

Outil 1

Leadership politique et dynamique endogène des processus de réforme du secteur de la sécurité

Ornella Moderan



DCAF
un centre pour la sécurité,
le développement et
l'état de droit

Boîte à Outils pour la réforme et la gouvernance
du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest



Leadership politique et dynamique endogène des processus de réforme du secteur de la sécurité

Ornella Moderan



DCAF
un centre pour la sécurité,
le développement et
l'état de droit

Boîte à Outils pour la réforme et la gouvernance
du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest



À propos de l'auteure

Titulaire du Master en sécurité internationale de l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences Po), Ornella Moderan est spécialisée dans la gouvernance démocratique, l'appui aux processus politiques et la réforme du secteur de la sécurité (RSS). Depuis juillet 2014, Ornella travaille au sein du Programme Afrique du DCAF en tant que coordinatrice de projet. À ce titre, elle est chargée de coordonner l'élaboration d'une *Boîte à Outils pour la réforme et la gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest* et de fournir un soutien stratégique à la CEDEAO sur les questions liées à la RSS. Elle est également responsable de l'appui apporté par le DCAF pour favoriser l'implication de la société civile dans la gouvernance du secteur de la sécurité au Burkina Faso, au Mali et au Niger. Avant de rejoindre le DCAF, Ornella Moderan a travaillé au PNUD Togo en tant qu'analyste en gouvernance et prévention des crises, chargée de programme pour la justice transitionnelle, le renforcement des capacités parlementaires et l'appui aux processus électoraux. Elle possède une expérience solide en matière de conception et de délivrance de formations sur les droits humains et la protection des civils à l'intention des troupes de maintien de la paix, et en tant que conseillère sur les relations civilo-militaires dans les environnements touchés par un conflit.

Éditrice principale : Ornella Moderan

Assistante d'édition : Lisa Boström

Conseillers éditoriaux : Kossi Agokla et Fabrice Ramadan

Comité éditorial

Emma Birikorang, Abdourahmane Dieng, Eboe Hutchful et Christophe Kougniazonde.

Remerciements

L'auteure et les éditeurs tiennent à remercier les personnes suivantes pour leurs précieuses contributions à l'élaboration de cet Outil : Nanny Berr, Fairlie Chappuis, Scott Deely, Anja Ebnöther, Mpako Foaleng, Mathurin Houngnikpo, Thomas Jaye, Jolie-Ruth Morand, Amadou Mahamane Ousmane, Fabrice Ramadan, Daniel de Torres et Okey Uzoechina. Nous remercions tout particulièrement Lawrence Bassie pour sa contribution à la version préliminaire de cet Outil.

DCAF

Le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées – Genève (DCAF) est une fondation internationale créée en 2000. Il s'agit d'une institution de premier plan à l'échelle mondiale dans les domaines de la bonne gouvernance et de la réforme du secteur de la sécurité (RSS). En Afrique, le DCAF soutient les efforts des organisations régionales, institutions nationales et acteurs non gouvernementaux soucieux d'améliorer l'efficacité et la redevabilité du secteur de la sécurité.

Traduction : Salvatore Saguès et Sara Dezalay

Photo de couverture : Center for Strategic & International Studies 2013

Conception graphique : Alice Lake-Hammond (www.alicelh.co)

ISBN: 978-92-9222-361-8

© DCAF 2015

Extrait à citer comme suit : Ornella Moderan, « Leadership politique et dynamique endogène des processus de réforme du secteur de la sécurité », in Ornella Moderan (dir.), *Boîte à Outils pour la réforme et la gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest* (Genève : DCAF, 2015).



Qu'est-ce que la Boîte à Outils ?

Cette publication fait partie d'une *Boîte à Outils pour la réforme et la gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest*. L'objectif de cette ressource est de soutenir la mise en œuvre du cadre normatif régional de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) relatif à la réforme et la gouvernance du secteur de la sécurité. En apportant des conseils et orientations pratiques inspirés de l'expérience régionale et adaptés au contexte ouest-africain, la Boîte à Outils vise à faciliter la conception de politiques, ainsi que la mise en œuvre et la gestion des processus de RSS au niveau national.

À qui s'adresse la Boîte à Outils ?

La *Boîte à Outils* est conçue pour servir de ressource à la Commission de la CEDEAO et à l'ensemble des parties prenantes nationales au sein des États membres de la CEDEAO, incluant l'Exécutif, le Parlement, le pouvoir judiciaire, les institutions civiles chargées du contrôle du secteur de la sécurité et la société civile. Elle s'adresse également aux autres acteurs impliqués dans les processus de RSS, tels que les partenaires internationaux.

Comment la Boîte à Outils est-elle organisée ?

La Boîte à Outils se compose de huit publications thématiques, appelées Outils :

- Outil 1 : Leadership politique et dynamique endogène des processus de réforme du secteur de la sécurité
- Outil 2 : La programmation de la réforme du secteur de la sécurité
- Outil 3 : Bonne gouvernance financière des institutions de défense et de sécurité
- Outil 4 : Gestion efficace de l'appui extérieur à la réforme du secteur de la sécurité
- Outil 5 : Le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité
- Outil 6 : Le rôle de la société civile dans la réforme et la gouvernance du secteur de la sécurité
- Outil 7 : La place des prestataires non étatiques de justice et de sécurité dans la réforme du secteur de la sécurité
- Outil 8 : La place du genre dans la réforme et la gouvernance du secteur de la sécurité



Qui est à l'origine du projet ?

La *Boîte à Outils* a été élaborée par le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées – Genève (DCAF) à la demande de la CEDEAO.

Les Outils sont essentiellement rédigés par des experts ouest-africains et ont été examinés par un Comité éditorial composé de chercheurs et de praticiens de renommée mondiale. Les membres de ce Comité sont des spécialistes ouest-africains de la réforme et de la gouvernance du secteur de la sécurité qui possèdent une longue expérience et une excellente connaissance de la région.

La production de la *Boîte à Outils* a été possible grâce au soutien financier des ministères des Affaires étrangères du Royaume de Norvège et de la Confédération suisse.

Table des matières

Liste des encadrés	iv
Sigles et acronymes	v
1. Introduction	1
2. La RSS et l'Exécutif	3
2.1. Qu'est-ce que le secteur de la sécurité ?	3
2.2. Le rôle de l'Exécutif dans le secteur de la sécurité	4
2.3. En quoi la RSS peut-elle améliorer la protection de l'État et de la population ?	5
3. L'importance de la volonté et du leadership politiques pour lancer un processus de RSS	7
3.1. À quoi tient la nature politique de la RSS ?	7
3.2. Que sont la volonté et le leadership politiques ?	8
3.3. Importance de la volonté et du leadership politiques	8
3.4. Quels types d'actions permettent de démontrer un engagement politique en faveur de la RSS ?	10
3.5. Quels sont les défis de leadership politique dans le cadre d'un processus de RSS ?	11
4. Comprendre la notion de processus national endogène	13
4.1. La RSS doit être un processus endogène, par opposition à un processus piloté de l'extérieur	13
4.2. La RSS doit être un processus véritablement national, et non pas seulement gouvernemental ou étatique	14
4.3. Le processus national de RSS ne doit pas se limiter à la capitale	15
4.4. Processus national et partage d'expériences	15
5. Bâtir une vision commune de la sécurité	17
5.1. Pourquoi une vision commune de la sécurité est-elle importante et comment la recherche d'un consensus peut-elle contribuer à définir cette vision ?	17
5.2. À quels niveaux faut-il bâtir le consensus ?	18
5.3. Comment initier la définition collective d'une vision commune de la sécurité	18
5.4. Quelle stratégie adopter pour mener des consultations sur la RSS ?	19
5.5. Étapes clés pour la recherche d'un consensus inclusif sur les questions de sécurité	20
5.6. Quels sont les défis à relever pour parvenir à un consensus en matière de RSS ?	24
6. Contextualiser la RSS	27
6.1. Il n'existe pas de modèle unique	27
6.2. Intégrer les normes internationales dans le droit national	28
6.3. La RSS et les autres réformes publiques : identifier des points d'entrée	29
6.3.1. La RSS et les programmes nationaux de développement	29
6.3.2. La RSS et les réformes des finances publiques	31
6.3.3. La RSS dans les transitions démocratiques et post-conflit	32
6.4. La RSS n'est pas seulement destinée aux États fragiles	34



7. Institutionnaliser le leadership de la RSS	35
7.1. Pourquoi faut-il des mandats institutionnels clairs ?	35
7.2. Comment installer un organe chargé de la coordination de la RSS.	35
7.3. Quels types de mandats peuvent être confiés aux organes de coordination de la RSS?	36
7.4. Quels sont les principaux rôles dévolus à l'organe de coordination de la RSS ?	38
7.5. Comment renforcer la crédibilité de l'organe de coordination de la RSS	38
8. Renforcer la dynamique endogène de la RSS grâce à une communication stratégique	41
8.1. Pourquoi communiquer ?	41
8.2. Comment concilier confidentialité et information du public ?	42
8.3. Les plans et stratégies de communication : de quoi s'agit-il ?	42
8.4. Quelles sont les considérations clés à prendre en compte pour concevoir un plan de communication inclusif en matière de RSS ?	43
9. Affirmer le leadership national dans la gestion de l'assistance internationale	47
9.1. En quoi l'appui international est-il une opportunité pour la RSS ?	47
9.2. Quels partenaires potentiels peuvent soutenir la mise en œuvre de la RSS en Afrique de l'Ouest ?	48
9.3. Comment exprimer le leadership national dans les relations avec les partenaires extérieurs ? . .	48
9.4. Pourquoi la coordination nationale des partenaires extérieurs est-elle importante ?	50
9.5. Comment assurer une coordination efficace des partenaires extérieurs.	50
9.6. Comment mobiliser des ressources extérieures en appui à la RSS	51
10. Le rôle de la CEDEAO pour soutenir la conception et la mise en œuvre nationales des processus de RSS	55
10.1. Principes directeurs de la CEDEAO pour le soutien de la RSS	55
10.2. Prise en compte du contexte national spécifique.	56
10.3. Soutien politique aux États membres	57
10.4. Élaboration de cadres normatifs propices à la RSS	58
10.5. Soutien technique et opérationnel	58
Aide-mémoire	61
Ressources additionnelles.	64
Notes.	66

Liste des encadrés

Encadré 1 : Qu'est-ce que la réforme et la gouvernance démocratique du secteur de la sécurité ? . . .	4
Encadré 2 : La responsabilité de protéger des États, aux termes des instruments régionaux de la CEDEAO	5
Encadré 3 : Suprématie de l'autorité civile et loyauté à l'autorité constitutionnelle	7
Encadré 4 : Importance du leadership politique et du pilotage national de la RSS	9
Encadré 5 : Affirmer un engagement politique par le biais de déclarations publiques	10
Encadré 6 : La RSS aux niveaux continental, régional, national et local	16
Encadré 7 : Leçons sur la contextualisation de la législation relative au secteur de la sécurité . . .	16
Encadré 8 : Dialogues nationaux sur la RSS	19
Encadré 9 : Le rôle des conseillers techniques	23
Encadré 10 : « Ne pas nuire » – un principe d'adaptation au contexte	25
Encadré 11 : Exemples de réformes limitées	28
Encadré 12 : Exemples d'instruments internationaux pertinents en matière de RSS	28
Encadré 13 : La réforme du secteur public au Ghana	29
Encadré 14 : Exemples d'interactions inter-sectorielles	29
Encadré 15 : Responsabilité financière du secteur de la sécurité	32
Encadré 16 : Où commencer ? Apprendre des expériences post-crisis	33
Encadré 17 : La prise en compte systématique de la dimension genre	36
Encadré 18 : Créer un organe spécifique pour la RSS – l'exemple du Mali	37
Encadré 19 : Éléments à considérer pour une vérification des antécédents prenant en compte les questions de genre	39
Encadré 20 : L'importance de la communication pour les forces armées et le secteur de la sécurité .	41
Encadré 21 : La RSS et la gestion de l'information publique – rappel en neuf étapes	45
Encadré 22 : Principes directeurs pour une assistance externe efficace	50
Encadré 23 : Exemples de mécanismes pour une coordination efficace	51
Encadré 24 : Le soutien de la CEDEAO en matière de mobilisation des ressources	53
Encadré 25 : Dispositions du DCPC quant au rôle de la CEDEAO dans la promotion de la sécurité humaine	56
Encadré 26 : Soutien diplomatique et politique de la CEDEAO au processus de RSS au Mali	57
Encadré 27 : Les instruments de la CEDEAO en rapport avec la gouvernance et la réforme du secteur de la sécurité.	58

Sigles et acronymes

ALPC	Armes légères et de petit calibre
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CNRSS	Conseil national pour la réforme du secteur de la sécurité (Mali)
DCAF	Centre pour le contrôle démocratique des forces armées – Genève
DCPC	Document cadre de prévention des conflits de la CEDEAO
DDR	Désarmement, démobilisation et réintégration
ICCES	Comité consultatif interagences sur la sécurité des élections (Nigéria)
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OSC	Organisation de la société civile
RSS	Réforme du secteur de la sécurité
UA	Union africaine
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine

Introduction

La réforme du secteur de la sécurité (RSS) est « un processus [...] 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 droit¹ ». Dans son Cadre d'orientation sur la réforme du secteur de la sécurité, l'Union africaine identifie « l'appropriation nationale, la responsabilité nationale et l'engagement national » comme faisant partie intégrante des « principes africains de base de la réforme du secteur de la sécurité² ». De plus, la Résolution 2151 (2014) du Conseil de sécurité des Nations Unies « réaffirme l'importance cardinale de l'appropriation nationale des mécanismes de réforme du secteur de la sécurité³ ».

Pour que la RSS soit effectivement un processus national, les institutions nationales et leurs dirigeants – en particulier l'Exécutif – doivent jouer un rôle moteur dans la mise en place d'institutions de sécurité efficaces, efficaces, abordables et responsables qui répondent aux besoins de justice et de sécurité de l'État et de la population. Un tel objectif ne peut être atteint sans un engagement ferme de la part des autorités nationales. En l'absence d'un engagement politique fort des principaux décideurs, tout processus de RSS est condamné à l'échec, quelles que soient les ressources matérielles et l'expertise technique mobilisées.

Pour autant, le caractère national du processus de réforme ne saurait se limiter à l'engagement des autorités étatiques. Pour que la RSS soit véritablement nationale, il est indispensable de garantir l'implication active d'une masse critique de citoyens issus de toutes les couches de la société dans la définition et la mise en œuvre du programme de réforme. Si le pilotage étatique de la RSS est une question de souveraineté nationale, il faut une néanmoins large participation des citoyens pour assurer la légitimité du processus de réforme et la pérennité de ses résultats.

En Afrique de l'Ouest, où les appareils de sécurité étatiques sont confrontés à des menaces nationales et transnationales en constante évolution⁴, la mise en œuvre d'efforts concertés pour réformer et moderniser le secteur de la sécurité améliore les capacités de l'État à répondre aux menaces. Conformément au principe d'une appropriation de l'approche de RSS par chaque pays en fonction des enjeux qui lui sont propres, les objectifs assignés au processus de réforme et les valeurs qui y sont liées doivent faire l'objet d'un consensus national. Si ce consensus ne prend pas en compte les opinions du plus large éventail possible d'acteurs, la RSS ne pourra pas atteindre ses objectifs.

Le présent Outil propose aux autorités nationales ouest-africaines des conseils pratiques quant à la manière d'aborder la RSS en faisant preuve de leadership, tout en garantissant que la réforme repose sur une dynamique nationale endogène et inclusive. Il souligne l'importance de la volonté politique pour

L'élaboration des politiques relatives au secteur de la sécurité et la nécessité d'impliquer les acteurs non étatiques à un stade précoce et tout au long du processus de réforme. Cet Outil met également l'accent sur le besoin de coordonner la RSS avec d'autres réformes et politiques à l'échelle nationale. Il aborde le rôle que doit jouer la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) en apportant son soutien aux États membres afin qu'ils définissent des processus de réforme bénéficiant d'une réelle assise et d'une solide légitimité au niveau national. Ce document traite aussi des défis pratiques auxquels peuvent être confrontées les autorités nationales lors de la conception et de la mise en œuvre des processus de RSS et il propose des solutions pour les surmonter.

Cet Outil est destiné à servir de ressource pour les décideurs au niveau stratégique, les responsables gouvernementaux, ainsi que les conseillers et professionnels de la RSS au niveau national. Il offre également aux membres du Parlement, aux autres institutions de contrôle, aux organisations de la société civile (OSC) et aux partenaires au développement une vue d'ensemble des responsabilités incombant au pouvoir exécutif en matière de RSS, ainsi qu'un aperçu des éléments permettant de garantir tout au long du processus que celui-ci repose bien sur une dynamique nationale endogène et inclusive

La RSS et l'Exécutif

2.1. Qu'est-ce que le secteur de la sécurité ?

Le secteur de la sécurité comprend les structures, les institutions et le personnel chargés des services de défense, de sécurité et de justice dans un pays donné. Bien que la fourniture de ces services incombe pour l'essentiel à l'État, il est généralement admis que le secteur de la sécurité englobe à la fois des acteurs étatiques et non étatiques.

La composition du secteur de la sécurité varie d'un pays à l'autre. Il peut être défini « en termes généraux, et dans le contexte africain » comme englobant « les personnes, les groupes et les institutions qui sont responsables d'assurer les prestations, la gestion et le contrôle de la sécurité des personnes et de l'État⁵ ». En se fondant sur la définition large adoptée par des organisations régionales telles que l'Union africaine (UA) et la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), le secteur de la sécurité comprend généralement, sans y être limité, les acteurs suivants :

- **Les principales institutions étatiques de sécurité** telles que les forces armées, la police, la gendarmerie et les autres institutions chargées de l'application de la loi, les autorités de contrôle des frontières, les douanes et les autorités de l'immigration, les services de renseignements civils et militaires, la garde présidentielle et la garde nationale, ainsi que tous les autres services de sécurité établis par l'État.
- **La branche exécutive du gouvernement**, y compris les chefs d'État et de gouvernement, le bureau et/ou conseil de sécurité nationale, les ministères de la Défense et des Anciens combattants, de l'Intérieur ou de la Sécurité, des Affaires étrangères, du Budget et des Finances.
- **Les institutions chargées de la justice et de l'état de droit**, telles que le ministère de la Justice, les cours et tribunaux, le Parquet, les avocats, les barreaux, les prisons et autres établissements pénitentiaires, les institutions de médiateur, les commissions nationales des droits humains, les organes chargés de la réconciliation ou du dialogue au niveau national et les systèmes de justice traditionnels et coutumiers.
- **Les organismes de contrôle public** tels que le Parlement, la Cour des comptes, les agences de lutte contre la corruption, les organisations de la société civile (OSC), les institutions universitaires et de recherche et les médias.
- **Les unités civiles d'intervention d'urgence** telles que les services de recherche et de sauvetage, les sapeurs-pompiers, les forces anti-émeute et les unités chargées de la gestion des catastrophes naturelles et de la protection des ressources naturelles.
- **Les prestataires de sécurité non étatiques** tels que les entreprises de sécurité privées, les associations de surveillance de quartier, les autorités informelles, traditionnelles et coutumières, et d'autres, selon le contexte national.

Encadré 1 : Qu'est-ce que la réforme et la gouvernance démocratique du secteur de la sécurité ?

Le projet de Cadre de politique régissant la réforme et la gouvernance du secteur de la sécurité de la CEDEAO⁶ propose les définitions suivantes :

« **Réforme du secteur de la sécurité** : dans le présent Cadre de politique, le terme RSS désigne le processus par lequel les pays formulent ou orientent les politiques, les structures et les capacités des institutions et des groupes engagés dans le secteur de la sécurité, de façon à les rendre plus efficaces et efficients, plus responsables et attentifs au contrôle démocratique, ainsi qu'aux besoins de la population en matière de sécurité et de justice.

Gouvernance démocratique du secteur de la sécurité : désigne la gestion et le contrôle du secteur de la sécurité, sur la base des principes et valeurs de démocratie, dans l'intérêt des populations. Elle nécessite la séparation des pouvoirs, ainsi qu'une approche participative et inclusive, permettant aux citoyens, à travers leurs représentants choisis de manière régulière et légale, de participer au processus de prise de décision, à la gestion et au contrôle des activités et des fonctions de l'État, dans le secteur de la sécurité. »

Source: Projet de Cadre de politique régissant la réforme et la gouvernance du secteur de la sécurité de la CEDEAO, articles 4-5.

2.2. Le rôle de l'Exécutif dans le secteur de la sécurité

Il incombe à l'Exécutif de diriger, mettre en œuvre et coordonner les actions nationales en matière de sécurité publique. Dans l'accomplissement de cette tâche, il peut toutefois compter sur le concours de prestataires de services de justice et de sécurité non étatiques et d'acteurs chargés du contrôle démocratique. Les États peuvent également recevoir le soutien de partenaires internationaux par le biais de la coopération bilatérale ou multilatérale assurée par des organisations intergouvernementales spécialisées, comme Interpol. Les organisations régionales et internationales telles que la CEDEAO, l'UA et l'ONU jouent aussi un rôle important pour soutenir les appareils de sécurité de leurs États membres.

Dans les faits, la gouvernance, la gestion et la prestation de services de sécurité au niveau national relèvent de la responsabilité collective de divers ministères et services au sein de l'Exécutif. Ceux-ci incluent généralement aussi bien les organes de direction politique que les ministères et agences de prestation de services du secteur de la sécurité, ainsi que leur personnel. Les mandats de ces ministères sont habituellement déterminés par des cadres juridiques et réglementaires spécifiques, tels que la Constitution, les lois organiques et ordinaires et la politique nationale de sécurité. Ces cadres définissent les relations hiérarchiques et d'interdépendance entre les différents acteurs de l'Exécutif impliqués dans le secteur de la sécurité. Par souci de clarté, dans le présent Outil, l'expression « les autorités nationales » renvoie au niveau de décision politique : chef de l'État, vice-président, Premier ministre et leurs services ; ministres et autres décideurs de premier plan au niveau sectoriel ; et chefs d'institutions nationales de premier plan, telles que les conseils de sécurité nationale.

L'organisation des institutions de sécurité étatiques peut varier considérablement d'un pays à l'autre. Par exemple, au Togo et en Côte d'Ivoire, les ministères de la Défense étaient dirigés, en 2014, par le président de la République, ce qui créait une double fonction impliquant des défis institutionnels et organisationnels spécifiques. Au Burkina Faso, le portefeuille de la Défense était attaché à la présidence jusqu'en 2014, avant d'être réaffecté à la Primature au cours de la transition politique de 2014-2015.

