil (SGC).



Il y a également lieu d'œuvrer à une meilleure articulation de l'action de tous les partenaires européens (Commission, SGC, États membres). La perspective de la mise en place du Service européen d'action extérieure devrait permettre de résoudre certaines difficultés actuelles de la coordination inter-piliers et notamment la mise en place de missions intégrées SGC/Commission.

Compte tenu du rôle prépondérant que l'Union européenne est appelée à jouer en matière de RSS, il convient de renforcer la capacité d'expertise de l'Union européenne à travers la mise en place d'un module de formation en RSS et d'équipes d'experts déployables. À ce jour, l'UE ne dispose d'aucune offre de formation intégrée en matière de RSS au profit des acteurs impliqués dans la RSS (États membres, le Secrétariat général du Conseil et de la Commission). Le Collège européen de Sécurité et de Défense (CESD) pourrait utilement y contribuer.

Dans le cadre des Nations Unies

Les Nations Unies mènent depuis de nombreuses années, par le biais notamment des opérations de maintien de la paix (OMP) ou des programmes du PNUD, des actions en matière de réforme des systèmes de sécurité.

Le Conseil de sécurité a marqué, pour la première fois, dans une déclaration présidentielle du 12 juillet 2005, que la RSS était un élément essentiel du processus de stabilisation dans les environnements de post-conflit. Dans son rapport annuel adopté en février 2006, le Comité spécial des opérations de maintien de la paix de l'Assemblée générale a souligné la pertinence de la RSS dans le maintien de la paix et a demandé au Secrétariat de se pencher sur les meilleures pratiques dans ce domaine.

À la demande du Conseil de sécurité, le Secrétaire général des Nations Unies a remis, le 23 janvier 2008, un rapport sur l'approche des Nations Unies en matière de réforme du secteur de la sécurité « Assurer la paix et le développement : le rôle des Nations Unies dans l'appui à la réforme du secteur de la sécurité ». À travers l'expérience et les enseignements tirés des engagements des Nations Unies, le rapport présente les principes fondamentaux de la RSS (sécurité comme pré-condition d'une paix durable, importance de l'appropriation nationale...), appelle à une mise en cohérence des moyens des Nations Unies et souligne l'importance des partenariats avec les organisations régionales, notamment l'Union européenne. Le Conseil de sécurité a pris note du rapport du Secrétaire général le 12 mai 2008.

La Commission de consolidation de la paix (CCP) des Nations Unies a placé également la RSS au centre de son action, comme en témoignent les orientations de travail

définies pour les quatre pays actuellement à son ordre du jour (Burundi, Sierra Leone, Guinée-Bissao et RCA).

L'expérience française en matière de coopération de sécurité et de développement, notamment en Afrique francophone, est appréciée au sein des Nations Unies et recherchée en complément des autres expertises. Nous devons être en mesure de mieux la promouvoir par la mise à disposition d'experts français et la participation aux travaux dans les différentes enceintes compétentes à New York.

La France peut également contribuer au renforcement de la coopération entre les Nations Unies et l'UE en



matière de RSS. Le partenariat entre les deux organisations s'est fortement développé au cours des dernières années en matière de gestion de crise (opérations militaires de la PESD en soutien des OMP des Nations Unies). Un champ nouveau et important de coopération existe sur les questions de sécurité au sens large (RSS, DDR, ren-

forcement des capacités de prévention et gestion des conflits).

Dans le cadre de l'OTAN

L'OTAN voit la question de la réforme des systèmes de sécurité se poser sur ses deux théâtres d'opération principaux, dans les Balkans et en Afghanistan, et dans le cadre de ses partenariats. L'Alliance participe à des actions qui relèvent de la logique de la RSS (contexte de sortie de crise ou de transition démocratique), notamment dans les Balkans, à travers ses programmes de coopération militaire

et de défense et ses outils du Partenariat pour la paix. L'OTAN a fortement contribué à la transformation des outils de défense des nouveaux États membres dans la perspective de leur adhésion.

L'Alliance constitue un des cadres appropriés pour initier des programmes de réforme sur les aspects strictement militaires des appareils de sécurité des États tiers.

Dans le cadre de l'OCDE

En conceptualisant la notion de la réforme des systèmes de sécurité, le CAD de l'OCDE a donné l'impulsion et continue de jouer un rôle essentiel dans la réflexion internationale dans ce domaine. Ses travaux sur la RSS constituent aujourd'hui la référence internationale.

Dans le cadre de son groupe de travail sur les conflits, la paix et la coopération pour le développement (CPDC), le

CAD a élaboré un corpus complet, définissant les principes clés de la RSS, autour de lignes directrices « Réforme des systèmes de sécurité et gouvernance : principes et bonnes pratiques », adoptées par les États membres du CAD dont la France en avril 2004. Elles ont été déclinées par la suite en propositions d'action concrètes dans un Manuel de mise en œuvre

« Pour une sécurité et une justice accrues », dont les principes politiques et opérationnels ont été validés par la réunion ministérielle du CAD d'avril 2007. La France a enrichi le Manuel en fournissant plusieurs études de cas portant sur nos actions de coopération dans le domaine de la sécu-



rité au sens large (les Écoles nationales à vocation régionale – ENVR, par exemple). Elle a validé ces documents lors des réunions ministérielles du CAD respectivement en avril 2004 et en 2007.

De la doctrine de l'OCDE découlent non seulement des obligations de réforme pour les pays partenaires mais aussi pour les bailleurs. Ceux-ci doivent mettre en place un cadre institutionnel clair et décloisonner les activités des différents intervenants nationaux. L'objectif est de parvenir à une véritable approche commune qui permette une articulation et d'établir des synergies entre les différents projets.

Dans les autres cadres multilatéraux

Le rôle politique croissant joué par les organisations régionales ou sous-régionales dans le processus d'appropriation de la RSS est un facteur majeur à mieux prendre en compte.

Depuis sa création en octobre 2000, le Centre de contrôle démocratique des forces armées (DCAF) a également développé des activités en matière de RSS. Le projet ISSAT (*International security sector advisory team*), lancé en 2008 et hébergé par le DCAF, vise à créer un réseau d'experts nationaux destinés à appuyer les actions en matière de RSS menées par les États membres de l'initiative.



5. Le dispositif institutionnel français

Dispositif de coordination interministérielle

Un comité de coordination interministériel, sous l'égide du MAEE, se réunit à intervalles réguliers et rassemble les ministères concernés (MAEE, Défense, Justice, Intérieur, Finances...).

Ce comité a pour principaux objectifs de :

- ▮ définir les priorités et les contours des interventions françaises en matière de RSS, que ce soit en bilatéral ou en multilatéral (ONU, UE, OCDE...) et d'identifier l'expertise disponible et nécessaire ;
- ▮ mettre en cohérence les outils existants ainsi que les actions bilatérales et multilatérales, tout en veillant à privilégier le cadre européen ;
- ▮ permettre le partage par l'ensemble des acteurs français d'une vision commune des différents aspects de la RSS dans un pays partenaire ;
- ▮ veiller à la bonne circulation des informations relatives à la RSS ;
- ▮ procéder aux évaluations de l'adéquation des stratégies suivies dans les actions de RSS en cours et de leur efficacité sur le terrain, grâce aux experts et à l'analyse des retours d'expérience (RETEX).



Ce comité de coordination interministériel tient également compte des travaux du Réseau interministériel sur les États fragiles, chargé d'examiner la cohérence de notre action dans ces situations spécifiques.

Une cellule permanente spécialisée, présente au MAEE, rattachée au comité de coordination interministériel, est chargée d'établir les cadres d'action stratégiques par région et par pays définissant l'ensemble des facteurs pouvant affecter une opération de RSS. Elle peut également répondre aux demandes exprimées par l'UE, les autres organisations internationales ou les États eux-mêmes, par des missions d'évaluation ou lors de la phase opérationnelle proprement dite. Cette cellule a vocation à servir de pôle

d'expertise et d'être renforcée rapidement par des experts identifiés par d'autres ministères pour répondre à des besoins d'évaluation clairement identifiés et validés par le comité de coordination interministériel. Ces experts ont pour rôle de créer un lien fort entre décideurs du comité de coordination interministériel et opérationnels sur le terrain.