Dans certains pays anglophones où la fonction de Premier ministre n'existe pas, le chef de l'Exécutif est secondé par un vice-président, dont les compétences dans le domaine de la sécurité diffèrent d'un pays à l'autre. C'est, par exemple, le cas en Gambie, au Ghana, au Libéria, au Nigéria et en Sierra Leone. Dans les pays où la Constitution ne prévoit pas formellement la mise en place d'un conseil de sécurité nationale, les chefs d'État et/ou de gouvernement convoquent parfois des réunions spéciales du Conseil des ministres qui jouent le rôle de mécanisme de prise de décision collégiale. Ils peuvent aussi solliciter les conseils stratégiques de hauts responsables de la défense et de la sécurité réunis à cet effet. Ces

mécanismes consultatifs au niveau stratégique peuvent être soutenus, au niveau opérationnel, par un bureau de la sécurité nationale ou d'autres services similaires.

2.3. En quoi la RSS peut-elle améliorer la protection de l'État et de la population ?

L'approche de RSS aborde les besoins complexes de l'État et de sa population en matière de justice et de sécurité. Elle reconnaît que c'est à l'État qu'il incombe au premier titre d'assurer la sécurité de sa population. Depuis sa création en 2000, l'UA a identifié la responsabilité qu'ont ses États membres de protéger leurs populations comme une composante clé de sa vision institutionnelle pour garantir la paix et la sécurité en Afrique⁷.

Des États forts et responsables sont mieux à même de protéger efficacement leurs citoyens et un processus de RSS vise à cet objectif. En entreprenant un processus de RSS, les États peuvent améliorer leur capacité à assurer les services de justice et de sécurité nécessaires pour la protection de leur population et des institutions.

Encadré 2 : La responsabilité de protéger des États, aux termes des instruments régionaux de la CEDEAO

Le paragraphe 41 du Document cadre de prévention des conflits de la CEDEAO (DCPC) souligne l'obligation morale de protéger la sécurité humaine qui incombe aux États membres et au pouvoir supranational de la Communauté en vertu de leur responsabilité de prévenir, d'intervenir et de reconstruire. Ce faisant, la CEDEAO a clairement érigé en norme régionale la responsabilité des acteurs étatiques d'assurer un leadership actif et d'être redevables de l'efficacité de leur appareil de sécurité au niveau national.

En outre, l'article 58 du Traité de la CEDEAO (1993) aborde la « sécurité régionale » à travers la responsabilité commune qui incombe aux États en matière de « renforcement des relations propices à un maintien de la paix, de la stabilité et de la sécurité dans la région », notamment par le biais de mécanismes de coopération.

Dans leurs efforts pour améliorer la prestation de services de justice et de sécurité sur leur territoire, les États membres de la CEDEAO doivent faire preuve d'engagement politique et de leadership ; favoriser une vision largement partagée de la sécurité ; chercher un consensus national sur l'opportunité et la pertinence de la RSS comme moyen de mettre en œuvre cette vision ; identifier les points d'entrée les plus adéquats pour lancer le processus ; et maîtriser les instruments opérationnels visant à orienter les phases de conception, de mise en œuvre et d'évaluation de la RSS.

L'importance de la volonté et du leadership politiques pour lancer un processus de RSS

3.1. À quoi tient la nature politique de la RSS ?

La RSS est un processus hautement sensible et éminemment politique, avec un impact réel sur les structures étatiques et sur les relations de pouvoir. Elle a des implications importantes sur le monopole de l'État en matière d'utilisation de la force, qui n'est légitime que dans la mesure où elle est exercée dans l'intérêt public et placée sous le contrôle transparent du pouvoir civil (voir encadré 3).

Plus particulièrement, la RSS :

- touche aux enjeux de souveraineté nationale et d'autodétermination ;
- influe sur la manière dont la population perçoit l'architecture de la défense et de la sécurité ;
- nécessite de faire des choix sur les valeurs de la société, en ce qui concerne notamment la liberté, la sécurité, la justice, l'égalité, l'état de droit et les droits humains ;
- implique une redistribution du pouvoir et des ressources ;
- peut entraîner une redéfinition des fondements du pacte social, du dialogue politique, de l'identité nationale, de la citoyenneté et de l'autorité de l'État, en particulier dans les situations volatiles caractérisées par la méfiance.

Encadré 3 : Suprématie de l'autorité civile et loyauté à l'autorité constitutionnelle

Article 2 : Suprématie de l'autorité civile : Les forces armées et services de sécurité sont à la disposition de l'autorité politique constitutionnellement établie et subordonnés aux autorités constitutionnellement et démocratiquement élues. Les autorités et les groupes politiques doivent se garder d'interférer indûment dans les opérations des forces armées et services de sécurité comme d'y étendre leur politique partisane. Le personnel des forces armées et services de sécurité doit observer une stricte neutralité vis-à-vis des questions politiques.

Article 13 : Loyauté à l'autorité constitutionnelle : Le personnel des forces armées et services de sécurité doit, en tout temps, être discipliné et loyal envers l'État ; il doit obéissance et loyauté à l'autorité constitutionnelle démocratiquement élue en tout ce qu'elle commandera en conformité avec les lois et règlements de l'État.

Source: Code de conduite des forces armées et services de sécurité de l'Afrique de l'Ouest de la CEDEAO, 2011.⁸

3.2. Que sont la volonté et le leadership politiques ?

La volonté politique peut être définie comme « la détermination d'un acteur politique spécifique à poser des actes et des paroles dans le but de produire un résultat souhaité⁹ ». Elle renvoie à des attributs immatériels tels que les intentions ou les aspirations de personnalités politiques qui orientent leurs actions en direction d'objectifs qu'elles jugent souhaitables. En ce qui concerne la RSS, la volonté politique reflète l'intérêt des décideurs clés au sein du gouvernement à améliorer la qualité des services fournis par le secteur de la sécurité.

Pour que la RSS soit identifiée comme une priorité, il faut que les individus clés en position de leadership fassent preuve de volonté politique. En effet, ces acteurs ont le pouvoir de fixer les objectifs à inclure à l'agenda des priorités politiques et sont en capacité d'influer sur d'autres acteurs afin qu'ils soutiennent ces objectifs. Le leadership politique ne se résume pas au simple pouvoir de prise de décision. Il implique également l'aptitude des acteurs politiques à faire adhérer les autres à leurs points de vue sur des questions d'intérêt commun. Cette notion suppose la capacité du leader à inciter les autres à le/la suivre et à adopter sa vision d'un problème ou d'une situation. En cela, le leadership politique requiert de fortes capacités de motivation et d'influence.

« Un grand nombre de personnes sont en position d'autorité, mais pas de leadership ; le leadership naît de l'interaction entre les dirigeants et le peuple. »

Prof. Funmi Oloisakin, directrice fondatrice de l'African Leadership Centre

S'il faut un engagement ferme des élites pour promouvoir la gouvernance efficace et démocratique du secteur de la sécurité à l'agenda des priorités nationales, c'est le leadership politique qui assure le soutien et la coopération d'un large éventail de parties prenantes pour réaliser cet objectif. Volonté et leadership politiques se renforcent mutuellement. La volonté politique joue un rôle important pour définir l'agenda des priorités nationales, tandis que le leadership politique est essentiel pour favoriser les changements institutionnels et sociétaux.

3.3. Importance de la volonté et du leadership politiques

La volonté et le leadership politiques jouent un rôle essentiel dans tout effort visant à renforcer la gouvernance. Ce sont des facteurs particulièrement importants pour lancer un processus de RSS, et ce, pour plusieurs raisons.

- **Parce que la RSS requiert une vision stratégique.** En l'absence d'une vision et d'orientation claires, l'adoption d'une politique se résume à un processus administratif dénué d'objectif stratégique. Pour être durable, la RSS ne peut pas avoir un caractère purement technique ; elle doit être intégrée à un processus de transformation sur le long terme impliquant l'ensemble de la société. La volonté politique joue un rôle essentiel pour que la gouvernance démocratique du secteur de la sécurité fasse partie intégrante de ce projet national commun, tandis que le leadership est nécessaire pour impulser le processus de réforme.
- **Parce que la vision stratégique doit être véritablement nationale.** Si la volonté politique permet d'inscrire la RSS à l'agenda politique, les autorités doivent faire preuve de leadership pour garantir l'engagement des institutions et des citoyens et faire de la gouvernance démocratique du secteur de la sécurité une question d'intérêt public, et non pas seulement une préoccupation des élites.

- **Parce que la RSS a un impact sur l'utilisation des ressources nationales.** Outre les aspects liés à la formation, aux infrastructures et à l'équipement, la RSS porte aussi et surtout sur les structures de gestion et de gouvernance du secteur de la sécurité. Elle a donc un impact sur l'allocation des ressources de l'État, sur la définition des critères relatifs à leur utilisation et sur les standards de redevabilité budgétaire. Elle peut entraîner des décisions qui affectent la situation financière des institutions et d'individus. La perspective de voir leur situation financière changer en raison de la réforme peut réduire la volonté de certaines parties prenantes à s'engager dans la RSS. De tels obstacles et résistances ne peuvent être surmontés sans un engagement politique ferme de la part des autorités nationales.
- **Parce que les acteurs politiques peuvent compromettre le processus.** Des dirigeants politiques hostiles au processus de RSS sont en mesure d'instrumentaliser leur influence pour saper et discréditer le processus.
- **Parce que cela accroît la confiance des partenaires.** En démontrant un engagement et un leadership politiques clairs, les autorités nationales peuvent accroître la confiance des partenaires au développement, ce qui facilite en général la mobilisation de ressources extérieures pour soutenir la RSS.
- **Parce que cela influe sur la réputation du secteur de la sécurité.** Lorsque les forces de défense et de sécurité ont mauvaise réputation, les dirigeants politiques peuvent contribuer à restaurer la confiance à l'égard de ces acteurs en endossant le leadership des réformes et en reconnaissant ainsi la nécessité d'améliorer la situation.

Encadré 4 : Importance du leadership politique et du pilotage national de la RSS

Le Conseil de sécurité, [...]

Rappelant que le pays concerné a le droit souverain et la responsabilité première d'arrêter les modalités et les priorités nationales de la réforme du secteur de la sécurité, ledit pays devant s'approprier cette entreprise, qui doit répondre à ses besoins et à sa situation particulière, et préconisant le développement des compétences des pays en matière de réforme du secteur de la sécurité,

Considérant que la direction et la volonté politiques des autorités nationales sont critiques pour le progrès de la réforme de la sécurité et réaffirmant que les autorités nationales doivent jouer un rôle moteur dans l'élaboration d'un projet national inclusif de réforme du secteur de la sécurité et dans la coordination de l'exécution de ce projet et pour ce qui est de dégager des ressources nationales pour les institutions de sécurité nationales et de suivre les retombées de la réforme du secteur de la sécurité

Source : Conseil de sécurité des Nations Unies, Résolution 2151 (2014), adoptée par le Conseil de sécurité à sa 7161^e séance du 28 avril 2014, Doc. ONU S/RES/2151 (2014)

L'un des défis majeurs auxquels la RSS est souvent confrontée est la prise de conscience insuffisante, par les décideurs clés, du rôle moteur qui leur incombe dans ce processus. Certes, la bonne volonté des décideurs ne suffit pas à assurer le succès de la RSS. Pour autant, le manque de volonté politique retarde et compromet inmanquablement le processus. En effet, cette situation conduit à une hiérarchisation inadéquate des priorités et à une allocation inappropriée des ressources. Les efforts de sensibilisation entre pairs à un haut niveau peuvent contribuer à susciter l'intérêt de ces dirigeants politiques envers la RSS.

3.4. Quels types d'actions permettent de démontrer un engagement politique en faveur de la RSS ?

Les autorités nationales peuvent notamment démontrer leur engagement en faveur de la RSS en :

- ✓ amorçant la définition d'une vision nationale en matière de sécurité par le biais d'un processus inclusif ;
- ✓ encourageant l'adoption d'une résolution parlementaire qui souligne l'importance de la RSS comme moyen d'accroître l'efficacité et la redevabilité du secteur de la sécurité ;
- ✓ lançant une revue des politiques et de la législation relatives à la sécurité ;
- ✓ soutenant l'adoption et l'application d'une législation propice au processus, y compris de lois protégeant les institutions de contrôle contre les poursuites indues, les abus administratifs, le démantèlement arbitraire et d'autres formes d'intimidation ;
- ✓ facilitant l'accès des acteurs du contrôle externe aux informations pertinentes relatives aux questions de défense et de sécurité ;
- ✓ adhérant aux instruments internationaux et régionaux relatifs à la bonne gouvernance du secteur de la sécurité et en soutenant, le cas échéant, l'harmonisation de la législation nationale ;
- ✓ allouant des ressources étatiques suffisantes au processus, y compris aux institutions de contrôle ;
- ✓ mettant en place un comité national de suivi composé de membres respectés, adéquatement formés et issus de différents secteurs de la société, y compris de la société civile.

Une communication efficace peut également souligner l'engagement des dirigeants politiques en faveur d'un processus de RSS (voir section 8). Cette communication peut notamment consister à :

- émettre des déclarations officielles, en particulier à chaque étape clé du processus (voir encadré 5) ;
- publier des déclarations écrites dans le journal officiel et des communiqués officiels dans les médias publics et privés ;
- adopter un décret signé par des responsables de haut niveau annonçant le lancement du processus de RSS, la création d'un mécanisme de coordination de la RSS (voir encadré 17) ainsi que la nomination d'un coordinateur impartial accepté par toutes les parties pour gérer le processus ;
- inclure les questions liées à la RSS à l'ordre du jour du Conseil des ministres, surtout si cet ordre du jour est public, et publier une déclaration de ce Conseil sur la RSS.

En fonction du contexte, d'autres actions peuvent également envoyer un message fort soulignant l'engagement politique en faveur du processus de RSS. Chaque environnement national présente des opportunités spécifiques permettant aux dirigeants nationaux d'exprimer et de démontrer leur détermination à faire de la RSS une priorité nationale. Les autorités nationales doivent donc prendre en compte les spécificités du contexte propre à leur pays et concevoir, chaque fois que cela est possible et pertinent, des manières innovantes de démontrer leur engagement pour la RSS.

Encadré 5 : Affirmer un engagement politique par le biais de déclarations publiques

Les déclarations publiques peuvent informer et mobiliser la population de manière efficace sur le caractère opportun et la pertinence d'un processus de RSS. Au Togo, le président de la République a identifié la réforme de la défense comme une priorité nationale pour 2014-2015 dans son discours à la nation prononcé à l'occasion du cinquante-quatrième anniversaire de l'Indépendance, qui a été diffusé sur tous les médias publics.

L'évocation du programme de réforme à l'occasion de déclarations politiques importantes, de discours de politique générale ou de programmes politiques permet de transmettre un signal fort indiquant la volonté politique des dirigeants au plus haut niveau de l'État. Cependant, pour rester crédibles, de telles annonces doivent être suivies d'actions concrètes.

3.5. Quels sont les défis de leadership politique dans le cadre d'un processus de RSS ?

La volonté et le leadership politiques se heurtent en général à certains défis, qui peuvent être surmontés de la manière suivante :

- **La tendance à réduire le processus national à un processus gouvernemental.** Si le leadership politique est exercé sans compréhension profonde de la nécessité d'une approche participative, la RSS risque de se limiter à un petit groupe d'élites. Ce phénomène doit être évité, car la réussite d'un processus de RSS dépend de la participation active de toutes les couches de la société, y compris les femmes, les hommes, les jeunes filles et les jeunes garçons de toutes les régions du pays, ainsi que les groupes marginalisés et les minorités. Il est indispensable d'associer tous les intervenants à l'échelle nationale et de tenir réellement compte de leur point de vue. Cela exige de faire preuve de souplesse et d'allouer suffisamment de temps et de moyens à l'éducation civique et à la sensibilisation, afin de permettre à toutes les couches de la société de se rallier au processus. Pour assurer la durabilité de la RSS, les autorités nationales doivent comprendre que leur rôle consiste à apporter une réponse coordonnée aux attentes de la population en matière de sécurité, et non pas à dicter les termes de ces attentes (voir section 4.2).
- **La faible appropriation du processus par les institutions.** Pour aller au plus vite, les dirigeants d'institutions nationales peuvent être tentés d'imposer unilatéralement à leurs administrations des réformes profondes. Cela peut déstabiliser des administrations ou des situations fragiles et générer de la résistance au sein du personnel technique clé, ce qui a de fortes chances de compromettre la pérennité du processus en cas de changement de leadership et de réaffectation des postes de direction. Les dirigeants doivent être conscients du poids des cultures institutionnelles et garder à l'esprit que la RSS implique des changements organisationnels et de gestion qui affectent la vie et les conditions de travail du personnel du secteur de la sécurité. Pour garantir la durabilité de la RSS, il est donc essentiel que l'ensemble des femmes et des hommes qui agissent au nom de l'Exécutif et des institutions de sécurité et qui représentent ces organes aient une compréhension commune de ce processus et s'y engagent conjointement. Pour favoriser un engagement à long terme à tous les niveaux, il faut donc faire preuve de patience et de réalisme face aux attentes suscitées par ce processus.
- **La résistance au changement au sein du personnel en uniforme.** La RSS peut affecter le statut social, les revenus et les privilèges d'individus ou de groupes influents au sein des forces armées et des services de sécurité. Le coup d'État de 2012 en Guinée-Bissau constitue à cet égard un exemple instructif : il avait été préparé par des militaires mécontents suite à une réforme prévoyant un changement des conditions de leur retraite obligatoire et une réduction de leurs privilèges. Au regard de ce type de risque, il peut être nécessaire de faire preuve de diplomatie et de proposer des mesures d'incitation pour favoriser les réformes afin d'éviter les manœuvres d'obstruction de la part d'acteurs puissants. Cependant, conformément au principe « Ne pas nuire » (voir encadré 10), les autorités nationales doivent tout de même faire preuve de prudence lorsqu'elles recourent à des mesures incitatives, afin d'éviter d'autres complications.

Quel que soit le niveau considéré (institutionnel, corporatiste, communautaire ou individuel), des compétences solides en matière de gestion du changement et la mise en œuvre d'une communication adéquate sont indispensables pour surmonter les résistances au changement dans le cadre d'un processus de RSS.

- **La sensibilité aux aspects culturels.** Pour favoriser le changement, il faut que le processus prenne en compte les valeurs et coutumes locales afin de ne pas perturber les acteurs sociaux ou traditionnels de manière négative. Les dirigeants politiques ont tendance à se fier à leurs connaissances et expériences de la culture locale. Certes, c'est généralement une force. Toutefois, il ne leur est pas toujours possible de relever les évolutions sociales qui se produisent dans des zones ou au sein de communautés avec lesquelles ils ont peu de liens. Il convient de garder à l'esprit que les sensibilités sociales peuvent évoluer rapidement et doivent être abordées avec précaution, y compris par les ressortissants du pays concerné. Des sondages d'opinion et une communication étroite avec les représentants des différents groupes, y compris la société civile et les chefs traditionnels, peuvent aider les autorités nationales à affiner et à actualiser leur compréhension des différentes sensibilités et des règles et attentes implicites.
- **La prise en compte des risques de conflit.** À bien des égards, la RSS touche aux intérêts des institutions, des communautés et des individus. Cela peut inquiéter les parties prenantes affectées. Les autorités nationales devraient prendre garde à ce que l'objectif d'améliorer le secteur de la sécurité n'aboutisse pas à un effet contraire, comme par exemple à faire émerger ou à renforcer des frustrations susceptibles d'entraîner une détérioration de l'environnement sécuritaire ou de porter atteinte au processus de réforme.

Comprendre la notion de processus national endogène

Important : note de terminologie

Les termes anglais « national ownership » ou « local ownership » sont souvent traduits en français par les expressions « appropriation nationale » ou « appropriation locale ». Cette traduction usuelle n'est pas adoptée dans la présente *Boîte à Outils*¹⁰.

En effet, le terme « appropriation » suppose en français que l'idée, le processus ou l'action provient de l'extérieur, et que les acteurs nationaux ne font que l'adopter ou y adhérer, sans en être géniteurs (ils peuvent s'en rendre possesseurs dans une certaine mesure, mais seulement dans un second temps, après « appropriation »). Cette connotation ne correspond pas à l'anglais « ownership », qui renvoie plutôt au rapport à un élément qui est pleinement vôtre, dans toute son ampleur, y compris depuis sa genèse ; et non pas au fait d'adopter ou d'assimiler un élément conçu ailleurs ou par d'autres.

La notion d'« ownership » renferme l'idée fondamentale que les acteurs nationaux sont à la fois maîtres d'œuvre et d'ouvrage de la RSS.

Afin de mieux traduire l'idée d'une initiative locale et d'un processus véritablement conçu, mené et dirigé par les acteurs nationaux en fonction de besoins qui leurs sont propres, la *Boîte à Outils* préfère utiliser les termes « processus endogène », « dynamique endogène » ou « initiative locale », qui connotent mieux à la fois l'origine nationale du processus de RSS, c'est-à-dire sa conception par les acteurs nationaux au regard du contexte national, et le déroulement fondamentalement national de ce processus, c'est-à-dire sa mise en œuvre et son pilotage par les acteurs nationaux, qui en sont pleinement commanditaires, géniteurs, responsables, bénéficiaires et propriétaires.

4.1. La RSS doit être un processus endogène, par opposition à un processus piloté de l'extérieur

La RSS est un processus fondamentalement endogène, qui doit reposer sur une volonté et une dynamique nationale. Cela signifie que la RSS doit être impulsée, élaborée et mise en œuvre par les parties prenantes nationales, plutôt que par des acteurs extérieurs.

D'après les conclusions du Forum Afrique sur la RSS organisé en novembre 2014 au siège de l'Union africaine, « l'appropriation nationale ne peut être imposée de l'extérieur. Elle doit surgir des profondes aspirations nationales, en prenant en compte les besoins de toutes les parties prenantes, et doit avoir

comme ambition de transformer plutôt que de renforcer des institutions sécuritaires¹¹ » fondamentalement dysfonctionnelles.

Il revient aux acteurs extérieurs tels que les partenaires au développement de s'aligner sur l'agenda de réforme défini de manière souveraine par le pays qu'ils veulent soutenir : « Les parties prenantes nationales doivent rechercher l'engagement ou l'adhésion des acteurs extérieurs à l'égard d'idées générées, négociées et inspirées au niveau local et de leur perception de la sécurité¹². »

Le processus endogène (ownership) « est défini comme la situation dans laquelle la réforme des politiques, des institutions et des actions relatives à la sécurité est conçue, gérée et mise en œuvre par les acteurs nationaux plutôt que par des acteurs extérieurs. Ce n'est pas tant le soutien local aux programmes et projets des bailleurs de fonds qui est nécessaire, mais plutôt le soutien des donateurs aux programmes et projets initiés par les acteurs locaux. »

Leopold von Carlowitz, "Local ownership in practice: The justice system reform in Kosovo and Liberia", DCAF Occasional Paper 23 (Geneva: DCAF, 2011), p. 2.