La mobilisation et la coordination au niveau local, sous l'impulsion des ambassades

La concertation et la coordination sur les questions de RSS, mises en place au sein de l'administration centrale, doivent également exister au niveau des ambassades, en lien avec les autres initiatives multilatérales.



L'ambassadeur est le point focal national en matière de RSS. Il est seul à pouvoir évaluer les besoins sur le terrain. Il est chargé de la coordination, en liaison avec les principaux responsables concernés de toutes les activités qui sont conduites dans le domaine de la RSS. Il veille à la concertation locale avec les autres acteurs impliqués localement (bailleurs, organisations internationales...). Il peut s'adresser, autant que de besoin, directement à la cellule permanente spécialisée dans les opérations de RSS et lui transmettre des propositions.



6. Des capacités d'action françaises renforcées

Mieux intégrer la RSS dans le « cycle de vie » de nos projets de coopération

Afin de favoriser l'approche intégrée en matière de RSS, des analyses communes et multi-sectorielles des principaux enjeux de réforme dans le pays concerné s'avèrent nécessaires. Des missions conjointes, inter-services et interdisciplinaires, pourront donc être organisées sur le terrain afin de parvenir à une vision commune des défis.

Un tel état des lieux doit répondre à trois objectifs :

- ▮ apprécier les réformes de gouvernance dont le pays a besoin pour se doter d'un système de sécurité légitime, efficace et respectueux des normes démocratiques ;
- ▮ à partir du diagnostic établi, s'interroger sur l'adéquation entre nos actions et les besoins et défis locaux identifiés. Il s'agit bien de passer d'une politique de l'offre à une logique de demande afin d'aider, comme le recommande la stratégie française de gouvernance démocratique, chaque partenaire à élaborer ses propres politiques ;
- ▮ évaluer l'intérêt de la France à s'impliquer dans la RSS de ce pays.

Dans ce contexte, les Documents cadres de partenariat (DCP) peuvent constituer, lorsque cela est pertinent, un outil privilégié, non seulement pour promouvoir une vision commune et une véritable approche RSS-pays qui intègre les actions spécifiques sectorielles, mais également pour prévoir des engagements pluriannuels. Les DCP permettront ainsi de renforcer la cohérence de nos interventions dans le domaine de la RSS et leur lisibilité.

À moyen terme, des évaluations régulières et le retour d'expérience sur nos actions d'appui à la RSS dans nos pays partenaires sont menées afin de tirer des enseignements en termes d'approche et de coordination pour la poursuite de nos activités en la matière.

Sensibiliser et former nos personnels

Des actions de sensibilisation des agents et de formation de l'ensemble du personnel chargé de mettre en œuvre ou de



suivre la nouvelle politique française en matière de RSS, à la fois dans les ambassades et en administration centrale, sont nécessaires.

Une formation spécifique aux enjeux liés à la RSS devra être recherchée, en priorité, au profit des ambassadeurs, des conseillers de coopération, des attachés de défense et de sécurité intérieure, avant leur départ en poste ou à l'occasion de leurs réunions annuelles.

Créer un vivier d'experts au niveau national

L'ensemble des ministères impliqués tiendront à jour une liste d'experts (civils et militaires) français volontaires ayant vocation à intervenir dans un cadre national, européen ou international (Nations Unies notamment), dans la conception ou la conduite d'actions de RSS. Il s'agit d'établir une réserve d'experts disponibles sur le court terme et/ou le long terme pour des missions d'expertise, de formation des personnels et d'évaluation.

Cette liste répertoriera également le personnel français ayant déjà suivi des formations liées à la RSS organisées par nos partenaires bilatéraux et multilatéraux, afin de capitaliser les différentes compétences et de disposer d'un retour d'expérience sur les offres de formation existantes. Les capacités disponibles dans le secteur privé seront également recensées.

Développer et promouvoir l'expertise française en matière de RSS

La France contribuera à enrichir le champ de la réflexion dans l'enceinte du CAD de l'OCDE en apportant son expertise des spécificités francophones en matière de RSS, tant au plan des concepts que sur le terrain.