4.2. La RSS doit être un processus véritablement national, et non pas seulement gouvernemental ou étatique

De même que le processus de RSS ne doit pas être imposé par des acteurs extérieurs, il ne doit pas non plus être imposé à la population par les autorités nationales. Pour être véritablement nationale, la RSS doit certes être pilotée par le gouvernement ; mais elle ne doit pas se limiter aux acteurs étatiques. Le caractère national de la réforme requiert l'implication de la nation dans son ensemble par le biais d'une approche inclusive et participative.

« [Les parties prenantes nationales vont au-delà des seuls acteurs étatiques] pour inclure la société civile, les parlementaires, les médias et les institutions de justice informelles et traditionnelles... Pour être viable, le processus de RSS doit donc renforcer – et dans certains cas transformer – le rapport de confiance entre les institutions de sécurité et la population. »

Équipe spéciale interinstitutions pour la réforme du secteur de la sécurité des Nations Unies, *Security Sector Reform Integrated Technical Guidance Notes*, 2012.

Cela signifie que, pour mener à bien un processus de RSS, les autorités nationales doivent jouer un rôle essentiel de collecte et de mise en cohérence des préoccupations des citoyens, et non pas chercher à dominer et à restreindre leurs voix. Mettre l'accent sur la nature *nationale* du processus ne doit pas

conduire à considérer que la RSS est l'affaire exclusive des autorités nationales limitées au gouvernement central.

Afin que le processus de RSS bénéficie d'une légitimité populaire, soit ancré dans le long terme et réponde pleinement aux besoins de l'État et de la population, le débat d'orientation sur les politiques de sécurité doit prendre en compte les préoccupations de toutes les parties de la population. On parle alors d'une approche centrée sur les personnes (ou approche axée sur les populations), qui reconnaît que les processus démocratiques reposent sur la pleine participation des citoyens. Travailler en étroite collaboration avec la société civile peut permettre aux autorités nationales de favoriser cette approche inclusive.

4.3. Le processus national de RSS ne doit pas se limiter à la capitale

On parle de processus national ou local pour indiquer l'origine et la nature endogène de la RSS, par opposition à des processus impulsés ou pilotés de l'extérieur. Cependant, au-delà de cette concordance fondamentale, il existe entre les termes « local » et « national » une légère nuance qui a d'importantes répercussions opérationnelles.

Dans le contexte de l'Afrique de l'Ouest, où la prise de décisions est souvent concentrée dans la capitale, mettre l'accent sur le caractère *local* du processus de RSS souligne la nécessité d'impliquer les administrations décentralisées et les communautés vivant dans toutes les zones géographiques du pays, y compris les zones périurbaines et rurales. Afin que la RSS touche véritablement toutes les composantes de la nation, l'ensemble des communautés locales doit participer à la discussion nationale sur la RSS. De nombreux obstacles peuvent entraver la mise en œuvre d'un processus décentralisé de consultation visant à atteindre les régions éloignées : il peut s'agir de la superficie du territoire, de l'isolement de certains villages, de l'insuffisance ou du mauvais état des infrastructures routières, de problèmes de sécurité dans certaines régions et du manque de ressources humaines. Au-delà de leur dimension purement logistique, ces difficultés doivent aussi être traitées comme des problèmes éminemment politiques qu'il est essentiel de surmonter afin de garantir le caractère inclusif et la légitimité de la RSS.

L'instauration de partenariats avec les OSC et les réseaux d'acteurs coutumiers peut contribuer à surmonter ces obstacles. Les organisations communautaires, y compris les associations locales de femmes, ont souvent de larges réseaux locaux qui peuvent aider à diffuser des informations aux communautés locales et à relayer en retour leurs contributions. Lorsqu'il existe une plate-forme ou une union des chefferies au niveau national, une telle structure peut également constituer un partenaire efficace pour impliquer de manière cohérente les chefs traditionnels dans la coordination des discussions locales sur la RSS.

Ouvrir un débat national sur la RSS est essentiel pour définir le type de société auquel les populations aspirent. Exclure les communautés locales de ce débat, ce serait remettre en question leur citoyenneté.

4.4. Processus national et partage d'expériences

Examiner l'expérience d'autres pays peut fournir des enseignements enrichissants ou, au contraire, des avertissements majeurs. Ce partage d'expériences peut se faire grâce à des mécanismes de coopération Sud-Sud tels que le partage bilatéral d'expériences, des forums régionaux, la recherche universitaire, etc. Le partage d'expériences en matière de RSS entre pays ayant un contexte social et politique similaire peut aider les autorités nationales à affiner leur propre approche de la RSS.

À travers le principe de la solidarité africaine et ouest-africaine et par le biais de partenariats, le projet de Cadre de politique régissant la réforme et la gouvernance du secteur de la sécurité de la CEDEAO encourage la coopération Sud-Sud comme moyen pour les pays d'Afrique, en particulier d'Afrique de l'Ouest, de se soutenir mutuellement afin de construire un secteur de la sécurité efficace, efficient et responsable.

Encadré 6 : La RSS aux niveaux continental, régional, national et local

« L'appropriation africaine du processus de réforme du secteur de la sécurité inclut l'appropriation par les communautés locales ; l'appropriation par les États membres, l'appropriation par les CER [communautés économiques régionales] et l'appropriation continentale par l'Union africaine. »

Source: Union africaine, « Cadre d'orientation sur la réforme du secteur de la sécurité », article 6.

Toutefois, le partage d'expériences ne doit pas conduire à une standardisation des pratiques (voir section 6.1). Il est impossible de transposer des politiques relatives à la RSS d'un pays à l'autre sans mettre l'accent sur la nécessité de contextualiser le processus en fonction des besoins et des préoccupations nationales spécifiques. C'est la raison pour laquelle les autorités nationales et les autres acteurs nationaux impliqués dans la conception d'un processus de RSS doivent soigneusement éviter d'ériger en modèles absolus les expériences étrangères ou de reproduire à l'identique des mesures considérées comme des réussites. Les bonnes pratiques en la matière consistent à adapter le processus de RSS aux besoins, aux exigences et aux capacités spécifiques du pays concerné.

Encadré 7 : Leçons sur la contextualisation de la législation relative au secteur de la sécurité

La Guinée-Bissau a adopté, en 2010, un ensemble de 16 lois sous-sectorielles relatives aux forces armées, à la garde nationale, aux forces de l'ordre et aux services de renseignement, sans adopter d'approche sectorielle cohérente. Fortement inspirées de modèles étrangers, ces lois étaient de qualité inégale et n'ont pas répondu aux spécificités du contexte bissau-guinéen.

Bâtir une vision commune de la sécurité

5.1. Pourquoi une vision commune de la sécurité est-elle importante et comment la recherche d'un consensus peut-elle contribuer à définir cette vision ?

« La dimension nationale [de la RSS] ne peut pas simplement être le fruit d'une cooptation par les élites au pouvoir qui serait renforcée par des acteurs étrangers... Sans une vision commune de la sécurité partagée par les dirigeants et la population, il n'existe pas de socle sur lequel ancrer l'architecture nationale de la sécurité. »

Prof. Funmi Olonisakin, directrice fondatrice de l'African Leadership Centre.

Les parties prenantes à la RSS à l'échelle nationale peuvent avoir des opinions, des préoccupations et des priorités différentes, voire divergentes. De multiples facteurs tels que le sexe, l'âge, l'origine ethnique, la religion, l'éducation, le statut socio-économique, la situation géographique et les sensibilités politiques affectent les perceptions et les expériences en matière de sécurité et d'insécurité au sein de la société.

L'agenda de réforme doit prendre en compte cette diversité de points de vue, et notamment les préoccupations des groupes marginalisés en matière de sécurité. À cet égard, la recherche d'un consensus peut s'avérer très utile, car celui-ci se fonde sur les principes de la participation inclusive et vise à concilier des positions opposées. L'objectif est de parvenir à une compréhension et à une vision de la sécurité reflétant les préoccupations de l'ensemble des composantes de la société.

Si elle est menée de manière adéquate, la recherche d'un consensus permet de répondre aux réticences de la population face à la RSS et encourage aussi bien l'opinion publique que le secteur de la sécurité à participer à la formulation des politiques de sécurité. Elle contribue notamment à faire en sorte que le processus de RSS :

- ✓ soit inclusif et participatif en reflétant les différents courants d'opinion ;
- ✓ comble les lacunes du secteur de la sécurité d'une manière cohérente ;

- ✓ répond réellement aux besoins de la population ;
- ✓ bénéficie d'une adhésion et d'un soutien populaires, et ne génère pas de résistances évitables.

5.2. À quels niveaux faut-il bâtir le consensus ?

Il est important de rechercher un consensus à plusieurs niveaux.

- **Au niveau stratégique** : un consensus doit prévaloir entre les dirigeants politiques et les décideurs clés sur les objectifs et les valeurs qui sous-tendent le processus de RSS. Les divisions au sein du leadership politique affaiblissent le processus et portent atteinte à la crédibilité de l'orientation stratégique qu'il devrait assurer.
- **Au niveau institutionnel** : la recherche d'un consensus parmi les professionnels de la défense et de la sécurité et au sein des institutions du secteur de la sécurité contribue à prévenir les résistances institutionnelles et permet d'assurer la pertinence de la RSS à la lumière des défis spécifiques auxquels est confronté le secteur de la sécurité.
- **Au niveau sociétal** : la participation des citoyens est essentielle pour garantir le caractère démocratique du processus de réforme. L'expérience montre à quel point un débat ouvert est nécessaire pour sensibiliser le grand public au processus de la RSS à un stade précoce et permettre aux citoyens et aux communautés de participer à la formulation des politiques de sécurité.

5.3. Comment initier la définition collective d'une vision commune de la sécurité

En tant que maîtres d'œuvre du processus de RSS, les autorités nationales ouvrent, orientent et animent le débat public sur l'efficacité et la redevabilité du secteur de la sécurité. Ce faisant, elles doivent veiller à garantir les conditions d'une large participation de tous les acteurs nationaux, y compris les groupes minoritaires, les partis politiques d'opposition, les mouvements sociaux, les autorités coutumières et les secteurs de la population habituellement négligés, comme les jeunes et les femmes. La participation active du système judiciaire, du parlement et de la société civile permet de renforcer la crédibilité et la légitimité du processus. Pour associer toutes les parties prenantes concernées, il est utile d'exercer des qualités de négociation fines et de faire preuve de tact et de diplomatie.

Afin d'amorcer un débat public sur la RSS, les autorités nationales doivent identifier des points d'entrée pertinents. D'autres processus de gouvernance offrent parfois de tels points d'entrée.

- **Les négociations de paix** : après un conflit, les négociations de paix peuvent offrir le forum le plus adéquat pour rechercher un consensus quant à la pertinence et à l'opportunité de lancer une RSS dans le cadre de stratégies nationales visant à prévenir la résurgence de la violence armée. Le processus de négociation en vue d'un accord durable, qui assure des bases solides pour la RSS, doit être inclusif et impliquer aussi bien des hommes que des femmes (voir aussi l'encadré 15).
- **Les processus de DDR** : les processus de désarmement, démobilisation et réintégration (DDR) des combattants peuvent conduire à une réorientation plus large du secteur de la sécurité dans un pays. Les questions soulevées par ce type de processus, telles que le redimensionnement des forces armées et des services de sécurité, l'équilibre entre les hommes et les femmes au sein du personnel de sécurité et la gestion des relations civilo-militaires, peuvent offrir des points d'entrée pour engager un débat sur l'opportunité d'initier une RSS.
- **Les processus électoraux** : les discussions portant sur la gestion de la sécurité lors de processus électoraux peuvent donner l'impulsion à un examen plus large du rôle, de l'efficacité, de l'efficacité et de la redevabilité des institutions de sécurité. Dans les pays ayant connu, dans un passé récent, des violences électorales impliquant les forces de sécurité, un processus électoral peut, par exemple, être l'occasion de consolider un consensus national sur des questions de gouvernance essentielles telles que la non-ingérence des forces armées et des services de sécurité dans les processus politiques et leur subordination à des autorités civiles démocratiquement élues (voir encadré 3).

- **La réforme de l'administration publique** : même dans les démocraties fonctionnelles, l'effort constant de modernisation des structures de l'État et d'amélioration de la prestation des services publics peut servir de point d'entrée afin de repenser le mandat, l'organisation et la réactivité des institutions de défense et de sécurité. Les enquêtes d'opinion et de satisfaction peuvent aider à canaliser les perspectives des citoyens quant à la représentativité, l'accessibilité, l'efficacité et l'efficacités des institutions de sécurité et servir de point d'amorce pour engager un débat sur l'amélioration des services de sécurité.
- **La planification nationale du budget** : pour rationaliser l'allocation des ressources dans le meilleur intérêt de l'État et de la population, il faut identifier les priorités au sein du cycle budgétaire national. Au cours de ce processus, l'Exécutif et le Parlement doivent examiner les implications budgétaires soulevées par les mesures relatives à la sécurité. Ce processus peut conduire à un débat d'ensemble sur les priorités en matière de sécurité et sur la manière d'optimiser le rapport coût-efficacité de la réponse institutionnelle aux menaces sécuritaires. La réflexion peut être enrichie par la participation des citoyens, à la fois en tant qu'usagers des services publics de sécurité et en tant que contribuables.
- **La réforme fiscale** : dans leur effort visant à améliorer la collecte des impôts, les autorités nationales peuvent explorer les moyens de renforcer la performance des services douaniers. Au-delà de l'optimisation des recettes fiscales, cela peut constituer une première étape vers un débat plus ambitieux sur l'efficacité, l'efficacités et la transparence des services de contrôle aux frontières, notamment en prenant en compte les préoccupations des citoyennes et citoyens par rapport aux pratiques de corruption dans les postes-frontières.

5.4. Quelle stratégie adopter pour mener des consultations sur la RSS ?

Les autorités nationales doivent envisager les consultations sur la RSS d'une manière aussi inclusive que possible. Diverses approches peuvent permettre aux parties prenantes à différents niveaux d'influer sur la définition du programme d'action relatif aux questions de sécurité.

- **Consultations formelles** : le processus de consultation peut être initié de manière formelle en organisant une série de réunions décentralisées qui débouchent sur un forum national tel qu'un séminaire gouvernemental ou une conférence nationale plus large sur la RSS. Ce type d'événements doit être inclusif et intégrer des représentants de différents types de parties prenantes de la société civile.
- **Discussions informelles** : lorsque des acteurs clés parmi les parties prenantes opposent des résistances à une initiative de RSS, des discussions bilatérales, des réunions informelles et des activités discrètes de lobbying s'avèrent souvent plus efficaces que les grands rassemblements publics pour dégager un accord initial et emporter l'adhésion des sceptiques.
- **Sensibilisation du public** : les campagnes d'information et de sensibilisation permettent aux autorités nationales de partager les informations et de recueillir les réactions des populations. Pour mener à bien ce type d'interactions, les autorités nationales doivent être à l'écoute des opinions de la population, notamment en se montrant disposées à ajuster le rythme, l'intensité ou l'approche de la RSS aux besoins et aux préoccupations exprimées par les citoyens. Cependant, les autorités nationales doivent étroitement encadrer et modérer le débat public afin que celui-ci demeure constructif.

Encadré 8 : Dialogues nationaux sur la RSS

Le Document cadre de prévention des conflits de la CEDEAO (DCPC) recommande, comme moyen pratique de rechercher un consensus, de mener fréquemment « des dialogues nationaux sur la RSS, qui sont consultatifs et basés sur la participation de toutes les parties prenantes stratégiques y compris les prestataires de services de sécurité (officiels et non officiels) et les organes de contrôle, notamment la société civile et les groupes vulnérables. »

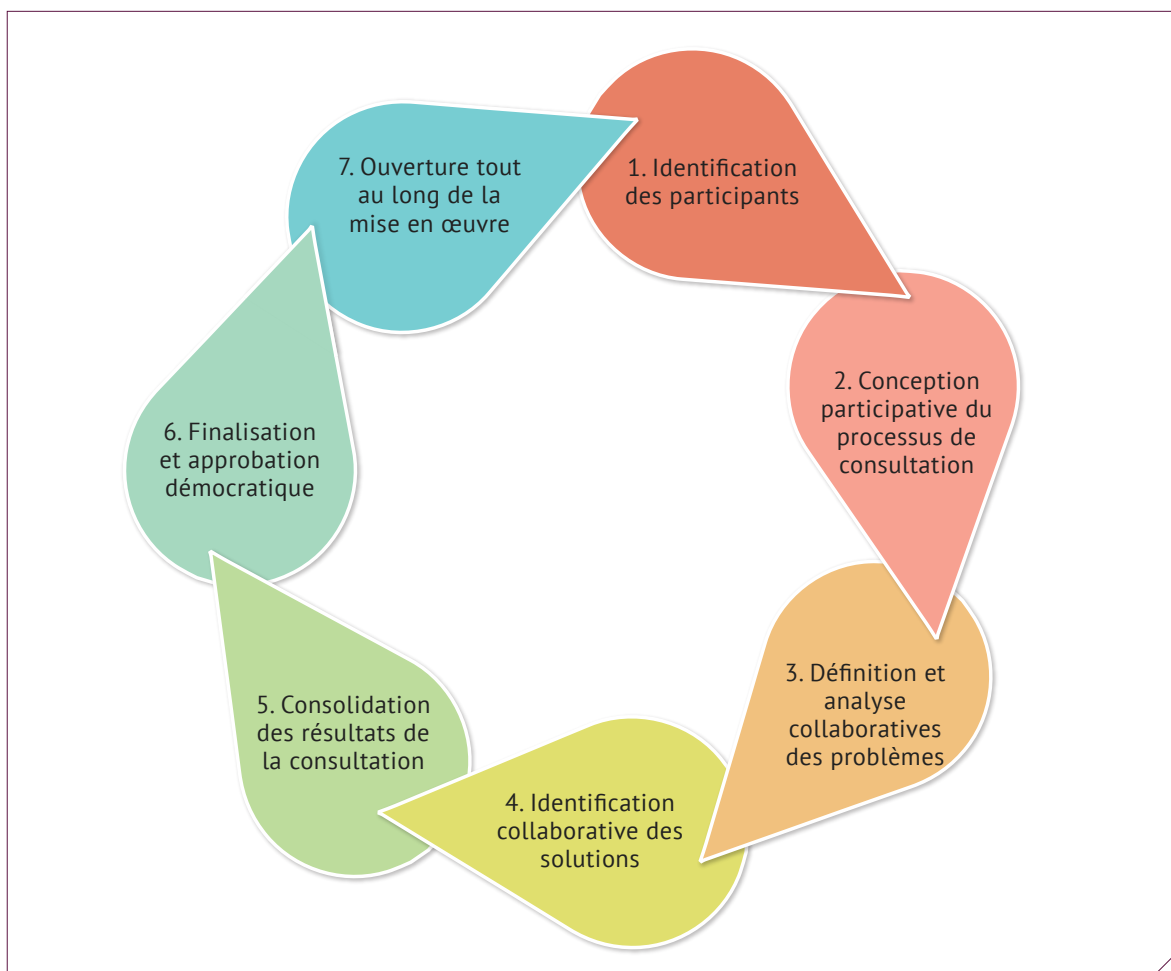
Source : DCPC, para. 75(j).

Afin d'être réellement inclusifs et de faire en sorte que toutes les parties prenantes partagent un sentiment durable de responsabilité mutuelle à l'égard du processus, les dialogues nationaux sur la RSS doivent reposer sur un cadre de consultation interactif et conçu pour le long terme, plutôt que sur des réunions ponctuelles.

En fonction du niveau d'avancement du processus, les actions de consultation peuvent prendre diverses formes, telles que :

- des débats constructifs avec les partis politiques ;
- des forums de dialogue ou des conférences aux niveaux national, régional et local qui réunissent la population afin de débattre de questions de sécurité et d'examiner comment la RSS peut bénéficier aux citoyens ;
- des programmes de télévision et/ou de radio informatifs et interactifs, y compris sur les stations de radio communautaires ;
- des réunions de sensibilisation au niveau des localités et des circonscriptions pour informer les populations locales et recueillir leurs réactions à travers des débats publics ou des groupes de discussion ;
- des séances d'information sur les campus et des groupes de discussion d'étudiants ;
- le recours à des SMS et aux médias sociaux, là où la technologie est disponible et abordable, à la fois pour diffuser des informations et recueillir les opinions des citoyens.

5.5. Étapes clés pour la recherche d'un consensus inclusif sur les questions de sécurité



L'instauration d'un climat de consensus et de confiance requiert à la fois une sensibilité politique et des compétences techniques. Le processus peut être décomposé en sept étapes majeures, associées à des questions clés que les autorités nationales devraient examiner attentivement.

1) **Identifier les participants**, en prêtant attention à la fois aux critères d'inclusion et de représentation.

- **Inclusion.** Tous les groupes concernés sont-ils représentés ? Le fait d'ignorer certaines parties prenantes réduit le caractère inclusif du processus. Si certains de ces groupes refusent sciemment de prendre part au processus, les autorités nationales peuvent choisir d'indiquer clairement que ces acteurs ont été invités à participer et qu'ils peuvent se joindre au débat, au cas où ils changeraient d'avis.

En fonction du poids social et politique des groupes réticents, il peut être préférable d'examiner les causes de leurs doutes avant d'aller plus loin. Cependant, en règle générale, les autorités nationales doivent être résolues à ne pas laisser des groupes d'influence circonscrits paralyser le processus si une partie importante du groupe cible spécifique ou si la société en général manifeste sa volonté d'aller de l'avant.

Un autre aspect important de l'inclusion consiste à impliquer les groupes vulnérables habituellement exclus du débat public. Il est également essentiel d'intégrer les personnes qui sont en proie à l'insécurité de manière disproportionnée, qui ont un accès limité à l'information et ont rarement la possibilité de se faire entendre, comme :

- les diasporas, surtout si des parties importantes de la population ont fui le pays en raison de graves violations et atteintes aux droits humains commises par les acteurs du secteur de la sécurité. Les citoyens qui demeurent en exil par peur et méfiance de l'appareil de sécurité doivent être en mesure de participer aux consultations ;
- les personnes déplacées internes, qui n'ont peut-être pas accès aux structures de gouvernance locale ou à d'autres canaux formels de participation là où elles se trouvent ;
- les groupes défavorisés, peu éduqués ou socio-économiquement marginalisés (y compris les femmes vivant en milieu rural).

- **Représentation.** Lorsque sont organisées des rencontres consultatives spécifiques à l'attention d'un nombre limité de participants, par exemple lors de conférences nationales, les groupes sociaux peuvent être représentés par des délégués. Dans ce cas de figure, certaines questions clés doivent être examinées. Par exemple, de quelle manière sont définies les catégories sociales qui seront représentées : en fonction du genre, des groupes d'âge, de l'origine géographique, ethnique, etc. ? Quelle échelle de représentation de ces différents groupes est définie (nationale, régionale/provinciale, locale) et pour quelle raison ? Comment les représentants de chaque groupe sont-ils identifiés et sur quoi leur légitimité à parler au nom de ce groupe repose-t-elle ?

Les autorités nationales devraient encourager chaque groupe à se faire représenter par une petite équipe de délégués plutôt que par des individus isolés. Les représentants des groupes sociaux doivent également être incités à rendre compte du résultat des consultations aux personnes au nom desquelles ils s'expriment, car cela permet d'assurer une plus large participation de la population dans ce processus. Il est crucial que chaque composante de la population, consultée par le biais de ses représentants, se sente réellement représentée. Il faut, à cette fin, prendre en compte des facteurs tels que le sexe, l'âge, la religion et d'autres éléments pertinents de la diversité. En fonction du contexte, les parties prenantes traditionnelles qui sont respectées et les organisations non gouvernementales (ONG) crédibles et dotées d'une solide base communautaire peuvent être en mesure d'exprimer les préoccupations des divers secteurs de la population.

« Il est important de souligner que les ONG ne peuvent pas s'exprimer au nom de l'ensemble de la représentation civique. La population en général, les experts indépendants et les individus qui ne font pas partie d'associations civiques doivent également être encouragés et habilités à participer au processus. »

Équipe spéciale interinstitutions pour la réforme du secteur de la sécurité des Nations Unies, Security Sector Reform Integrated Technical Guidance Notes, 2012, p. 16.

- 2) **Concevoir le processus de consultation de manière participative.** Quel est le moyen le plus approprié pour mobiliser les participants de manière libre, pacifique et constructive ? Les autorités nationales doivent évaluer les avantages et les inconvénients des diverses méthodes à disposition. Lors de la planification d'activités de consultation spécifiques (ateliers, conférences, forums, etc.), il convient de choisir avec soin des lieux et un calendrier neutres permettant à tous les participants ciblés de prendre part aux discussions et de s'exprimer librement. Il faut notamment prendre en compte les fêtes religieuses, les obstacles socioculturels comme les tabous, la connotation de certains lieux et certaines valeurs culturelles associées à des rôles traditionnels – par exemple, la pression sociale exercée sur les femmes lorsqu'elles s'expriment en présence d'hommes, ou sur les jeunes en présence de leurs aînés.

Lors de la conception du processus de consultation, il convient d'intégrer la gestion des risques de conflits, en anticipant et en s'efforçant d'éviter d'éventuels impacts négatifs (voir encadré 10). L'implication des participants dans la définition du cadre de concertation contribue à préserver la confiance, à consolider la dynamique endogène du processus et à renforcer le sentiment de responsabilité commune des parties prenantes.

- 3) **Définir et analyser les enjeux de manière participative.** Toutes les parties comprennent-elles et abordent-elles de la même manière les défis de sécurité ? Pour parvenir à une vision commune de la sécurité, toutes les parties prenantes de société doivent s'accorder sur des définitions communes, par exemple, sur l'identification des acteurs qui font – ou devraient faire – partie du secteur de la sécurité. Le dialogue inclusif joue un rôle particulièrement important à ce stade, car il contribue à définir les valeurs nationales de base qui sous-tendent le processus de RSS. Compte tenu de la dimension subjective et psychologique de la sécurité, les citoyens doivent être encouragés à formuler, avec leurs propres mots et dans les langues locales, leur expérience de l'insécurité, leurs perceptions du secteur de la sécurité et leurs points de vue quant aux priorités en matière de sécurité. Dans de nombreux cas, les enseignements tirés d'expériences passées au niveau local peuvent enrichir la définition nationale des défis de sécurité.

Dans les pays où des pratiques de corruption et de népotisme ont profondément ancré un climat d'impunité pour les acteurs du secteur de la sécurité et ont réduit au silence les populations, le fait de rendre la parole à la population constitue une étape importante pour restituer aux citoyens le pouvoir d'influer sur leur propre sécurité et reconstruire un réel sentiment de responsabilité collective.

- 4) **Identifier des pistes de solutions de manière participative.** Lorsque les défis du secteur de la sécurité ont été identifiés avec toutes les forces vives du pays, il appartient aux autorités nationales d'encourager les parties prenantes à proposer des pistes de solutions aux défis relevés. Il peut s'agir notamment de définir un cadre de réflexion collaboratif et d'encourager la formulation de propositions innovantes, réalistes et présentant un bon rapport coût-efficacité pour répondre aux menaces et réduire les vulnérabilités. En fonction des sujets examinés, il peut être plus efficace de mener cette étape au niveau local ou régional ou de l'axer autour de questions transversales. Les suggestions peuvent porter sur des actions aussi bien préventives que réactives, ainsi que sur des réponses aussi bien systémiques que visant spécifiquement un problème donné.
- 5) **Consolider les résultats des étapes 3 et 4.** L'identification conjointe des menaces (étape 3) et des pistes de solutions (étape 4) permet de commencer à définir une vision commune de la sécurité qui prend en compte les opinions de toutes les parties prenantes. Compte tenu de leur rôle de leadership, les autorités nationales ont la responsabilité de centraliser et de traiter les résultats des consultations nationales afin de les consolider de manière stratégique et cohérente. Elles peuvent être soutenues dans cette tâche par des conseillers techniques (y compris des experts en genre) chargés de veiller à ce que toutes les considérations pertinentes soient abordées (voir encadré 9). De ce point de vue, exercer le leadership politique, c'est aussi rechercher des voies et des moyens pour concilier des opinions divergentes et trouver des compromis afin de définir les priorités stratégiques. En fonction de l'impartialité, ou au contraire de la partialité, avec laquelle elles traitent les résultats des consultations, les autorités nationales peuvent renforcer ou, au contraire, affaiblir la crédibilité du processus.

Encadré 9 : Le rôle des conseillers techniques

Consolider la vision nationale de la sécurité exige, en plus d'une grande sensibilité politique, le recours à une expertise technique. Les conseillers techniques (hommes comme femmes) peuvent contribuer de manière déterminante à la collecte, au traitement et à l'analyse des résultats du processus de consultation. Ils peuvent traduire les principes de la RSS en propositions concrètes visant à améliorer le secteur de la sécurité, tout en veillant à ce que ces propositions restent pertinentes et adaptées au contexte national.

Le recours à des experts nationaux et à des conseillers internationaux peut présenter l'avantage d'allier une solide connaissance de l'environnement local avec les enseignements tirés des expériences d'autres pays. Cependant, il convient de souligner que la tendance de certains experts étrangers à tenter de dicter la conduite du processus de réforme ou à promouvoir un modèle standard pour la RSS peut nuire à l'exigence d'un processus véritablement endogène conçu et conduit par les acteurs nationaux.

Attention : le fait de travailler dans le secteur de la sécurité, même dans une position de leadership, ne suffit pas à faire d'un acteur un expert de la RSS. De même, « le fait d'être une femme ne confère pas automatiquement le statut "d'expert en sexospécificités", pas plus qu'une représentation féminine accrue ne garantit une meilleure prise en compte des sexospécificités dans une politique ou un programme d'égalité des sexes¹³. »

Bien que la RSS exige des compétences techniques, les considérations techniques ne peuvent pas se substituer au leadership politique de la réforme. La RSS est avant tout un processus politique, qui doit être soutenu mais non guidé par des aspects techniques.

- 6) **Approuver de manière démocratique la vision nationale de sécurité.** Après avoir été arrêtée au plus haut niveau politique, sur la base des résultats du processus de consultation, la vision nationale de la sécurité devrait être formalisée dans une politique nationale de sécurité ou un document de cet ordre. Ce document doit faire l'objet d'une approbation démocratique sous la forme, par exemple, d'un vote d'approbation par le parlement et/ou de la signature d'un document de synthèse par les représentants des différents groupes sociaux impliqués dans la consultation. Ce document doit être rendu public.
- 7) **Maintenir un esprit d'ouverture tout au long de la phase de mise en œuvre.** En tant que leaders du processus de RSS, il incombe aux autorités nationales de mettre en place et de promouvoir les conditions propices au contrôle démocratique du processus de réforme. L'une des manières de le faire consiste à autoriser la participation active des parties prenantes civiles – y compris non étatiques – au système de suivi mis en place ; ou encore habiliter le Parlement, les institutions indépendantes de supervision et les OSC à exercer un contrôle démocratique du processus de RSS et à émettre des suggestions pour l'améliorer.

Concernant la mise en œuvre inclusive des processus de RSS, voir l'Outil 2 : La programmation de la RSS.

2

Les partenaires internationaux exercent souvent des pressions sur les autorités nationales pour accélérer certains aspects du processus de RSS. La recherche d'un consensus est l'un des aspects essentiels qui fait souvent l'objet d'une certaine précipitation. Cela peut affecter la durabilité de l'ensemble du processus de RSS. Les autorités nationales doivent faire preuve de patience et allouer suffisamment de temps à la phase d'élaboration participative d'une vision nationale de la sécurité, dans laquelle toutes les parties prenantes nationales puissent se retrouver.

5.6. Quels sont les défis à relever pour parvenir à un consensus en matière de RSS ?

Il peut être difficile, au niveau national, d'atteindre le degré requis de participation et de confiance des parties prenantes dans le processus, et ce, pour plusieurs raisons.

- **La recherche d'un consensus** vise à réunir un grand nombre de parties qui ont des opinions différentes, parfois antagonistes. Au sortir d'un conflit, il peut arriver que certaines parties prenantes soient des ennemis d'hier. Dans les pays post-autoritaires, l'émergence d'une culture de la liberté d'expression peut prendre du temps. Même dans les situations de paix et de stabilité, la recherche d'un consensus peut faire remonter à la surface des rivalités politiques profondément enfouies ou un lourd passé d'incompréhension entre les communautés. Il revient aux autorités nationales de créer les conditions d'un échange d'opinions pacifique et constructif.
- **Le gouvernement peut lui-même être considéré comme partisan.** Dans ce cas, il peut être utile de faire appel à un médiateur externe et agréé par tous pour faciliter les discussions. La CEDEAO est souvent bien placée pour mener une telle médiation, mais celle-ci ne peut être efficace que si toutes les parties prenantes considèrent la médiation comme impartiale et si elles ont le sentiment d'avoir bénéficié d'un accès équitable au débat et que leurs opinions ont réellement été prises en compte. Toutefois, l'agenda de la RSS doit être fixé par les acteurs nationaux, et non dicté par le médiateur externe.

- **Les prestataires de services de sécurité et de justice informels et coutumiers** doivent être inclus dans le processus de réforme. Cependant, du fait de la diversité de ces groupes, il peut être difficile d'identifier des représentants largement agréés. Cela peut également poser des questions de légitimité.
- **Réguler les attentes.** Les consultations doivent être conduites avec prudence afin de ne pas susciter des attentes irréalistes. Les autorités nationales doivent être conscientes du fait que les espaces créés pour recueillir les opinions de la population peuvent facilement être perçus, à tort, comme des forums de plaintes et de griefs. Cela peut susciter implicitement l'espoir que toutes les préoccupations soulevées seront définitivement résolues à court terme. Or, la RSS est un processus long, coûteux et complexe. Pour préserver sa crédibilité, la RSS ne doit pas être présentée comme une panacée à tous les défis de gouvernance soulevés au cours des consultations.

Encadré 10 : « Ne pas nuire » – un principe d'adaptation au contexte

« Do no harm » (en français : « Ne pas nuire ») est un principe d'intervention qui reconnaît le risque pour toute action, réaction ou omission de générer des impacts négatifs involontaires ou imprévus sur la population locale, les dynamiques sociales et les structures communautaires, le secteur de la sécurité ou le climat politique et socio-économique en général.

L'objectif est d'atténuer deux types de risques importants liés à une action.

- **Les effets non intentionnels** : le principe « Ne pas nuire » incite les personnes chargées de la planification et de la mise en œuvre d'un programme de RSS à anticiper toutes les répercussions possibles de ce processus afin d'identifier au préalable les éventuelles actions contre-productives.
- **Les effets négatifs/néfastes** : le principe « Ne pas nuire » recommande d'évaluer l'éventuel impact négatif d'une action à l'aune de ses avantages pour les parties prenantes et le processus national, et de planifier des mécanismes pour atténuer cet impact.

Le principe « Ne pas nuire » a de nombreuses conséquences opérationnelles sur le processus de recherche d'un consensus. Lors de la consolidation des résultats issus de l'identification conjointe des problèmes de sécurité et des pistes de solution, les conseillers en matière de RSS doivent tenir compte de la complexité de l'environnement général du pays et évaluer les implications de chaque scénario possible en termes d'interactions sociales, de dynamique des conflits, de capacités de gouvernance existantes, de ressources disponibles et de gestion de la stratégie. L'objectif est d'éviter que la RSS n'entraîne des effets négatifs tels qu'une détérioration de la situation de sécurité ou des relations civilo-militaires.

Le principe « Ne pas nuire » nécessite non seulement de la prévoyance et de l'anticipation, mais aussi de la souplesse et du réalisme. Le respect de ce principe peut conduire les personnes chargées de la planification et de la mise en œuvre de la RSS à reformuler certaines activités initialement prévues, voire à y renoncer purement et simplement.

Contextualiser la RSS

« Les États et les sociétés définissent et appliquent la sécurité en fonction de leur contexte, de leur histoire, de leur culture et de leurs exigences particulières. Il n'existe pas de modèle universel en la matière. »

Source : Rapport au Secrétaire général, « Assurer la paix et le développement : le rôle des Nations Unies dans l'appui à la réforme du secteur de la sécurité », Nations Unies, 2008.

6.1. Il n'existe pas de modèle unique

Les autorités nationales doivent considérer la RSS comme une approche qui fournit un cadre général propice à l'élaboration d'une architecture de la sécurité répondant aux besoins spécifiques de leur pays, et non comme un paradigme figé imposant un format unique à tous les pays. La RSS ne doit pas être présentée comme un « modèle unique » mais plutôt comme une approche souple qui est d'autant plus efficace lorsqu'elle est contextualisée.

Même si un État ne s'engage pas dans un processus de RSS typique à grande échelle, la mise en œuvre de réformes limitées peut améliorer sensiblement l'efficacité et la gouvernance des institutions de sécurité (voir encadré 11). En Afrique de l'Ouest, des pays comme le Ghana, le Nigéria et le Sénégal ont apporté des améliorations à leurs secteurs de la sécurité, sans que ces réformes ne soient formellement qualifiées de RSS. Le fait d'axer son attention sur des domaines, des instruments ou des institutions prioritaires constitue un moyen efficace de mettre le cadre de la RSS au service des objectifs prioritaires du pays.

La lourdeur apparente et la complexité technique de la RSS ne doivent pas décourager les autorités nationales. Il appartient à chaque pays d'entreprendre des réformes en adoptant le format le plus réaliste et le plus approprié à sa situation.

Même lorsqu'elles sont limitées, il est important que les réformes touchant au secteur de la sécurité adoptent une approche holistique. Cela signifie qu'elles doivent s'inscrire dans une vision nationale plus large et être en cohérence avec les autres réformes menées par l'État (voir section 6.4).

Encadré 11 : Exemples de réformes limitées

Réformes sectorielles :

- ✓ Réforme de la police
- ✓ Réforme de la défense
- ✓ Réforme judiciaire/ pénale
- ✓ Réforme du système de justice pour mineurs
- ✓ Réforme du secteur de la sécurité privée
- ✓ Etc.

Revue de politiques :

- ✓ Doctrine militaire
- ✓ Stratégie de sécurité intérieure
- ✓ Politique de protection civile
- ✓ Politiques de gestion des frontières
- ✓ Etc.

Normes éthiques inter-sectorielles :

- ✓ Politiques anticorruption
- ✓ Politiques du genre
- ✓ Normes de droits humains
- ✓ Etc.

Améliorer la réponse à certaines menaces spécifiques :

- ✓ Sécurité maritime
- ✓ Contre-terrorisme
- ✓ Traite des êtres humains
- ✓ Violence domestique
- ✓ Violence de gangs
- ✓ Etc.

6.2. Intégrer les normes internationales dans le droit national

Les normes qui sous-tendent la RSS font l'objet d'un consensus mondial croissant. Ces normes sont fondées sur les meilleures pratiques, ainsi que sur les instruments juridiques internationaux relatifs au fonctionnement des forces armées et des services de sécurité (voir encadré 12).

Encadré 12 : Exemples d'instruments internationaux pertinents en matière de RSS

Le droit international humanitaire (Conventions de Genève et leurs Protocoles)

Le droit international des droits humains, notamment la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants

La Convention des Nations Unies sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes

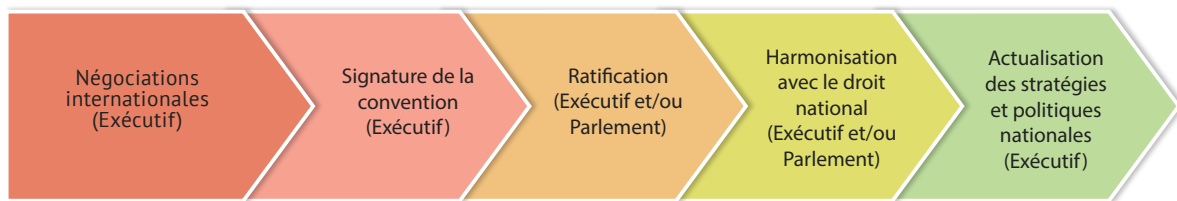
Le Cadre d'orientation sur la réforme du secteur de la sécurité de l'UA

Le Code de conduite des forces armées et services de sécurité de la CEDEAO

Le Protocole de la CEDEAO relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité

Les Résolutions de l'ONU sur l'état de droit, la paix et la sécurité

D'un point de vue juridique, l'élaboration d'un processus de RSS répondant aux besoins d'un pays donné requiert l'intégration en droit interne des instruments internationaux ratifiés par le pays. L'harmonisation des législations nationales avec ces instruments contribue à créer un cadre juridique propice à la RSS. Bien que les parlements jouent souvent un rôle central à cet égard, il peut leur être difficile d'intégrer dans les législations nationales les engagements internationaux liés à la sécurité sans un soutien politique de l'Exécutif. L'intégration des normes internationales dans le droit interne relève, en général, de la responsabilité conjointe de l'Exécutif et du Parlement (voir le schéma ci-après). Dans certains cas, comme en Côte d'Ivoire, la ratification des traités internationaux peut également être une prérogative de l'Exécutif.



6.3. La RSS et les autres réformes publiques : identifier des points d'entrée

Dans le but de développer *sur mesure* un programme de RSS véritablement adapté à leur situation nationale, les États doivent inscrire ce processus de réforme dans leurs structures globales de gouvernance. Il appartient à chaque État de développer les synergies pertinentes entre le programme de RSS et les autres programmes de réformes publiques en tenant compte de la complexité de leur environnement national. Du fait de leur responsabilité de maîtres d'œuvre de la RSS, les autorités nationales doivent examiner leur mode d'interaction avec les autres acteurs du processus et concilier les priorités des besoins de sécurité avec d'autres aspirations légitimes de la population, telles que le développement socio-économique.

Encadré 13 : La réforme du secteur public au Ghana

Depuis plusieurs années, le Ghana s'est engagé dans une réforme de son secteur public, qui vise avant tout à rationaliser le versement des salaires des fonctionnaires et à accroître la soutenabilité des politiques de rémunération du secteur public. Cette réforme a contribué à améliorer la productivité des institutions étatiques de sécurité et plus largement de l'administration publique. Les pertes de recettes ont été réduites et des ressources ont été libérées pour soutenir d'autres priorités nationales, notamment en matière de prestation de services de sécurité.

Encadré 14 : Exemples d'interactions inter-sectorielles

La réglementation nationale du secteur privé peut affecter la manière dont les entreprises de sécurité privées opèrent.

La réforme de l'administration publique peut contribuer à remodeler l'image de l'Administration et à créer un état d'esprit axé sur le service chez les fonctionnaires, y compris le personnel du secteur de la sécurité.

Les processus de décentralisation peuvent favoriser le développement d'une police de proximité ou d'autres dispositifs de sécurité au niveau local.

Normalement, les réformes touchant les questions de genre dans l'administration publique devraient aussi avoir un impact sur les institutions de sécurité, notamment en termes de ressources humaines, de procédures opérationnelles et de structures de contrôle interne.

6.3.1. La RSS et les programmes nationaux de développement

Dans les pays en développement tels que les États membres de la CEDEAO, les efforts en matière de RSS doivent être liés aux programmes de réduction de la pauvreté. Pour assurer la durabilité des réformes, les besoins en matière de développement et de sécurité de la population doivent être traités d'une manière cohérente. En Sierra Leone, par exemple, la RSS a été successivement reliée au Document de stratégie de réduction de la pauvreté (2005-2007), à l'Agenda pour le changement (2008-2012), puis à l'Agenda pour la prospérité (2012-2018).

Les cadres nationaux de développement sont souvent alignés sur les objectifs de développement internationaux, tels que les Objectifs du Millénaire pour le développement pour la période 2000-2015

(OMD), lesquels seront relayés dès 2016 par les Objectifs de développement durable (ODD)¹⁴. Les mesures prises pour atteindre ces objectifs dans le secteur de la sécurité peuvent stimuler les réformes de gouvernance. Par exemple, les stratégies nationales mises en place pour réaliser l'OMD 3 sur la promotion de l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (qui sera relayé dès 2016 par l'Objectif 5 des ODD: Parvenir à l'égalité entre les sexes et autonomiser toutes les femmes et les filles) doivent viser à intégrer la dimension genre dans la gouvernance du secteur de la sécurité. Cependant, le fait de lier la RSS au programme national de développement ne doit pas conduire à une « sécurisation » du développement, à savoir le transfert vers le domaine de la sécurité de ressources essentielles au développement. Il revient aux autorités nationales de veiller à ce que l'allocation des ressources réponde de manière équilibrée et adéquate aux différents besoins de la population (section 6.3.2).

« Contribution au développement national : les forces armées et services de sécurité contribuent au développement économique et social de leur pays. »

Source : Code de conduite des forces armées et services de sécurité de l'Afrique de l'Ouest de la CEDEAO, 2011, article 23.

Les failles en matière de sécurité peuvent gravement affecter les programmes de réduction de la pauvreté. Ainsi, diverses études menées en Afrique de l'Ouest ont montré l'impact socio-économique dévastateur de la mauvaise gouvernance de l'appareil judiciaire et du système pénal¹⁵. À l'inverse, l'amélioration de l'efficacité et la redevabilité des institutions de justice et de sécurité contribuent à la reprise économique. La bonne gouvernance en matière de sécurité crée des emplois et favorise la cohésion sociale.

Par conséquent, le programme de RSS doit être cohérent avec les réformes sociales et de développement touchant les domaines suivants .