Par ailleurs, le lancement de travaux conjoints avec d'autres partenaires, notamment européens, sera encouragé (sur le modèle de l'étude franco-britannique, menée par le *Department for International Development* – DFID britannique et soutenue par le MAEE, sur la RSS en Afrique francophone et anglophone).

Enfin, afin d'affiner notre compréhension de l'ensemble des problématiques associées à la RSS, un rapprochement entre les différents acteurs de l'administration française et le monde de la recherche, français et étranger, apparaît souhaitable. À titre d'exemple, un Protocole d'accord a été signé par la France avec le DCAF, centré sur l'examen de la gouvernance en matière de sécurité de neuf pays africains francophones.

Accorder la priorité au cadre européen

Le cadre européen constitue un échelon privilégié et complémentaire aux initiatives nationales.



Dans une logique de mise en valeur des politiques européennes en matière de RSS, la France cherchera systématiquement à développer les initiatives de l'Union européenne, relevant du domaine communautaire comme de celui de la politique étrangère et de sécurité commune.

À cet effet, dans le prolongement des échanges existants, un dialogue régulier devra s'instaurer à tous les niveaux (entre Paris et Bruxelles, mais également sur le terrain) entre les instances européennes en charge des questions de RSS (Commission, SGC) et les différents acteurs français concernés.

Liste des acronymes utilisés

ALPC	Armes légères et de petite calibre	FED	Fonds européen de développement	OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
ANA	Armée nationale afghane	FIAS	Force internationale d'assistance à la sécurité	OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique nord
BCPR	Bureau for crisis prevention and recovery	FICA	Forum international de l'IHEDN sur le continent africain	PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
BINUB	Bureau intégré des Nations Unies au Burundi	FOMUC	Force multinationale en Centrafrique	PESD	Politique européenne de sécurité et de défense
CAD	Comité d'aide au développement	IHEDN	Institut des hautes études de la Défense nationale	PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
CCP	Commission de consolidation de la paix	ISSAT	International security sector advisory team	RCA	République Centrafricaine
CESD	Collège européen de sécurité et de défense	KPC	Corps de protection du Kosovo	RDC	République démocratique du Congo
COPS	Comité politique et de sécurité	KSF	Force de sécurité du Kosovo	RETEX	Retour d'expérience
CPDC	Conflict peace and development cooperation	MAEE	Ministère des affaires étrangères et européennes	RSS	Réforme des systèmes de sécurité
CSNU	Conseil de sécurité des Nations Unies	MINUK	Mission des Nations Unies pour le Kosovo	SEAL	Support to the establishment of the afghan legislature
DCAF	Centre de contrôle démocratique des Forces armées	MINUSTAH	Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti	SGC	Secrétariat général du Conseil de l'UE
DCP	Document cadre de partenariat	MONUC	Mission des Nations Unies en République démocratique du Congo	UE	Union européenne
DDR	Désarmement, démobilisation, réinsertion	MPUE	Mission de police de l'UE		
DFID	Department for international development	OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques		
DOMP	Département des opérations de maintien de la paix	OI	Organisations internationales		
EITI	Extractive industries transparency initiative	OMP	Opération de maintien de la paix		
ENVR	École nationale à vocation régionale	ONU	Organisation des Nations Unies		



Ce guide a été rédigé
par le comité de coordination interministériel
sur la réforme des systèmes de sécurité.

Crédits photographiques :

p. 11, © Martin Champion ; p. 17, © UN Photo/Tim Mc Kulka ;
p. 19, © Brice Blondel/HDPTCAR ; p. 22, © CGOM ;
p. 25, © ONU ; p. 23, 27, 35 © MAEE/F. de La Mure ;
p. 30, © MAEE/A. Arraou ; p. 31, © MAEE/Y-J. Chen ;
p. 37, © Communauté européenne ; pages 3, 4, 5, 7, 9, 10, 13,
15, 16, 20, 21, 28, 32 et 33 libres de droits

1. La notion de réforme des systèmes de sécurité	4
2. Les principales orientations pour une approche française en matière de RSS	10
3. Les principales expériences françaises récentes en matière de RSS	15
4. L'action de la France pour contribuer au renforcement du concept de RSS dans les cadres multilatéraux	23
5. Le dispositif institutionnel français	30
6. Des capacités d'action françaises renforcées	33