✓ **Stratégies d'emploi**

- Dans quelle mesure le redimensionnement du secteur de la sécurité affecte-t-il le marché de l'emploi dans son ensemble ?
- Quelles sont, plus largement, les perspectives de création d'emplois dans le secteur de la sécurité ?
- Quels services de soutien les institutions chargées de la sécurité peuvent-elles sous-traiter à des petites et moyennes entreprises afin de stimuler la création d'emplois ?
- Comment une prestation de services de sécurité plus efficace peut-elle améliorer l'environnement économique ?

✓ **Gestion de la santé publique**

- Quel est l'impact des problèmes de santé publique sur la prestation de services de sécurité ?
- Comment faudrait-il intégrer la prévention et le traitement des crises sanitaires dans les visions, les missions, les mandats et la formation des institutions de sécurité ?
- Dans quelle mesure les capacités médicales au sein du secteur de la sécurité peuvent-elles soutenir le système de santé civil dans le cadre des relations civilo-militaires ?

✓ **Éducation et formation**

- Comment le système éducatif traite-t-il des concepts de l'état de droit, du respect des droits humains, de l'égalité hommes-femmes, de la participation citoyenne et de la responsabilité démocratique ?
- Quelles possibilités de formation professionnelle et de reconversion sont offertes au personnel de défense et de sécurité démobilisé ?
- Comment peut-on améliorer l'intégration des valeurs et de la formation éthique dans les programmes professionnels du secteur de la sécurité ?

6.3.2. La RSS et les réformes des finances publiques

La rationalisation des finances publiques joue un rôle essentiel dans la stabilité de l'État et la soutenabilité de son budget et de ses ressources. La RSS vise à assurer une répartition sectorielle optimale du budget national afin que les dépenses de sécurité ne compromettent pas les investissements alloués au développement. Les réformes des finances publiques créent des occasions d'impulser un débat sur l'abordabilité, le rapport coût-efficacité, la viabilité financière et la redevabilité du secteur de la sécurité.

La mise en place de processus budgétaires efficaces permet de veiller à ce que les institutions de sécurité bénéficient des ressources nécessaires pour accomplir leur mission et que les fonds publics soient utilisés de manière responsable. Il est essentiel de planifier et de gérer de manière stratégique les budgets alloués à la défense et à la sécurité afin d'assurer l'opérationnalité de l'architecture nationale de la sécurité.

Voir l'Outil 3 :
*Bonne gouvernance
financière des
institutions de
défense et de sécurité.*

3

En tant que composantes de la fonction publique, les institutions de défense et de sécurité sont affectées, à de nombreux égards, par les réformes des finances publiques. Ces réformes peuvent avoir un impact sur les salaires, les avantages sociaux et le taux d'imposition du personnel de la défense, de la justice et de la sécurité ; sur le recrutement, les possibilités de formation et de développement de carrière dans ces secteurs ; et sur l'équipement, l'infrastructure et les conditions générales de travail.

À l'inverse, une bonne gouvernance du secteur de la sécurité contribue également à améliorer la performance financière globale de l'État dans les domaines suivants :

- **La gestion des frontières.** Une administration plus efficace et plus transparente des frontières améliore la collecte des droits de douane, facilite les échanges commerciaux et contribue à la lutte contre les réseaux transfrontaliers de traite des êtres humains, de contrebande et de blanchiment d'argent. Dans le cadre des accords régionaux de la CEDEAO relatifs à la liberté de circulation, cette organisation régionale a un rôle important à jouer pour aider ses États membres à améliorer l'intégrité, l'efficacité et la coordination de leurs services frontaliers.
- **La gouvernance interne.** L'amélioration des mécanismes de gouvernance interne des institutions de sécurité peut optimiser le rapport coût-efficacité et réduire les dépenses, en particulier grâce à des processus de passation des marchés publics concurrentiels, à l'harmonisation des systèmes comptables, à la standardisation des procédures administratives et financières, à la supervision hiérarchique des transactions financières, ou encore à l'intégration des audits et des vérifications des antécédents des fonctionnaires (surtout en matière d'intégrité) dans les habitudes institutionnelles.
- **Le contrôle parlementaire.** Les parlements jouent un rôle majeur dans le contrôle de la rigueur budgétaire des institutions de sécurité. Les commissions parlementaires de défense et de sécurité ainsi que celles chargées du budget et des finances doivent analyser conjointement les rubriques budgétaires allouées au secteur de la sécurité au niveau national. Elles peuvent demander des éclaircissements par le biais de questions au gouvernement et d'auditions de responsables de la défense et de la sécurité ou d'autres experts sectoriels. Cela leur permet de formuler des recommandations visant à un meilleur alignement des budgets de la sécurité sur les besoins de la population, et ce afin de veiller à ce que la budgétisation soit axée sur les résultats. Ces commissions doivent également évaluer le niveau des dépenses publiques à l'aune des résultats obtenus eu égard aux politiques et priorités nationales.
- **Un contrôle indépendant.** Des institutions telles que la Cour des comptes, le Bureau du Vérificateur général et les agences nationales de lutte contre la corruption, mais aussi les OSC, contrôlent l'intégrité financière du secteur de la sécurité. Leur travail contribue à limiter le gaspillage, les détournements de fonds publics et la corruption, ainsi que le manque à gagner que ces pratiques entraînent pour le budget de l'État. Ces acteurs agissent également comme des lanceurs d'alerte qui mettent en lumière l'insuffisance du financement alloué à la réponse étatique face à certains types de menaces.
- **La gestion des revenus générés par le secteur de la sécurité.** Les industries publiques ou semi-publiques gérées par les institutions de sécurité se livrent parfois à des activités lucratives telles que le commerce d'armes ou la prestation de services de protection facturés. La participation à des opérations de maintien de la paix entraîne également une compensation financière qui vise à couvrir les coûts supportés par les pays fournisseurs de contingents. Ces revenus peuvent être utilisés pour soutenir le développement du secteur de la sécurité ou pour répondre à d'autres besoins nationaux.

Il n'est pas possible d'assurer un contrôle externe des finances du secteur de la sécurité sans une coopération des institutions de l'Exécutif et de la sécurité, car ce sont ces organes qui donnent accès aux renseignements et documents nécessaires en la matière. Dans la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest, un grand secret entoure des domaines comme le contrôle financier des services de renseignement, en raison de leur caractère hautement sensible et de la tradition de confidentialité qui les caractérise. Néanmoins, un certain nombre de mécanismes – à commencer par un cadre juridique clair – peuvent être mis en place pour permettre un contrôle efficace, et ce, sans compromettre la confidentialité et la sécurité nationale¹⁶. Par exemple, des systèmes confidentiels de contrôle, tels que des audiences à huis clos conduites par des commissions parlementaires, peuvent limiter le recours à l'argument de la confidentialité, parfois brandi de manière abusive par les acteurs de la défense et de la sécurité comme prétexte pour échapper à leur obligation de redevabilité.

Les commissions parlementaires et les institutions de contrôle indépendantes dotées d'un mandat juridique adéquat ont également la possibilité de formuler des requêtes d'information, d'ouvrir des enquêtes ou de mener des inspections à huis clos. Pour entreprendre de telles investigations, le personnel clé des institutions de contrôle peut être amené à demander les habilitations requises, lesquelles sont accordées à l'issue de procédures obligatoires de vérification des antécédents.

Encadré 15 : Responsabilité financière du secteur de la sécurité

Article 11 : Responsabilité financière

L'autorité politique nationale doit s'assurer que les ressources financières et logistiques appropriées sont mises à la disposition des forces armées et services de sécurité pour mener à bien leurs missions.

Article 19 : Transparence et responsabilité dans la gestion de la sécurité

Le contrôle démocratique des forces armées et services de sécurité par les institutions étatiques (exécutif, législatif et judiciaire) aussi bien que par les institutions de la CEDEAO doit s'exercer avec transparence et responsabilité, particulièrement dans les processus de planification de défense et de sécurité, du budget et des acquisitions.”

Source: Code de conduite des forces armées et services de sécurité de l'Afrique de l'Ouest de la CEDEAO, 2011.

6.3.3. La RSS dans les transitions démocratiques et post-conflit

Dans les environnements post-conflit, les autorités sont confrontées au défi majeur de coordonner le processus de RSS avec d'autres efforts de redressement et de stabilisation, tels que le DDR des ex-combattants, la réhabilitation des enfants soldats, la gestion du retour des réfugiés et des personnes déplacées, le contrôle des armes légères et de petit calibre (ALPC), la justice transitionnelle et les opérations de déminage. Il arrive souvent que plusieurs de ces processus se déroulent simultanément. Si la coordination de ces différentes activités est parfois ardue, elle peut également créer des points d'entrée vers la RSS (voir encadré 16).

De même, dans les sociétés en transition qui sortent de longues périodes de régime autoritaire, la coordination de la RSS avec des processus politiques tels que des élections, des conférences nationales et des efforts de réconciliation peut offrir de précieux points d'entrée. Au Nigéria, par exemple, les mesures visant à assurer la sécurité électorale ont débouché sur une coordination interagences. Les leçons tirées des violences électorales ont conduit la Commission électorale nationale indépendante et les acteurs du secteur de la sécurité nationale à créer le Comité consultatif interagences sur la sécurité des élections (ICCES). Cet organe offre un cadre novateur pour relever les défis de la sécurité d'une manière cohérente tout au long du processus électoral. L'ICCES est devenu un instrument majeur de limitation des risques en période électorale grâce à une approche collaborative qui a pris en compte le fait que l'organe de gestion des élections devait traiter de problèmes de sécurité lors des processus électoraux, alors même qu'il ne disposait que de peu, voire d'aucun, contrôle sur le secteur de la sécurité.

En 2012, la Commission Vérité, Justice et Réconciliation du Togo a inscrit la réforme du système judiciaire, des forces armées et des services de sécurité et de renseignement parmi les recommandations figurant dans son rapport final. Ces recommandations visent à prévenir la récurrence des violences politiques depuis l'indépendance. L'encadré 16 présente également l'exemple de la justice transitionnelle en Sierra Leone.

Encadré 16 : Où commencer ? Apprendre des expériences post-crisis

En général, les contextes de transition mettent en lumière le besoin d'une RSS et offrent en même temps un large éventail de points d'entrée vers ce processus complexe et multidimensionnel. Les accords de paix, les accords politiques, les révisions constitutionnelles et les processus de justice transitionnelle ouvrent, à cet égard, des perspectives majeures.

- **Accords de paix**

- Dans la mesure où ils favorisent la reconfiguration politique et sociale et fournissent une opportunité de renégociation des postes et ressources politiques, les accords de paix ouvrent aussi une possibilité de réorganisation du secteur de la sécurité.
- Les accords de paix qui prévoient l'intégration des ex-combattants dans les forces nationales permettent de capitaliser sur le lien intrinsèque qui existe entre le DDR et la RSS (voir le paragraphe sur le DDR ci-dessous).
- L'Accord de paix global conclu au Libéria en 2003 offre un exemple positif de disposition spécifique en matière de RSS¹⁷.
- Au Burundi, l'Accord de paix d'Arusha de 2000 prévoyait la professionnalisation des institutions chargées de la sécurité et de la justice, la création d'une force de police nationale et l'exclusion des nouvelles forces de sécurité de tout individu ayant commis des crimes de guerre, des violations et des atteintes aux droits humains ou ayant perpétré des coups d'État. Elle a jeté les bases d'un processus de RSS entamé en 2003.

- **Révision de la Constitution**

Lorsque les institutions de sécurité étatiques sont créées et régies par des dispositions constitutionnelles, une révision de la Constitution peut s'avérer nécessaire pour permettre le lancement de réformes de fond. La Constitution kenyane, révisée en 2010, a permis un renforcement institutionnel de l'appareil judiciaire, du Parlement et de l'Exécutif (y compris au niveau des forces de police, de la défense et des services de renseignements). La révision constitutionnelle a été menée dans le cadre du processus de consolidation de la paix adopté suite à la crise postélectorale de 2007-2008. Cela illustre également à quel point des événements électoraux peuvent constituer un point d'entrée vers un processus de RSS.

- **Justice transitionnelle**

Le rapport final de la Commission Vérité et Réconciliation de la Sierra Leone a reconnu que le népotisme et la corruption qui régnaient au sein des institutions de sécurité avaient contribué au déclenchement de la guerre civile. Cela a jeté les bases d'une réforme sectorielle visant à assurer un meilleur contrôle démocratique des forces de police, de l'armée et des services de renseignement.

- **DDR**

De par leur nature, les programmes de DDR et de RSS ont tendance à se chevaucher. Ne pas tenir compte de ce fait peut entraîner une mauvaise coordination de la réinsertion des ex-combattants. Ainsi, des individus dont les antécédents n'ont pas encore été vérifiés correctement peuvent se voir promettre une intégration dans les forces armées régulières. Or, tout processus de DDR efficace doit s'inscrire dans le cadre d'une approche plus vaste visant à contrôler le personnel armé dans les contextes post-conflit, même si ces deux aspects peuvent faire l'objet de sections distinctes au sein d'un accord de paix. Par ailleurs, le lancement d'un processus de RSS requiert un certain degré de démilitarisation et de stabilité ; le DDR joue donc un rôle de précurseur pour la RSS.

- **ALPC**

Si la RSS n'est pas suffisamment reliée au contrôle des ALPC, la mauvaise gestion des équipements militaires ou de sécurité (par exemple, le trafic d'armes de service ou l'existence de stocks de munitions mal comptabilisés) risque d'alimenter la prolifération des armes sur le marché illégal. En outre, l'incapacité des institutions de sécurité à endiguer la prolifération des armes à feu augmente le risque d'exposition à la violence armée et à la criminalité pour les citoyens.

6.4. La RSS n'est pas seulement destinée aux États fragiles

La RSS est parfois perçue comme un processus uniquement pertinent pour les États en proie à de lourds dysfonctionnements ou sortant d'un conflit armé. Cette croyance est erronée. En réalité, dans des situations volatiles, l'absence de leadership politique est un obstacle majeur à la conduite d'un processus de RSS. En effet, des structures étatiques de base doivent être présentes pour que la réforme soit conçue avant tout par les parties prenantes nationales, sur la base d'une initiative locale et sous la forme d'un processus endogène.

La RSS fait partie intégrante de la réforme de l'État. À ce titre, elle a sa raison d'être dans les pays sortant d'un conflit ou d'un régime autoritaire, dans les pays en phase de consolidation démocratique, mais aussi dans les sociétés ouvertes.

Les réformes du secteur public menées dans de nombreux pays de l'Afrique de l'Ouest pendant les années 1980 et 1990 ont généralement délaissé le secteur de la sécurité. La RSS peut donc être considérée comme une extension tardive de ces réformes. Dans une région où la plupart des États ont accédé à l'indépendance à une date encore relativement récente, la RSS contribue au processus plus large de renforcement des capacités et de la légitimité de l'État. Elle participe également à la restauration et/ou au renforcement de la crédibilité des institutions étatiques grâce à la prestation efficace de services de justice et de sécurité à la population. En Guinée, où l'autorité de l'État a été largement remise en question et où l'administration publique a longtemps été militarisée, le processus de RSS s'est révélé indissociable d'autres actions de renforcement continu de l'État.

Institutionnaliser le leadership de la RSS

7.1. Pourquoi faut-il des mandats institutionnels clairs ?

Lorsqu'est mis en place un programme de RSS complet impliquant toutes ou la plupart des composantes du secteur de la sécurité, le leadership opérationnel doit être confié à un organe spécifiquement chargé de la coordination et de l'organisation du processus, tandis que le leadership politique doit rester à la charge des autorités nationales. Cela facilite la création d'un cadre institutionnel adéquat.

En l'absence de mandats institutionnels clairs, il existe un risque de duplication des efforts déployés par les acteurs publics, de perte de temps et de gaspillage des ressources. De même, l'absence d'orientations solides quant au mode d'interaction entre les différentes institutions impliquées dans la mise en œuvre de la RSS peut nourrir une concurrence, entre les diverses institutions concernées, pour le leadership du processus. Cela risque de compromettre le processus. Une délimitation claire des structures, des canaux de communication et des responsabilités entre les institutions publiques permet de garantir la cohérence et la coordination nécessaires au niveau étatique.

En confiant à un organe spécifique la direction et la coordination de la RSS, les autorités nationales délèguent leur autorité opérationnelle et assignent des responsabilités claires pour la coordination du processus de réforme. L'organe de coordination chargé d'orienter la RSS à un niveau intersectoriel assure la cohérence globale du processus, tandis que les ministères concernés axent leurs actions sur des réformes sectorielles spécifiques.

7.2. Comment installer un organe chargé de la coordination de la RSS

L'organe chargé spécifiquement de la coordination de la RSS doit être doté d'un mandat clair, officiel et fermement enraciné dans le cadre juridique, et ce, afin de disposer de l'autorité et de la légitimité nécessaires pour remplir son objectif. Il est important que cet organe soit nommé par une autorité dotée de la compétence juridique et de la légitimité constitutionnelle requises pour engager le processus de RSS (Présidence, agence de sécurité nationale, Conseil national de sécurité, etc.). Cela évite les remises en question par d'autres institutions en concurrence pour le leadership du processus de RSS.

Les autorités nationales peuvent adopter une approche pratique, comportant par exemple les étapes suivantes :

- Étape 1 :** Procéder à une évaluation de la situation et des besoins en matière de RSS. Cette revue ou cette évaluation des besoins du secteur de la sécurité doivent être mandatées par l'Exécutif.
- Étape 2 :** S'appuyer sur les mandats codifiés dans la Constitution et sur d'autres lois pertinentes relatives aux institutions du secteur de la sécurité.
- Étape 3 :** Créer ou désigner un organe chargé de coordonner le processus de RSS (voir section 7.3) et le doter des pouvoirs nécessaires pour mener et coordonner ce processus. Cet organe doit répondre de ses actions devant les autorités mandatrices. Lors de la mise en place de l'organe de coordination, il est important que les autorités nationales soulignent explicitement la nécessité d'y inclure un point focal ou une unité genre et précisent que, pour être efficace, un processus de RSS doit absolument intégrer la dimension genre et prendre en compte les sexospécificités (voir encadré 17).
- Étape 4 :** Instaurer la législation pertinente et mettre à disposition les ressources nécessaires pour que l'organe chargé de coordonner la RSS soit en mesure d'accomplir sa mission : l'organe de coordination mandaté peut présenter des suggestions à l'Exécutif sur les réformes juridiques et/ou institutionnelles requises pour lui permettre de réaliser sa mission.
- Étape 5 :** Demander à l'organe de coordination de présenter une feuille de route exhaustive sur la RSS expliquant comment il entend mener le processus. Toutes les parties prenantes clés, en particulier les principaux ministères impliqués dans le processus de réforme, doivent participer à l'élaboration de cette feuille de route. Une fois validée par les autorités mandatrices, la feuille de route peut être présentée au Parlement pour y être approuvée de manière démocratique.
- Étape 6 :** Réexaminer la stratégie en cours de processus et l'ajuster si nécessaire.

Encadré 17 : La prise en compte systématique de la dimension genre

La prise en compte systématique ou « intégration de la dimension genre est une approche consistant à évaluer les incidences pour les femmes et pour les hommes de toute action envisagée, notamment dans la législation, les politiques ou les programmes, dans tous les secteurs et à tous les niveaux.

Il s'agit d'une stratégie visant à incorporer les préoccupations et les expériences des femmes aussi bien que celles des hommes dans l'élaboration, la mise en œuvre, la surveillance et l'évaluation des politiques et des programmes dans tous les domaines – politique, économique et social – de manière que les femmes et les hommes bénéficient d'avantages égaux et que l'inégalité ne puisse se perpétuer. Le but ultime est d'atteindre l'égalité entre les sexes. »

Source : Nations Unies, Documents officiels de l'Assemblée générale A/52/3/Rev.1, chapitre IV, paragraphe 4, 18 septembre 1997.

7.3. Quels types de mandats peuvent être confiés aux organes de coordination de la RSS?

Qu'ils soient fixés par un décret officiel ou par une autre forme de document juridique ou réglementaire, il est indispensable que la nomination et le mandat de l'organe de coordination de la RSS soient constitutionnellement irrécusables. Le leadership en matière de coordination de la RSS peut être spécifié de différentes manières. Le plus souvent, il est :

- ✓ **fixé par la Constitution** : au Ghana, le principal organe étatique responsable de toutes les questions relatives à la sécurité nationale tire son mandat de la Constitution.
- ✓ **identifié au sein des institutions étatiques existantes** : dans ce cas, il peut être nécessaire, par la suite, de renommer, réorganiser et/ou habiliter cet organe. L'Accord de paix global pour le Libéria conclu en 2003 prévoyait la mise en place d'une Commission de réforme de la gouvernance ; peu après, cet organe a été renommé Commission de la gouvernance par décision de l'Exécutif. Une lettre officielle de la présidente de la République libérienne a demandé à la Commission d'assurer le leadership

intellectuel du processus de RSS. En s'appuyant sur ce mandat, la Commission a joué un rôle de premier plan pour élaborer la stratégie nationale de sécurité. Cet organe a également facilité le renforcement des capacités pour faire en sorte que le secteur de la sécurité soit soumis à un contrôle démocratique, notamment en offrant des formations aux parlementaires.

- ✓ **créé en tant qu'organe ad hoc**, comme cela a été le cas pour le Comité national de pilotage de la RSS en Guinée et le Conseil national pour la RSS au Mali (voir encadré 18).

Attention : compte tenu de la nature multisectorielle de la RSS, les autorités nationales doivent faire preuve de prudence avant de confier à un ministère en particulier le mandat de conduire ou de coordonner le processus de RSS dans son ensemble, car elles pourraient ainsi donner l'impression erronée que la RSS ne concerne que ce ministère. Le fait d'habiliter un ministère spécifique au détriment d'un autre peut aussi générer des tensions qui mettent en péril la coopération intra gouvernementale en matière de RSS.

Encadré 18 : Créer un organe spécifique pour la RSS – l'exemple du Mali

Au Mali, un décret présidentiel signé en août 2014 a créé un Comité national pour la réforme du secteur de la sécurité (CNRSS). En se référant à la Constitution et à la Loi portant organisation générale de la défense nationale, ce décret définit la mission du CNRSS (art. 2) et précise sa composition (art. 4), son fonctionnement et les structures qui lui apportent un soutien (art. 5-16).

Le décret présente les bonnes pratiques suivantes :

- **Leadership politique** : l'article 1 du décret place le CNRSS sous l'autorité du président de la République.
- **Responsabilité principale de l'Exécutif** : selon l'article 4, les membres du CNRSS doivent être choisis parmi les acteurs nationaux, notamment au sein des ministères. L'article précise que le CNRSS peut, en outre, faire appel à tout autre ministère ou service, en fonction de ses compétences ou expertises particulières.
- **Implication directe du Parlement** : l'article 4 stipule également qu'un représentant de la commission parlementaire Défense nationale, Sécurité et Protection civile doit faire partie du CNRSS.
- **Participation nationale** : l'article 10 prévoit la possibilité d'impliquer le Médiateur, les représentants de l'Association des municipalités, les acteurs de la société civile (y compris les organisations de femmes et de jeunes, les syndicats et les OSC spécialisées) et d'autres personnes ressources œuvrant dans le domaine de la paix, de la sécurité et des droits humains.
- **Rôle de soutien de partenaires internationaux** : l'article 4 du décret prévoit la possibilité d'inviter à certaines séances du CNRSS les chefs d'organisations internationales partenaires et de missions diplomatiques, ainsi que des représentants de la société civile ou d'autres personnes ressources choisies en raison de leurs compétences et de leurs expertises avérées dans le domaine.

Source : Décret n° 2014-0609/P-RM du 14 août 2014 portant création du Comité national pour la réforme du secteur de la sécurité au Mali.

7.4. Quels sont les principaux rôles dévolus à l'organe de coordination de la RSS ?

- ✓ L'organe de coordination de la RSS agit comme gardien de la stratégie nationale en matière de RSS, qu'il peut être chargé d'élaborer ou d'actualiser dans le cadre d'une collaboration entre tous les ministères concernés et autres parties prenantes.
- ✓ Il dirige et coordonne la revue (ou l'examen approfondi) du secteur de la sécurité.
- ✓ L'organe de coordination conduit une cartographie exhaustive de tous les acteurs (étatiques et non étatiques, partenaires extérieurs) impliqués dans la RSS et recense notamment leurs domaines respectifs de compétence, d'expertise et de valeur ajoutée.
- ✓ L'organe de coordination organise la programmation de la RSS (voir l'Outil 2, qui porte sur la programmation de la réforme du secteur de la sécurité).
- ✓ L'organe de coordination centralise le suivi des efforts de mobilisation de ressources en appui du processus de RSS.
- ✓ L'organe de coordination met en place et organise le partage de l'information et les mécanismes de gestion des connaissances, ainsi que d'autres mécanismes nécessaires à la coordination des acteurs de la RSS.

7.5. Comment renforcer la crédibilité de l'organe de coordination de la RSS

Pour pouvoir accomplir efficacement sa mission d'orientation de la RSS, l'organe de coordination doit asseoir sa crédibilité. À cet égard, plusieurs facteurs doivent être pris en compte.

✓ **Intégrité**

Les principaux membres de l'organe de coordination de la RSS devraient être choisis parmi des femmes et des hommes ayant un casier judiciaire vierge ; il doit s'agir de personnes respectées qui ne font pas l'objet de controverses. Il est souhaitable d'accorder une attention particulière à toute accusation éventuelle de comportement malhonnête (corruption, abus de pouvoir, etc.). Avant de procéder à des nominations, les autorités ayant le mandat de choisir ces membres devraient exiger une vérification détaillée des antécédents de chaque personne concernée, y compris tout historique d'inconduite sexiste (voir encadré 19).

✓ **Caractère inclusif**

Il est essentiel d'assurer une représentation équilibrée de toutes les composantes majeures du secteur de la sécurité, y compris la défense, la sécurité intérieure et les institutions judiciaires. Les femmes doivent faire partie du mécanisme de coordination de la RSS non seulement à des postes de mise en œuvre et au niveau opérationnel, mais aussi à des postes de responsabilité et dans les fonctions de direction. Les diverses composantes de la société doivent être représentées, y compris les minorités.

✓ **Capacité technique**

La capacité est un élément essentiel au caractère national et endogène de la RSS. Les décideurs et le personnel de l'organe de coordination de la RSS doivent avoir une excellente compréhension du contexte spécifique du pays et une tout aussi bonne connaissance du processus de RSS et des exigences de la gouvernance démocratique du secteur de la sécurité. Ils doivent également avoir de solides compétences en matière de coordination et de communication. De ce fait, les membres de la direction et le personnel technique doivent tous avoir accès aux formations qui leur permettront de mener à bien leurs fonctions et d'évaluer le contexte du processus de réforme.

✓ **Cohérence interne au sein de l'organe de coordination de la RSS**

Un partage clair des responsabilités évite les chevauchements et les conflits de compétences en veillant à ce que les différentes composantes de l'organe de coordination opèrent de manière rationnelle et complémentaire. Cela contribue à accroître l'efficacité institutionnelle et donne une image positive de professionnalisme.

Encadré 19 : Éléments à considérer pour une vérification des antécédents prenant en compte les questions de genre

- Antécédents de violence familiale ou sexuelle, de maltraitance d'enfant, de harcèlement sexuel ou de comportement violent ou discriminatoire.
- Attitudes sexistes envers le personnel féminin du secteur de la sécurité, y compris envers l'intégration des femmes au sein des forces de défense et de sécurité.
- Attitudes négatives envers les femmes et/ou les hommes victimes de violence conjugale, d'agression sexuelle ou d'autres crimes.

*Source : Megan Bastick, *Intégrer le genre dans le contrôle interne de la police* (Genève : DCAF, OSCE, OSCE/BIDDH, 2014).*

Renforcer la dynamique endogène de la RSS grâce à une communication stratégique

8.1. Pourquoi communiquer ?

Une stratégie globale de communication peut contribuer à renforcer le sentiment d'implication et de responsabilité commune des acteurs nationaux, suscité dès le début du processus de réforme par le débat inclusif sur la vision nationale de sécurité. La communication joue un rôle crucial pour assurer la participation des citoyens, mais sa mise en œuvre soulève souvent des difficultés importantes aussi bien pour les organes gouvernementaux qui dirigent le processus que pour les praticiens de la RSS.

L'opacité et le manque d'informations alimentent la perception selon laquelle le processus de RSS ne relèverait pas de l'intérêt public. Une communication déficiente peut aussi porter atteinte à la confiance mutuelle entre les parties prenantes. À l'inverse, une communication interne adéquate permet aux institutions du secteur de la sécurité de mobiliser leur personnel en faveur du processus de réforme. Une communication externe ciblant la population en général ou des groupes spécifiques au sein de la société contribue également à maintenir le sentiment que la RSS est l'affaire de tous. Dans les pays qui ne bénéficient pas d'une longue tradition de participation active des citoyens, le fait de rendre publiquement compte de l'évolution du processus favorise la prise de conscience par les citoyennes et les citoyens de leur droit à réclamer des comptes aux autorités. Une bonne compréhension du programme de RSS incite davantage les parties prenantes nationales à alimenter et à soutenir le processus d'une manière constructive.

À l'instar de tous les autres aspects du processus de RSS, la communication doit être planifiée de manière à démontrer un engagement politique de haut niveau. Le fait que les dirigeants de l'État délivrent eux-mêmes des messages clés lors d'événements officiels contribue à souligner l'existence d'un leadership politique en la matière (voir encadré 5).

Encadré 20 : L'importance de la communication pour les forces armées et le secteur de la sécurité

Article 21 : Relations publiques

Les forces armées et services de sécurité doivent, en collaboration avec le gouvernement, les autorités de la CEDEAO, la société civile – y compris les organisations non gouvernementales et les médias – s'efforcer d'informer et d'éduquer le public sur leurs programmes et leurs opérations non couverts par le secret.

Source : Code de conduite des forces armées et services de sécurité de l'Afrique de l'Ouest de la CEDEAO, 2011.

8.2. Comment concilier confidentialité et information du public ?

On sous-estime souvent à quel point la communication peut renforcer la dynamique nationale d'un processus de RSS. Cette sous-estimation est liée, dans de nombreux cas, à un niveau excessif de secret entourant les questions de sécurité. En effet, de nombreux praticiens et décideurs n'ont pas été formés au partage des informations sur les questions liées à la sécurité. Les autorités nationales doivent, tout au long du processus de RSS, s'efforcer de parvenir à un juste équilibre entre le respect de la confidentialité, d'une part, et la nécessité de transparence et de diffusion publique d'informations, d'autre part.

S'il est parfois nécessaire de préserver la confidentialité de certaines informations, le recours au secret doit être considéré comme une exception et non comme la norme. La protection et l'accès à l'information doivent être fixés par la loi. Le niveau de détail susceptible d'être révélé à la population peut être adapté aux exigences du processus de RSS afin de diffuser des informations générales sur l'avancement des réformes sans compromettre le principe de confidentialité.

Pour parvenir à cet équilibre, il est possible de s'appuyer notamment sur :

- **Des lois relatives à la classification des documents** qui définissent les critères objectifs et les conditions d'une classification et déclassification des informations relatives aux questions de défense et de sécurité ;
- **Des lois sur la liberté d'information** permettant aux médias et à d'autres acteurs de la société civile de rendre compte librement des informations non classifiées obtenues par des moyens légaux, tel que cela est préconisé par les articles 60 et 61 du Document cadre de prévention des conflits de la CEDEAO (DCPC, 2008).

Voir l'Outil 5 :
Le contrôle
parlementaire
du secteur de la
sécurité

5

Une stratégie de communication conçue et exécutée avec justesse aide à déterminer les informations qui peuvent être publiquement partagées et à identifier de quelle manière celles-ci peuvent être diffusées, dans les limites prévues par le cadre juridique. L'organe de coordination de la RSS peut recommander des modifications de la législation afin d'améliorer la redevabilité du secteur de la sécurité envers la population.

8.3. Les plans et stratégies de communication : de quoi s'agit-il ?

Une stratégie de communication est un outil intégré qui concentre les décisions d'une organisation ou d'une institution quant à la manière de gérer l'information et de la partager avec d'autres acteurs. Un plan de communication est une déclinaison opérationnelle de la stratégie qui vise à clarifier la mise en œuvre des composantes spécifiques de cette stratégie. La stratégie et le plan de communication ont tous deux pour objectif premier de permettre à l'organisation ou à l'institution d'interagir efficacement avec les autres acteurs, c'est-à-dire d'une manière qui est conforme à sa mission, à sa vision, à ses valeurs et à ses objectifs stratégiques fondamentaux.

Une stratégie globale de communication aborde les questions suivantes :

- Pourquoi faut-il communiquer ?
- Avec qui faut-il communiquer ?
- Quelle image publique veut-on bâtir et comment celle-ci est-elle liée aux objectifs stratégiques poursuivis par l'institution ou le gouvernement ?
- Quelles sont les capacités de communication disponibles et dans quelle mesure faut-il les développer ?
- Comment la communication peut-elle soutenir au mieux le processus de RSS ?

L'intégration ou l'annexion de la stratégie de communication au document de politique nationale de sécurité ajoute du poids à cette stratégie. En effet, cela contribue à démontrer que la stratégie a fait l'objet d'une approbation officielle de la part des dirigeants politiques.

En se fondant sur les orientations générales de la stratégie, le plan de communication décrit les étapes ou actions de mise en œuvre qui doivent être menées lors de phases spécifiques du processus de RSS. Par nature, un plan a une visée plus pratique qu'une stratégie. Il règle les questions opérationnelles concernant les échéanciers, les ressources, le partage des responsabilités, la conception de messages clés et leur adaptation à des publics spécifiques, les résultats attendus et les points de référence à partir desquels sera évaluée la progression vers ces résultats. Le plan de communication prévoit également les moyens d'évaluer, par le biais de mécanismes internes et externes (enquêtes, auto-évaluation, évaluation indépendante, etc.), l'atteinte des objectifs de communication. Pour être mis en œuvre, le plan de communication doit être inscrit dans le budget en tant que partie intégrante du programme national de RSS.

Pour plus d'informations à propos de la communication sur la RSS, voir l'Outil 2 : La programmation de la RSS.

2

8.4. Quelles sont les considérations clés à prendre en compte pour concevoir un plan de communication inclusif en matière de RSS ?

Les plans de communication peuvent favoriser la dynamique endogène et la dimension véritablement nationale du processus grâce à l'implication continue d'un vaste éventail de parties prenantes locales et nationales, institutionnelles et informelles, étatiques et non étatiques. La conception et la mise en œuvre de ce type de plan doivent inclure toutes les parties prenantes concernées en tant que sources, acteurs de la transmission et/ou cibles des informations liées à la RSS.

À cette fin, les éléments suivants doivent être pris en compte :

- **Accès à l'information** : les groupes minoritaires, les communautés marginalisées, les personnes en situation de handicap ainsi que les couches de la population défavorisées et privées d'instruction ont-ils accès à l'information sous une forme qu'ils peuvent facilement comprendre et de manière à pouvoir y réagir ? Les personnes chargées d'établir le plan de communication doivent examiner de près à la fois la *disponibilité de l'information* (parvient-elle jusqu'aux populations qu'elle est censée toucher ?) et son *abordabilité* (est-elle disponible gratuitement ou demande-t-on à des communautés confrontées à de sérieuses difficultés socio-économiques d'investir des ressources déjà limitées pour pouvoir y accéder ?).

Par exemple, si les personnes chargées d'établir le plan de communication choisissent les journaux comme canal d'information, elles doivent se demander si les routes et les réseaux de distribution garantissent une livraison des journaux dans les régions éloignées (disponibilité) et si les communautés locales ciblées sont en mesure de les acheter (abordabilité). Elles doivent aussi examiner si le taux d'alphabétisation permet aux destinataires de les lire et d'en comprendre le contenu. Il est généralement conseillé d'utiliser plusieurs canaux de transmission pour un même message afin d'optimiser les chances d'atteindre différentes catégories de population ciblées. L'utilisation de langues locales, de canaux traditionnels de communication et de radios communautaires pour transmettre des messages améliore également l'accès à l'information.

- **Spécificités liées au genre** : le plan de communication cible-t-il les femmes, les hommes, les jeunes filles et les jeunes garçons – quels que soient leur lieu de résidence et leur origine linguistique – par le biais de canaux et de messages appropriés ? L'élaboration de messages qui ciblent spécifiquement les jeunes en utilisant les codes de leur génération et l'intégration des femmes dans toute la chaîne de communication peuvent optimiser l'impact de ce plan. Par exemple, les institutions clés impliquées dans le processus de RSS doivent :
 - faire en sorte que les fonctions de concepteurs, de traducteurs et de porte-paroles au sein de leurs équipes de communication soient assumées aussi bien par des femmes que par des hommes ;

- élaborer des supports de communication qui garantissent une visibilité des femmes dans le processus (à travers l'utilisation d'un langage égalitaire, le choix de photos et d'exemples mettant en scène des femmes, etc.) ;
 - mener des activités de sensibilisation ciblant spécifiquement les femmes, les hommes, les jeunes filles ou les jeunes garçons.
- **Technologie** : quelles technologies sont disponibles pour transmettre ou renforcer l'impact des messages clés ? Dans quelle mesure ces technologies sont-elles accessibles ? Par exemple, l'efficacité d'une communication via les médias sociaux dépend – entre autres facteurs – de la disponibilité des technologies de l'information, de la pénétration de l'Internet et de la maîtrise de l'informatique auprès des groupes cibles. En 2010, le Nigéria avait le taux le plus élevé d'utilisateurs d'Internet en Afrique de l'Ouest, soit 28 %. Ce chiffre était de 16 % au Sénégal et inférieur à 0,1 % au Libéria¹⁹. En outre, la plupart des appareils technologiques nécessitent un accès à l'électricité, ce qui peut être problématique dans les zones urbaines ou rurales touchées par de fréquentes coupures de courant. Le genre peut également jouer un rôle car, du fait des normes sociales, les femmes et les hommes, et a fortiori les jeunes filles et jeunes les garçons, ont tendance à disposer d'un accès inégal aux technologies de l'information.
- **Intégrité** : quelles mesures sont prises pour assurer une gestion transparente de la diffusion publique des informations et pour prévenir la désinformation, gérer les rumeurs à propos de la RSS, préserver la réputation des parties prenantes clés et maintenir la crédibilité du processus dans son ensemble ? La diffusion d'informations inexactes peut invalider le processus de RSS, provoquer une instabilité et raviver les craintes et les hostilités. Les principales parties prenantes au processus de RSS doivent se tenir prêtes à réagir systématiquement face à toute désinformation volontaire ou involontaire d'une manière qui permet d'éviter toute escalade de tensions.
- **Dimension culturelle** : tous les messages et tous les canaux ne sont pas adaptés à tous les publics. Les spécialistes de la communication doivent pouvoir anticiper les obstacles culturels susceptibles de susciter une incompréhension ou une mauvaise interprétation ou traduction de leur message. Il convient d'accorder une grande attention au choix des éléments (images, couleurs, emblèmes, etc.) qui peuvent avoir une résonance symbolique ou relever de tabous (voir encadré 10 sur le principe « Ne pas nuire »).

La prise en compte de la dimension culturelle implique également de trouver le bon équilibre entre le recours aux langues locales pour faciliter l'ancrage de la RSS au niveau infranational, et l'utilisation des langues nationales et/ou officielles pour élaborer un discours commun sur la sécurité au niveau national. Lorsqu'il est fait appel à des interprètes, il est souhaitable de toujours les informer du sujet qui sera abordé et du contexte de communication dans lequel ils vont intervenir : qui délivre le message, quel est le public ciblé, pourquoi cette information vise un groupe ou un individu spécifique, quels thèmes vont être débattus, quels sont les mots clés et comment ils doivent être traduits, quelles sont les erreurs de traduction courantes à éviter, etc. Il est crucial de donner ce type d'informations aux interprètes afin de minimiser les risques de malentendu.

- **Risques de conflit** : les médias peuvent être des partenaires utiles dans le cadre d'un processus de RSS en raison de leur rôle dans la diffusion d'informations et la formulation du débat public. Des séances d'information spécifiques ciblant les professionnels des médias contribuent à améliorer leur compréhension du processus de réforme. Cependant, les relations avec les médias doivent être gérées avec soin. Une inégalité de traitement entre acteurs des médias peut entraîner une hostilité de la part de ceux qui se sentent exclus ou s'estiment victimes d'une discrimination. Compte tenu des vastes publics auxquels ils ont accès, des médias hostiles peuvent réellement porter atteinte au consensus national.
- **Régulation des médias** : en cas d'abus de liberté de la presse, l'organe de coordination de la RSS doit se tourner vers des mécanismes d'autorégulation des médias ou des organes officiels de régulation avant de prendre des mesures drastiques, telles que l'engagement de poursuites judiciaires. Une réaction graduelle contribue souvent à désamorcer les tensions et à limiter les allégations d'arbitraire et de musellement de la presse. Les organes régionaux ou nationaux (tels que l'Association des journalistes d'Afrique de l'Ouest, les commissions indépendantes d'autorégulation des médias, les hautes autorités

de l'audiovisuel ou des télécommunications, etc.) sont des partenaires précieux pour coordonner l'implication des médias dans le cadre d'un processus de RSS au niveau national. En Côte d'Ivoire, des leçons ont été tirées quant à l'impact potentiel des médias sur l'environnement sécuritaire interne. Des accusations sans fondement faites par des journalistes et des discours incendiaires dans les médias ont souvent eu un impact négatif sur la sécurité intérieure ; cela a mis en évidence l'importance de veiller à une coordination adéquate de la réponse étatique aux problèmes de sécurité avec l'organe national chargé de la régulation des médias.

Encadré 21 : La RSS et la gestion de l'information publique – rappel en neuf étapes

1. Parler d'une seule voix

Les déclarations contradictoires provenant d'organes gouvernementaux ont tendance à discréditer le processus de RSS et affaiblir sa cohérence aux yeux de la population. Une communication crédible requiert une solide planification, une bonne coordination et un certain niveau de centralisation. Bien que les différentes parties prenantes, y compris le personnel technique, puissent être autorisées à expliquer les fondements de la RSS en termes généraux, la diffusion d'informations relatives au processus, aux développements stratégiques et à des événements spécifiques doit être étroitement contrôlée. Le personnel non autorisé doit s'abstenir de tout commentaire sur des événements particuliers et éviter d'exprimer publiquement des opinions personnelles. Lorsqu'on leur pose des questions dépassant leurs compétences, il est souhaitable que les membres des institutions impliquées dans le processus de RSS renvoient la question vers un porte-parole ou tout autre membre du personnel autorisé à s'exprimer sur le sujet.

2. Évaluer les perceptions de la population quant au processus

Quelles idées fausses faut-il combattre ? Quels messages clés faut-il transmettre ? La communication autour du processus de RSS doit servir à désamorcer les préjugés et les partis pris de l'opinion publique et à renforcer la confiance.

3. Identifier les publics cibles

Tout comme le processus de RSS, la stratégie de communication doit être adaptée au contexte. Cela signifie que les mécanismes de communication doivent s'adapter au public cible. À cet effet, il est nécessaire de prendre en considération les données démographiques et sociales, telles que la structure de la population par âge et par sexe, le taux d'alphabétisation, l'accès à Internet et aux technologies de l'information et les niveaux de maîtrise des langues officielles.

4. Fixer des buts clairs

Quel est l'impact visé par la stratégie de communication ? Quelles voies faut-il choisir pour atteindre cet ou ces objectif(s) ?

5. Recenser les différents organes de presse et engager l'interaction

Ce recensement peut servir à instaurer un climat de confiance, notamment en réalisant des activités spécifiques de sensibilisation. Ainsi, le risque de manœuvres obstructionnistes de la part des médias est réduit si ceux-ci sont impliqués à un stade précoce du processus. En effet, les médias peuvent s'avérer des partenaires très efficaces lorsqu'ils comprennent bien le processus et le soutiennent.

6. Utiliser un langage clair, concis et accessible

Un langage trop technique, trop complexe ou trop pédant tend à brouiller les messages. Dans certains cas, ce type de langage peut même être interprété comme une tentative calculée pour maintenir le processus hors de portée de la population. La clarté des informations publiées peut consolider la perception du processus en termes d'intégrité et renforcer la confiance que la population lui accorde.

7. La communication ne doit pas être à sens unique

De même qu'il est nécessaire de planifier les canaux destinés à transmettre publiquement des informations, il faut prévoir des moyens de recueillir les réactions et les commentaires de la population. Une stratégie efficace de communication sur la RSS consiste à inciter les individus à exprimer leurs opinions en matière de sécurité. Ces réactions peuvent notamment être recueillies grâce à la mise en place de groupes de discussion, de permanences téléphoniques, de débats radiophoniques interactifs, de réunions publiques et d'échanges sur les médias sociaux.

8. Budgétiser la communication et assurer son financement

La mise en œuvre d'une stratégie et d'un plan de communication exige des ressources humaines et matérielles qui doivent être planifiées. Par conséquent, la stratégie doit être assortie, dès le départ, d'un budget et d'un plan financement. Il peut être nécessaire d'apporter une formation supplémentaire au personnel chargé de la communication au sein de l'organe de coordination de la RSS. L'organe de coordination peut aussi avoir besoin de recruter des professionnels de la communication à certains moments particuliers, que ce soit pour des conseils, la formation du personnel ou la mise en œuvre directe de tâches de communication. Il est également essentiel de rendre compte, d'une manière précise et en temps opportun, de l'utilisation des fonds alloués à la communication et à la visibilité.

9. Effectuer le suivi des activités de communication et apprécier la réaction de la population

Un plan de communication n'est pas un outil statique. Il doit demeurer flexible, afin de s'adapter à l'évolution des besoins de communication. À la lumière des évolutions du contexte, il peut s'avérer nécessaire d'en réexaminer et actualiser certains éléments, tels que les messages, les canaux de communication ou les approches stratégiques.

Affirmer le leadership national dans la gestion de l'assistance internationale

9.1. En quoi l'appui international est-il une opportunité pour la RSS ?

La RSS est une entreprise qui présente de nombreux défis techniques et financiers. Tout en conservant la direction du processus, les autorités nationales peuvent décider de demander le soutien d'acteurs internationaux afin d'atteindre les objectifs fixés à l'échelle nationale.

L'intérêt croissant que porte la communauté internationale au soutien à la RSS offre une opportunité pour les parties prenantes nationales de bénéficier de ressources humaines, logistiques et financières supplémentaires. La CEDEAO a soutenu les processus de RSS au Libéria, en Côte d'Ivoire et en Guinée-Bissau depuis les années 1990. En Sierra Leone, le Département du développement international (DFID) du gouvernement britannique a été un partenaire important des mesures de RSS menées au niveau national après la guerre civile. Le Bureau régional des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest a également fait de la RSS un domaine prioritaire de son soutien aux efforts de prévention des conflits en Guinée. Au Mali, l'Organisation des Nations Unies et l'Union européenne ont mis au point, après la crise de 2012, des programmes de soutien de la RSS qui ont été mis en œuvre par la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) et par les missions de formation et de renforcement des capacités de l'Union européenne au Mali (EUTM/EUCAP Sahel Mali).

Il est généralement plus facile d'obtenir un engagement de la communauté internationale lorsqu'une RSS est lancée à la suite d'un conflit violent et dans le cadre d'un processus de consolidation de la paix. En revanche, cela peut s'avérer plus difficile lorsque ces réformes interviennent en temps de paix dans le cadre d'une amélioration continue de la gouvernance de la sécurité. Dans ce dernier cas de figure, il est possible que les autorités nationales aient à communiquer davantage et expliquer plus clairement aux partenaires les raisons pour lesquelles la RSS est une priorité, même en temps de paix (voir section 6.3).

Toutefois, le financement externe n'est jamais garanti. De nombreux processus de RSS en Afrique de l'Ouest ont été paralysés par le retrait inattendu de partenaires extérieurs à un moment où ce soutien était particulièrement nécessaire. Par exemple, les institutions de sécurité en Sierra Leone, au Ghana et en Guinée-Bissau ont été affectées par les coupes budgétaires suite à la crise économique mondiale de 2008. De telles situations ont mis en évidence la nécessité de mettre en place un financement national de base, ainsi que des cadres de partenariat clairs et des plans d'urgence pour faire face à l'incertitude de l'aide extérieure.

9.2. Quels partenaires potentiels peuvent soutenir la mise en œuvre de la RSS en Afrique de l'Ouest ?

Les partenaires potentiels de mise en œuvre de la RSS en Afrique de l'Ouest incluent, sans s'y limiter, les acteurs suivants :

- **Les organisations multilatérales dont sont membres les pays ouest-africains**, telles que l'ONU, l'UA, la CEDEAO, l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), l'Union du fleuve Mano, l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF), le Commonwealth, etc.
- **Les institutions financières internationales ou régionales**, telles que la Banque mondiale, la Banque africaine de développement, la Banque ouest-africaine de développement (en tant qu'instrument de financement du développement de l'UEMOA), etc.
- **D'autres organisations multilatérales**, telles que l'Union européenne (UE), l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), etc.
- **Les partenaires bilatéraux** (les États et leurs agences), dans les pays développés ou émergents.
- **Les acteurs de la société civile au niveau international**, tels que les fondations et ONG internationales, les institutions universitaires et de recherche, les groupes de réflexion, les équipes d'experts-conseils, etc.
- **Les entreprises de sécurité privées.**
- **Les entreprises du secteur privé** (non spécialisées dans le domaine de la sécurité).

Le gouvernement peut impliquer des entreprises du secteur privé par des moyens divers, y compris par des politiques relatives à la responsabilité sociale des entreprises et des mesures fiscales ciblant ces opérateurs économiques.

9.3. Comment exprimer le leadership national dans les relations avec les partenaires extérieurs ?

Dans la relation avec les partenaires extérieurs, il existe divers moyens pour les acteurs nationaux de démontrer leur détermination à conduire eux-mêmes et à assumer la pleine responsabilité d'un processus de réforme véritablement national, mais aussi d'encourager les partenaires à s'aligner sur les priorités et l'approche nationales.

- **Demande d'assistance au niveau national**

L'assistance internationale à la RSS doit intervenir en réponse à un besoin exprimé par le pays concerné. Par conséquent, aucun acteur international ne devrait prendre part à ce processus, à moins d'y être invité. Il appartient aux autorités nationales de mettre l'accent sur cette exigence et d'en faire un principe fondamental de toute intervention d'acteurs extérieurs. Une mauvaise compréhension des sensibilités politiques, des besoins et des traditions locales par des acteurs extérieurs peut générer des frustrations parmi les parties prenantes au niveau national, provoquer leur ressentiment, voire conduire à leur désengagement ou susciter de leur part une opposition farouche à la RSS.

- **Alignement sur l'agenda national**

Bien que les partenaires extérieurs aient tendance à élaborer des programmes d'appui à la RSS en fonction de leurs propres priorités en matière de politique étrangère, l'assistance qu'ils proposent doit être en accord avec l'agenda des priorités nationales du pays dans lequel ils interviennent et le programme d'action national de ce pays. À la lumière de leurs domaines d'intérêt, les partenaires extérieurs ont la latitude de décider s'ils souhaitent soutenir des aspects particuliers du programme national de RSS (lutte contre la violence sexuelle et sexiste, prestation décentralisée des services de sécurité, réforme de la police, etc.), pour autant que leur domaine de préférence reste dans le cadre des priorités nationales.

- **Redevabilité des partenaires**

Compte tenu de la faiblesse réelle ou présumée des institutions étatiques, les partenaires extérieurs peuvent être tentés d'agir de leur propre initiative sans rendre compte de leur action aux autorités nationales. Cela a été le cas au Libéria, où certains partenaires bilatéraux ont engagé des entreprises de sécurité privées pour soutenir la RSS, ce qui a soulevé la question du manque de redevabilité de ces entreprises. Les acteurs étatiques peuvent démontrer leur leadership et affirmer leur qualité de seuls responsables du processus national en exigeant un droit de regard sur toutes les actions menées par les acteurs extérieurs, de manière à garantir la pertinence de ces actions par rapport à la vision nationale de la sécurité.

- **Traçabilité des flux financiers par le biais de mécanismes de suivi nationaux**

Une utilisation incontrôlée des ressources financières mises à disposition par les partenaires extérieurs peut conduire à un gaspillage monumental sans atteindre aucun des résultats tangibles qui étaient fixés, ce qui finit par porter atteinte à la crédibilité du processus. Par exemple, même s'ils découlent d'intentions louables, les flux monétaires incontrôlés des ONG internationales peuvent fausser les marchés locaux et affaiblir la croissance économique et les efforts de réduction de la pauvreté. Le suivi des contributions extérieures à la RSS est un prérequis incontournable pour toute évaluation des politiques et pour une gestion précise des ressources nationales.

- **Capitaux de démarrage sur fonds propres**

L'inclusion du coût de la RSS dans le budget de l'État démontre l'engagement politique des autorités et met l'accent sur le caractère souverain des dépenses en matière de défense et de sécurité. Les États ouest-africains à faible revenu ou à revenu intermédiaire peuvent ne pas être en mesure de supporter tous les coûts impliqués par une RSS. Cependant, l'allocation par l'État de ressources propres démontre son ferme engagement vis-à-vis du processus et contribue à attirer des financements externes complémentaires.

- **Respect du rythme national**

Les partenaires internationaux sont parfois soumis à des cycles de financement qui ne correspondent pas aux cycles de gouvernance du pays qu'ils souhaitent soutenir. Il est essentiel de souligner que le rythme de mise en œuvre de la RSS ne doit pas être imposé par les cycles de programmation des partenaires extérieurs. Bien au contraire, il est indispensable que la RSS suive un rythme adapté aux besoins, contraintes et capacités nationales du pays qui la met en œuvre. Un financement national de base contribue à maintenir le contrôle de l'État sur le rythme des réformes.

- **Recours aux structures et procédures nationales**

Les partenaires extérieurs peuvent être tentés de concevoir et de mettre en œuvre des projets relatifs à la RSS sur la base de leurs propres systèmes et procédures. À l'inverse de cette approche, les programmes et les projets financés par des partenaires extérieurs doivent plutôt être gérés selon les procédures de gestion de projet adoptées au niveau national et à travers les structures nationales. Le renforcement de ces procédures et structures est parfois un préalable nécessaire.

- La question de **la coordination de l'assistance internationale** est traitée dans la section suivante.

Encadré 22 : Principes directeurs pour une assistance externe efficace

Comme spécifié dans la Déclaration de Paris de 2005 sur l'efficacité de l'aide au développement, il est important de garder à l'esprit cinq principes directeurs de l'assistance internationale aux programmes de développement nationaux.

- Appropriation et leadership par le pays concerné.
- Alignement des partenaires extérieurs sur les programmes d'action nationaux et recours aux structures nationales plutôt qu'aux mécanismes mis en place par les donateurs.
- Harmonisation des dispositions opérationnelles, simplification des procédures et partage des informations entre les partenaires extérieurs.
- Une gestion axée sur les résultats plutôt qu'une gestion de programme axée sur des activités.
- Responsabilité mutuelle : les acteurs étatiques sont responsables de la bonne utilisation des ressources de l'aide internationale. Inversement, les partenaires extérieurs sont aussi responsables envers l'État auxquels ils apportent un appui des différentes formes et des divers impacts de leur implication dans le pays.

Source : Déclaration de Paris de 2005 sur l'efficacité de l'aide au développement (2005) ; Programme d'action d'Accra (2008).

9.4. Pourquoi la coordination nationale des partenaires extérieurs est-elle importante ?

L'élément essentiel pour optimiser l'impact de l'aide internationale en matière de RSS n'est autre que la coordination. La coordination renvoie aux initiatives et mécanismes visant à ce que tous les acteurs concernés travaillent ensemble d'une manière organisée et organique. Elle vise à assurer la cohérence de l'intervention, ainsi qu'une utilisation efficiente des ressources humaines et matérielles disponibles. La coordination des partenaires extérieurs constitue généralement une des responsabilités fondamentales de l'organe national de coordination de la RSS.

La coordination poursuit trois grands types d'objectifs.

- **La coordination stratégique** vise à assurer la cohérence des approches de tous les acteurs impliqués dans la RSS et la planification stratégique dans un cadre commun. Elle garantit une répartition judicieuse des responsabilités grâce à une clarification des mandats et à une identification de chefs de file thématiques parmi les partenaires extérieurs.
- **La coordination financière** assure un bon rapport coût-efficacité du processus. Elle requiert un panorama clair des fonds en provenance de diverses sources qui sont investis dans la RSS et contribue à une allocation des ressources rationnelle et axée sur les résultats.
- **La coordination opérationnelle** contribue à éviter aussi bien les doublons que les activités contradictoires grâce à une division judicieuse du travail au niveau technique, à un partage des tâches fondé sur les avantages comparatifs de chaque partenaire, à un séquençage approprié des activités et au partage d'expériences sur les enseignements tirés.

9.5. Comment assurer une coordination efficace des partenaires extérieurs

Au début d'un processus de RSS, il est important de recenser tous les partenaires internationaux. Cette cartographie doit être régulièrement actualisée afin de conserver une vue d'ensemble précise de l'aide potentielle et effectivement déployée. Il existe différentes méthodes de cartographie.

En fonction des critères prioritaires qui orientent la prise de décisions, les acteurs peuvent être répartis selon :

- leurs catégories politiques (ONG, organisation intergouvernementale, etc.) ;

- leur groupe thématique, p. ex. par domaine d'expertise (corruption, intégrité, genre, etc.) ;
- leur champ sectoriel, p. ex. police, justice, système pénitentiaire, douane, gestion financière, etc.

L'organe de coordination de la RSS doit identifier la valeur ajoutée ou l'avantage comparatif de chaque partenaire externe. Cela lui permettra d'assurer une mobilisation optimale du soutien et de l'assistance disponibles, tout en minimisant les pertes de temps, d'expertise et de matériel. Des exercices d'analyse SWOT (forces, faiblesses, opportunités, menaces) menés conjointement avec des partenaires internationaux représentent un outil efficace pour définir quel partenaire est le mieux placé pour faire telle ou telle chose.

En outre, la coordination nécessite la mise en place de mécanismes conjoints favorisant une collaboration harmonieuse des partenaires (voir encadré 23).

Encadré 23 : Exemples de mécanismes pour une coordination efficace

Expertise et compétences	Gestion des connaissances et partage des informations	Optimiser les ressources financières
<input type="checkbox"/> Équipes conjointes <input type="checkbox"/> Groupes de travail chargés de domaines spécifiques <input type="checkbox"/> Réseau de points focaux <input type="checkbox"/> Expertise transversale	<input type="checkbox"/> Rencontres de coordination <input type="checkbox"/> Lettres d'information <input type="checkbox"/> Communautés de pratiques <input type="checkbox"/> Établissement de rapports opérationnels conjoints <input type="checkbox"/> Forums de partage d'expériences	<input type="checkbox"/> Tables rondes de partenaires <input type="checkbox"/> Pots communs <input type="checkbox"/> Matrice de gestion intégrée des ressources <input type="checkbox"/> Cadres administratifs et financiers harmonisés <input type="checkbox"/> Procédures de passation de marchés publics harmonisées <input type="checkbox"/> Établissement de rapports financiers harmonisés et/ou conjoints

9.6. Comment mobiliser des ressources extérieures en appui à la RSS

Pour préserver la dynamique endogène du processus, la mobilisation de ressources provenant de partenaires extérieurs doit prendre en compte les exigences suivantes :

- ✓ **Envisager des partenariats stratégiques plutôt que des subventions isolées** : la mobilisation des ressources ne doit pas être envisagée comme une demande ponctuelle de soutien financier. Elle doit plutôt s'inscrire dans le cadre de partenariats constructifs qui prennent aussi d'autres formes, par exemple des conseils stratégiques, une assistance technique, un soutien logistique, etc. Les institutions de coordination de la RSS doivent toujours faire preuve de perspicacité dans leurs relations avec les partenaires financiers potentiels, qui ne se perçoivent pas simplement comme des « banquiers ». Par exemple, le fait de solliciter la contribution de partenaires sur la substance dès un stade précoce du processus (à savoir lors de la formulation des politiques ou de la conception du programme) renforce leur engagement à soutenir la RSS de bout en bout.
- ✓ **Identifier les besoins en assistance** par le biais d'évaluations des besoins effectuées par des comités d'experts ou de groupes de travail inter institutions mis en place à cet effet. Dans de nombreux cas, l'identification des besoins peut être menée conjointement avec des partenaires extérieurs. Plusieurs questions clés doivent être abordées : quelles sont les lacunes à combler ? Quels types de ressources (humaines, matérielles ou financières) sont nécessaires, en quelle quantité et à quelle échéance ?

- ✓ **Identifier les sources potentielles de soutien** afin de combler les lacunes identifiées. Qui sont les partenaires potentiels ? Leurs programmes d'action et domaines d'intérêt sont-ils compatibles avec les priorités nationales ? À ce stade, il peut être utile de procéder à une mise à jour de la cartographie des partenaires et des listes de contacts.
- ✓ **Élaborer un cadre programmatique solide** : la volonté des partenaires internationaux d'engager des ressources dépend de la solidité et de la crédibilité du programme élaboré. Celui-ci doit reposer sur un cadre clair et logique, des échéanciers réalistes, des outils de gestion des risques et des mécanismes d'établissement de rapports qui répondent aux normes internationales. Il est également essentiel de planifier sur le long terme, de manière à favoriser la durabilité du projet et permettre aux partenaires de prévoir une stratégie de retrait du projet : comment les autorités nationales comptent-elles assurer la prise en charge du processus à long terme, même après l'arrêt des financements externes ? La cohérence, l'intégration et la transparence globales du programme national et du cadre de programmation sont des indicateurs importants qui permettent aux partenaires extérieurs d'évaluer la crédibilité et la fiabilité du processus.
- ✓ **Solliciter l'appui des partenaires**, sur la base des priorités nationales enregistrées dans les documents de référence nationaux tels que :
 - la politique nationale de sécurité (qui explique ce que le pays souhaite accomplir, pourquoi et comment) ;
 - une matrice nationale de gestion intégrée des ressources (qui détermine les ressources nécessaires, à savoir celles déjà disponibles et celles qui restent à mobiliser).
- ✓ **Établir des procédures de gestion budgétaire claires** : quelle institution étatique doit être chargée de recueillir les contributions extérieures ? Comment celles-ci seront-elles réparties entre les différents domaines du programme de RSS ? Qui sera responsable du suivi de la gestion financière ? Comment seront gérés les versements, les décaissements et autres mouvements financiers ? Qui rendra compte de l'exécution financière et quels mécanismes de contrôle internes et externes doivent être mis en place ?
- ✓ **Répartir les responsabilités au sein de l'Exécutif** : il est souhaitable de différencier les compétences relevant respectivement des ministères de la Planification (chargé de la cohérence stratégique et de la centralisation), des Finances (chargé notamment de la trésorerie), de la Défense, de la Sécurité et d'autres départements concernés. Il faut aussi identifier les mécanismes de consultation et de coordination qui doivent être mis en place entre les différents ministères impliqués dans la gestion du financement national et international. L'organe de coordination de la RSS doit être habilité à rendre compte au chef de l'Exécutif (Premier ministre ou président) de l'utilisation des ressources financières au nom de toutes les autres parties prenantes et à coordonner les relations avec les partenaires extérieurs.
- ✓ **Budgétiser le financement des organes de contrôle** : les institutions de médiateurs, le Parlement et les commissions parlementaires, la Commission nationale des droits de l'Homme, etc., doivent être dotés des moyens nécessaires pour exercer leurs fonctions de contrôle de manière effective.
- ✓ **Réunir une expertise technique** en matière de gestion de programme qui s'appuie sur des approches pertinentes, axées sur les résultats, et qui garantit une sensibilité aux droits humains et à la dimension genre. Le cas échéant, les partenaires extérieurs peuvent aider à développer l'expertise nationale par le biais d'une assistance technique, de transferts de compétences, de formations du personnel ou d'exercices de partage d'expériences.
- ✓ **Rendre compte de manière opportune et exacte** : les retards répétés dans le calendrier convenu de soumission des rapports sont susceptibles de soulever des questions relatives à la transparence de la gestion des fonds, à l'aptitude à conduire efficacement le programme et à la fiabilité des acteurs étatiques – autant d'interrogations qui peuvent compromettre l'engagement des partenaires extérieurs. Les difficultés opérationnelles susceptibles d'entraîner des retards dans la mise en œuvre et l'établissement de rapports doivent être communiquées aux partenaires en temps voulu.

Encadré 24 : Le soutien de la CEDEAO en matière de mobilisation des ressources

À plusieurs reprises, la CEDEAO a aidé des États membres sortant d'un conflit à mobiliser des ressources pour mettre en œuvre une RSS et mener des actions de consolidation de la paix au sens large.

Reconnaissant le lien entre la fragilité et la vulnérabilité financières, d'une part, et la récurrence de flambées de violence, d'autre part, la CEDEAO a coordonné un débat avec l'UEMOA et la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest quant à l'opportunité d'une assistance financière et technique pour soutenir la reprise économique en Guinée-Bissau²⁰, et ce, à un moment où le secteur public n'était en mesure de garantir ni le versement des salaires des fonctionnaires, ni le financement des institutions de sécurité. La RSS a été identifiée comme un point d'entrée pour la reconstruction du pays, de même que la lutte contre le trafic de drogue.

Entre 2010 et 2012, la CEDEAO a également joué un rôle important de soutien à la levée de financements internationaux en faveur de la Guinée et du Mali en organisant des réunions de mobilisation de ressources, en menant des évaluations conjointes avec d'éventuels partenaires internationaux et en renforçant les capacités nationales en matière de programmation de la RSS (voir la section 10).

Le rôle de la CEDEAO pour soutenir la conception et la mise en œuvre nationales des processus de RSS

Pour ses États membres, la CEDEAO représente un forum privilégié où partager leurs expériences en matière de RSS et définir des normes communes relatives à la réforme et à la gouvernance du secteur de la sécurité. Elle offre un espace collégial pour convenir de valeurs partagées qui soient à la fois respectueuses des héritages culturels et historiques de l'Afrique de l'Ouest et sensibles à l'évolution des menaces auxquelles est confrontée la région. Ce faisant, elle soutient le développement d'appareils de sécurité nationaux qui s'alignent sur les cadres régionaux et continentaux de soutien à la paix et la sécurité.

10.1. Principes directeurs de la CEDEAO pour le soutien de la RSS

En tant qu'organisation intergouvernementale, la CEDEAO joue un rôle important pour soutenir la conception et la mise en œuvre d'initiatives de RSS dans ses États membres. Ce soutien est guidé par des principes fondamentaux qui visent à favoriser la cohérence régionale, tout en préservant le caractère fondamentalement national de chaque processus de réforme et le leadership de chaque État en la matière.

Ces principes directeurs sont les suivants :

- **La responsabilité primaire des États membres** en matière de maintien de la paix et de la sécurité dans leurs pays respectifs (voir section 2.3). Cela implique le droit souverain des États membres à concevoir l'architecture de sécurité la mieux à même de répondre à leurs besoins de sécurité spécifiques. La CEDEAO joue un rôle de soutien, complémentaire et subsidiaire, en appuyant le rôle de leadership des États membres par un renforcement des capacités humaines et institutionnelles.
- **La non-ingérence des acteurs de la sécurité dans les affaires politiques** et l'importance de soumettre le secteur de la sécurité à l'autorité d'institutions civiles démocratiquement élues (voir encadré 3). Cette exigence est fortement soulignée en raison des nombreux coups d'État militaires et régimes autoritaires qu'a connus la région.
- **Une approche de sécurité humaine** qui place l'être humain au centre des préoccupations de sécurité, souligne l'importance de la participation de la population civile aux questions de sécurité et prend en compte les interactions entre les objectifs de sécurité et de développement. L'approche de sécurité humaine encourage la mise en œuvre de processus axés sur les citoyennes et les citoyens.

- **Le respect des normes internationales et de l'état de droit**, et notamment le respect par les acteurs du secteur de la sécurité des droits humains et du principe de non-discrimination à l'encontre des femmes et des groupes minoritaires. Plus généralement, la CEDEAO fait du respect de l'état de droit l'une de ses valeurs institutionnelles essentielles.
- **L'interconnexion entre sécurité et développement économique** : en tant que communauté à visée initialement économique, la CEDEAO reconnaît l'interdépendance entre la stabilité politique, la sécurité humaine et le développement économique.

Encadré 25 : Dispositions du DCPC quant au rôle de la CEDEAO dans la promotion de la sécurité humaine

L'article 4 stipule : « La société civile sera de plus en plus amenée à jouer un rôle crucial, aux côtés des États membres, dans le maintien et la défense de la paix et de la sécurité. Dans cet ordre d'idées, le principal rôle de la CEDEAO sera d'apporter son concours aux interventions créatives de désamorçage des conflits menées par les États membres et la société civile. »

L'article 41 précise : « La CEDEAO jouit des pouvoirs supranationaux nécessaires (pour agir au nom de l'UA et de l'ONU, et de concert avec ces organisations), et dispose de la légitimité lui permettant d'intervenir pour garantir la sécurité humaine. »

Source : Document cadre de prévention des conflits de la CEDEAO (DCPC), 2008.

10.2. Prise en compte du contexte national spécifique

La CEDEAO peut aider ses États membres à évaluer leur environnement de sécurité et répondre aux défis de sécurité qui surgissent. Cette assistance peut prendre diverses formes opérationnelles, telles que le recensement des meilleures pratiques, la convocation d'activités d'échange d'expériences et la coordination de missions d'établissement des faits.

L'un des objectifs de la CEDEAO est de permettre à ses États membres de répondre efficacement aux défis de sécurité qui se posent à l'échelle nationale et transnationale, en tenant compte de la diversité des situations des pays concernés en termes d'autorité de l'État, de légitimité, de viabilité financière, de niveaux de décentralisation et de capacité à gouverner l'ensemble de leur territoire et de leur population de manière efficace. Ces différents facteurs incluent de manière non exhaustive les éléments suivants :

- **L'effectivité de l'État** : dans un contexte d'instabilité politique et de fragilité institutionnelle en Guinée-Bissau, la CEDEAO a, de manière exceptionnelle, assumé un rôle de leadership dans ce pays en se fondant sur un accord signé avec les autorités nationales. La Mission de la CEDEAO en Guinée-Bissau a été déployée en 2012 avec un mandat de prestation directe de services de sécurité et de leadership pour la mise en œuvre du programme de réforme du secteur de la défense et de la sécurité²¹. Grâce à cet engagement direct, la CEDEAO a également contribué de manière significative à la coordination de l'aide extérieure (voir encadré 24).
- **La gouvernance locale** : d'un État membre de la CEDEAO à l'autre, les processus de décentralisation se trouvent à des stades fort variés. Le niveau d'avancement de la décentralisation affecte les modes de gouvernance des institutions de sécurité, ainsi que la proximité de celles-ci avec les populations locales.
- **Situation économique** : alors que plusieurs États d'Afrique de l'Ouest sont classés parmi les pays les plus pauvres d'Afrique, le Nigéria est devenu le pays le plus riche du continent en 2014. Lorsque cela est nécessaire, et sous réserve de disponibilité des fonds, la CEDEAO peut engager des ressources financières pour soutenir les programmes de RSS dans ses États membres.
- **Processus de démocratisation** : ces processus couvrent un large éventail qui inclut les démocraties en voie de consolidation, comme le Ghana et le Sénégal ; des pays en transition sortant d'un régime militaire ou autoritaire (Nigéria, Togo, etc.) ; et des États en situation de post-conflit, comme le Libéria et la Sierra Leone au début des années 2000, ou encore la Guinée et la Côte d'Ivoire.

10.3. Soutien politique aux États membres

Grâce à une mobilisation continue, la CEDEAO a démontré son engagement et sa détermination politique pour aider ses États membres à restaurer, maintenir et consolider la paix et la sécurité. Ce soutien politique se manifeste souvent à travers :

- la nomination de médiateurs qui peuvent contribuer à prévenir ou à régler les conflits et encourager l'intégration de la RSS dans les accords de paix et les accords politiques comme outil de prévention des conflits et de consolidation de la paix ;
- l'adoption de résolutions qui touchent à la gouvernance du secteur de la sécurité dans les États membres ;
- la publication de prises de position officielles et de déclarations de haut niveau soutenant la gouvernance démocratique du secteur de la sécurité dans les États membres ;
- la négociation avec certains États membres d'un accord sur le statut de la mission qui peut servir de cadre de partenariat pour le soutien de la CEDEAO à des programmes nationaux de RSS ;
- la facilitation des relations avec les partenaires extérieurs, via la coordination, par exemple, de la mobilisation des ressources (voir encadré 24) et la fourniture d'une assistance extérieure aux programmes nationaux de RSS ;
- la conduite de missions de supervision, telles que l'observation des élections, qui renforcent la crédibilité des processus politiques ;
- un contrôle judiciaire régional assuré par la Cour de justice de la CEDEAO.

La CEDEAO montre l'exemple en ouvrant à la société civile les consultations régionales sur les défis sécuritaires et les valeurs démocratiques, et en favorisant l'égalité des sexes au sein de son personnel politique.

La CEDEAO peut apporter un soutien politique à travers divers organes et institutions, tels que :

- la Conférence des chefs d'État ou de gouvernement de la CEDEAO ;
- le Conseil des ministres ;
- le Conseil des Sages ;
- le Parlement de la CEDEAO ;
- la Commission de la CEDEAO et les représentants spéciaux du président ou de la présidente de la Commission de la CEDEAO ;
- les médiateurs spéciaux et autres responsables ayant fait l'objet de nominations politiques.

Encadré 26 : Soutien diplomatique et politique de la CEDEAO au processus de RSS au Mali

Après l'éclatement de la crise au Mali en 2012, la CEDEAO a soutenu la reprise du dialogue politique, l'organisation des élections et le retour rapide à l'ordre constitutionnel et à un pouvoir civil. D'intenses efforts diplomatiques ont été déployés pour créer les conditions d'une transition démocratique à même de traiter les causes profondes de la crise sécuritaire et la capacité limitée de l'État à répondre efficacement aux menaces de sécurité.

La CEDEAO a également joué un rôle majeur dans la médiation de pourparlers entre le gouvernement malien et le Mouvement national pour la libération de l'Azawad (MNLA), un groupe d'opposition armé séparatiste, dans le cadre de la réponse à la crise plus large qui touchait le nord du Mali. En outre, la CEDEAO a déployé un représentant spécial dans le pays.

10.4. Élaboration de cadres normatifs propices à la RSS

Un aspect majeur de l'appui de la CEDEAO à la RSS est l'élaboration de cadres normatifs et de normes régionales destinés à réguler la gouvernance du secteur de la sécurité dans ses États membres (voir encadré 27). La CEDEAO s'efforce également d'assurer la diffusion de ces instruments et de soutenir leur mise en œuvre active dans ses États membres par le biais de plans de mise en œuvre régionaux.

Les engagements régionaux ancrés dans des instruments clés contribuent à atténuer l'instabilité politique et influent de manière positive sur l'environnement de sécurité dans la région. Ils constituent un maillon essentiel pour assurer la cohérence des politiques nationales de sécurité et leur alignement sur les principes de RSS promus par la CEDEAO, l'UA et l'ONU.

Encadré 27 : Les instruments de la CEDEAO en rapport avec la gouvernance et la réforme du secteur de la sécurité

- 1999 Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité
- 2001 Protocole additionnel sur la démocratie et la bonne gouvernance
- 2003 Déclaration des chefs d'État de la CEDEAO sur une approche sous-régionale de la paix et de la sécurité
- 2006 Convention de la CEDEAO sur les armes légères et de petit calibre, leurs munitions et autres matériels connexes
- 2008 Cadre de prévention des conflits de la CEDEAO
- (2015) Cadre de politique régissant la réforme et la gouvernance du secteur de la sécurité de la CEDEAO (RGSS) – *(en instance d'adoption au moment de la publication de cet ouvrage).*

10.5. Soutien technique et opérationnel

La CEDEAO soutient ses États membres au niveau opérationnel par le biais du renforcement de leurs capacités institutionnelles et techniques. Cela peut prendre différentes formes, notamment :

- un soutien aux audits institutionnels et aux évaluations des besoins ;
- un soutien à l'identification des points d'entrée spécifiques au contexte national ;
- un soutien à l'élaboration d'instruments de planification stratégique et opérationnelle ;
- un soutien à l'élaboration de plans et de stratégies de communication efficaces ;
- un soutien à l'élaboration et à l'amélioration des programmes de formation ;
- un soutien à la mise en œuvre d'activités de formation ;
- la facilitation de l'échange d'expériences ;
- la facilitation du partage des connaissances entre les États membres ;
- un soutien à la mise en œuvre d'activités liées à la RSS sur le terrain ;
- la formulation de lignes directrices opérationnelles et d'outils de mise en œuvre ;
- la formulation de conseils opérationnels et d'orientations sur la mise en œuvre de cadres normatifs et politiques ;
- la fourniture d'une assistance technique par des membres du personnel ou des consultants de la CEDEAO.

Dans le souci d'améliorer son appui technique et opérationnel, la CEDEAO gagnerait à développer ses capacités internes, notamment en recrutant des spécialistes de la RSS. L'expertise de la CEDEAO dans divers autres domaines, tels que les processus politiques et la reconstruction post-conflit, devrait également être mobilisée pour soutenir une approche holistique de la RSS. À l'instar de tous les acteurs internationaux, la CEDEAO devrait promouvoir un transfert de connaissances et de compétences vers les parties prenantes nationales, et ce afin d'assurer la durabilité des processus de réforme.

Outre l'élaboration de cadres normatifs, la CEDEAO a un rôle essentiel de conseil auprès de ses États membres, pour les aider à passer de la théorie à la pratique.



Aide-mémoire

Les points rappelés ci-dessous ne doivent pas être considérés comme une liste invariable de cases à cocher, mais plutôt comme un *aide-mémoire reprenant les points importants à prendre en compte* lors du lancement et de la mise en œuvre d'un processus de RSS. Certains éléments de cette liste récapitulative peuvent ne pas être adaptés à un contexte donné, et il peut être nécessaire d'en ajouter certains autres. Étant donnée la nécessité d'adapter la RSS au contexte du pays concerné, ces éléments de rappel *doivent être contextualisés*.

1. Inscrire la RSS dans une vision nationale d'ensemble et un projet de société

- Mentionner la RSS dans les déclarations présidentielles et les discours de politique générale, pour démontrer un engagement politique dans ce domaine.
- Encourager l'adoption de résolutions parlementaires soulignant l'importance de la RSS et de la bonne gouvernance du secteur de la sécurité.
- Coordonner la RSS avec d'autres mesures de consolidation de la paix (DDR, ALPC, justice transitionnelle, etc.) et d'autres processus politiques (accords de paix, élections, dialogue national, etc.).
- Coordonner la RSS avec le programme d'action national de développement.
- Inscrire la RSS dans le cadre de réformes plus larges du secteur public :
 - examiner l'impact de la réforme de l'administration publique sur la gouvernance des institutions de sécurité, et vice-versa ;
 - examiner l'impact de la réforme des finances publiques sur la gestion financière des institutions de sécurité, et vice-versa.

N'oubliez pas : bien que la RSS soit un outil de prévention des conflits et de consolidation de la paix, ce type de réforme n'est pas seulement utile pour les États fragiles ayant de faibles institutions de sécurité. Il fournit également un cadre pour améliorer la prestation des services de sécurité par des institutions opérant dans des environnements stables.

2. Rechercher un consensus national quant au besoin et à l'opportunité d'une RSS

- Rechercher un consensus parmi les dirigeants politiques de haut niveau (par le biais d'entretiens privés, de sensibilisation entre pairs, d'actions discrètes de lobbying).
- Impliquer les institutions du secteur de la sécurité et leur personnel dans un débat quant à l'opportunité d'un processus de réforme :
 - Le soutien institutionnel ne doit pas se limiter aux dirigeants de l'institution, mais impliquer les femmes et les hommes de tous niveaux, rangs et grades ;
 - Examiner l'opportunité de mesures incitatives pour prévenir des manœuvres obstructionnistes au sein des institutions de sécurité.
- Établir des partenariats stratégiques :
 - engager le dialogue avec les médias et les sensibiliser à l'importance de la RSS ;
 - impliquer les leaders communautaires en tant que partenaires lors de consultations nationales ;
 - associer les OSC, les institutions de recherche et le secteur privé.
- Impliquer les citoyens dans un débat national par le biais de conférences et forums nationaux et d'engagements constructifs avec les partis d'opposition, afin d'assurer une représentation et une participation réelles de tous les secteurs de la société.
- Concevoir et mettre en œuvre une stratégie et un plan de communication englobant l'ensemble du processus :
 - présenter aux parties prenantes nationales les objectifs et les avantages de la RSS ;
 - prendre en compte les risques de conflit ainsi que la dimension genre, et veiller à l'accessibilité globale des outils de communication.

N'oubliez pas : la communication se fait dans les deux sens. La dynamique endogène de la RSS repose sur un processus de consultation inclusif qui permet à tous les membres de la société d'exprimer leurs besoins de sécurité. Dans le même temps, il faut prendre soin de ne pas susciter des attentes irréalistes.

3. Institutionnaliser le leadership en matière de RSS

- Donner expressément mandat à un organe collégial pour mener et coordonner les efforts nationaux en matière de RSS. Cet organe de coordination doit rendre compte de son action directement à l'autorité qui lui a conféré ce mandat (leadership politique).
- Veiller à ce que le mandat de l'organe de coordination de la RSS se fonde sur une base juridique claire et officielle (c'est-à-dire qu'il soit intégré dans un décret adopté par une autorité de haut niveau).
- Doter l'organe de coordination de la RSS des ressources nécessaires pour mettre en œuvre son mandat, notamment :
 - des capacités humaines, y compris en matière de gouvernance, de gestion du changement et d'expertise genre, et mettre en place une cellule de soutien opérationnel ;
 - des ressources financières : allouer un financement de base provenant du budget national ;
 - un soutien matériel et logistique ;
 - un accès aux informations détenues par les acteurs du secteur de la sécurité.
- Établir la crédibilité de l'organe de coordination de la RSS par le biais :
 - d'une vérification des antécédents, laquelle doit notamment prendre en compte les questions d'intégrité et de respect des sexospécificités, en particulier pour les postes de leadership ;
 - de mécanismes de cohérence organisationnelle et d'efficacité institutionnelle ;
 - d'un renforcement des capacités stratégiques et techniques.

4. Affirmer le leadership national dans la gestion et la coordination de l'assistance internationale

- Identifier et sélectionner les possibilités de partenariats à la lumière des priorités nationales.
- Mobiliser un soutien pour un financement et une expertise en fonction des cycles de gouvernance nationale.
- Encourager une planification conjointe des activités de suivi et d'évaluation dans le cadre du programme national de RSS.
- Assurer une responsabilité mutuelle avec les partenaires extérieurs et maintenir un droit de regard des autorités nationales sur toutes les initiatives financées par des sources étrangères.
- Solliciter, le cas échéant, le soutien politique, technique ou autre de la CEDEAO.

Ressources additionnelles

Union africaine, « Cadre d'orientation sur la réforme du secteur de la sécurité » (Addis Abeba : Commission de l'Union africaine, 2013), <http://www.peaceau.org/uploads/ssr-policy-framework-fr.pdf>.

Peter Albrecht et Karen Barnes, « Place du genre dans l'élaboration de politiques de sécurité nationale », in Megan Bastick et Kristin Valasek (dir.), *Boîte à outils « Place du genre dans la réforme du secteur de la sécurité »* (Genève : DCAF, OSCE/BIDDH, UN-INSTRAW, 2008), <http://www.dcaf.ch/Publications/National-Security-Policy-Making-and-Gender-Tool-8>.

Nicole Ball et Kayode Fayemi (dir.), *Security Sector Governance in Africa: A Handbook* (Lagos : Centre for Democracy and Development, 2004), <http://issat.dcaf.ch/Learn/Resource-Library/Policy-and-Research-Papers/Security-Sector-Governance-in-Africa-A-Handbook>.

Hans Born, Jean-Jacques Gacond et Boubacar N'Diaye (dir.), *Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité – Guide Parlement de la CEDEAO-DCAF à l'usage des parlementaires ouest-africains* (Genève/Abuja : DCAF/ECOPARL, 2010), <http://www.dcaf.ch/Publications/Parliamentary-Oversight-of-the-Security-Sector-ECOWAS-Parliament-DCAF-Guide-for-West-African-Parliamentarians>.

Alan Bryden, Boubacar N'Diaye et 'Funmi Olonisakin (dir.), *Gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest : les défis à relever* (Genève : DCAF, 2008), <http://www.dcaf.ch/Publications/Challenges-of-Security-Sector-Governance-in-West-Africa>.

Eden Cole, Kerstin Eppert et Kartin Kinzelbach (dir.), *Contrôle public du secteur de la sécurité : guide pratique pour les organisations de la société civile* (Bratislava/Genève : PNUD/DCAF, 2008), www.dcaf.ch/Publications/Public-Oversight-of-the-Security-Sector.

Adedeji Ebo et Boubacar N'Diaye (dir.), *Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest – Opportunités et défis* (Genève : DCAF, 2008), <http://www.dcaf.ch/Publications/Contrôle-Parlementaire-du-Secteur-de-la-Sécurité-en-Afrique-de-l-Ouest>.

Global Campaign for Pretrial Justice, *The Socioeconomic Impact of Pretrial Detention in Ghana* (New York : Open Society Foundations, 2013), www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/access_to_justiceandruleoflaw/the-socioeconomic-impact-of-pretrial-detention.html.

Global Campaign for Pretrial Justice, *The Socioeconomic Impact of Pretrial Detention in Guinea Conakry* (New York : Open Society Foundations, 2013), www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/access_to_justiceandruleoflaw/the-socioeconomic-impact-of-pretrial-detention.html.

Global Campaign for Pretrial Justice, *The Socioeconomic Impact of Pretrial Detention in Sierra Leone* (New York : Open Society Foundations, 2013), www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/access_to_justiceandruleoflaw/the-socioeconomic-impact-of-pretrial-detention.html.

Gouvernement de la Sierra Leone, *The Agenda for Prosperity – Road to Middle Income Level Status (2013–2018)* (Freetown : Gouvernement de la Sierra Leone, non daté), www.sierra-leone.org/Agenda%204%20Prosperity.pdf.

International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect – Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty* (Ottawa : International Development Research Centre, 2001), www.idrc.ca/EN/Resources/Publications/openebooks/960-7/index.html.

Thomas Jaye, *Liberia: Parliamentary Oversight and Lessons Learned from Internationalized Security Sector Reform* (New York : Center on International Cooperation, 2008), <http://issat.dcaf.ch/Learn/Resource-Library/Policy-and-Research-Papers/Liberia-Parliamentary-Oversight-and-Lessons-Learned-from-Internationalized-Security-Sector-Reform>.

Thomas Jaye (dir.), *Liberia's Security Sector Legislation* (Genève : DCAF, 2008), www.dcaf.ch/Publications/Liberia-s-Security-Sector-Legislation.

OCDE-CAD, Manuel sur la réforme des systèmes de sécurité – Soutenir la sécurité et la justice (Paris : OCDE, 2007), www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/occd/development/manuel-de-l-ocde-cad-sur-la-reforme-des-systemes-de-securite_9789264034280-fr#page1.

Okey Uzoehina, « Gouvernance et réforme du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest : du concept à la réalité », Document d'orientation politique no 35 (Genève : DCAF, 2014), www.dcaf.ch/Publications/Security-Sector-Reform-and-Governance-Processes-in-West-Africa-From-Concepts-to-Reality.

Assemblée générale des Nations Unies, « Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous », Rapport du Secrétaire général, Doc. ONU A/59/2005 (New York : Nations Unies, 2005), <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/59/2005>.

.

Notes

1. Assemblée générale de l'ONU, « Assurer la paix et le développement : le rôle des Nations Unies dans l'appui à la réforme du secteur de la sécurité », Rapport du Secrétaire général, Doc. ONU A/62/659-S/2008/39 (New York : Nations Unies, 2008), para. 17.
2. Union africaine, « Cadre d'orientation sur la réforme du secteur de la sécurité » (Addis Abeba : Commission de l'Union africaine, 2013), art. 16, para. c.
3. Conseil de sécurité de l'ONU, *Résolution 2151*, Doc. ONU S/RES/2151 (New York : Nations Unies, 2014), para. 2.
4. Pour plus d'informations, voir Okey Uzoehina, « Gouvernance et réforme du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest : du concept à la réalité », Document d'orientation politique no 35 (Genève : DCAF, 2014).
5. Union africaine, voir note 2 supra, art. 4.
6. Au moment de la publication du présent Outil, le projet de Cadre de politique régissant la réforme et la gouvernance du secteur de la sécurité de la CEDEAO a été approuvé par les experts techniques représentant les États membres de la CEDEAO et est en instance d'adoption officielle par les chefs d'État et de gouvernement.
7. Par exemple, l'Acte constitutif de l'Union africaine, art. 4, para. h, affirme « le droit de l'Union d'intervenir dans un État membre [...] dans certaines circonstances graves, à savoir : les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité » (Addis Abeba : Organisation de l'Unité africaine, 2000).
8. Projet d'acte additionnel portant Code de conduite des forces armées et de sécurité de la CEDEAO, adopté en soixante-sixième session ordinaire du Conseil des ministres de la CEDEAO réuni à Abuja les 17 et 18 août 2011. À la date de publication de la présente *Boîte à Outils*, le Code de conduite est en attente d'adoption par le sommet des chefs d'État et de gouvernement de la CEDEAO.
9. James Manor, « Understanding 'political will' », in « *Politicking for the Poor* », *Final Report to the UK Department for International Development* (Londres : DFID, 2004), p. 1.
10. Les éditeurs tiennent à préciser que les traductions alternatives de « ownership » proposées dans la présente publication ne font pas l'objet d'un consensus parmi les professionnels de la RSS à ce jour (2015). Ces traductions représentent un choix éditorial spécifique à cette publication, et dont les raisons sont expliquées dans la « note de terminologie » incluse à la section 4 du présent Outil.
11. Union africaine, Conclusions du Forum Afrique sur la réforme de la RSS (Addis Abeba : UA, 2014).
12. Équipe spéciale interinstitutions pour la réforme du secteur de la sécurité des Nations Unies, *Security Sector Reform Integrated Technical Guidance Notes* (New York : Nations Unies, 2012), p. 16.
13. Kristin Valasek, « Place du genre dans la réforme du secteur de la sécurité », in Megan Bastick et Kristin Valasek (dir.), *Boîte à Outils « Place du genre dans la réforme du secteur de la sécurité »* (Genève : DCAF, OSCE/BIDDH, UN-INSTRAW, 2008), p. 6.
14. Les ODD sont un agenda international de développement adopté pour la période 2016-2030. Pour les OMD, voir : <http://www.un.org/fr/millenniumgoals/>
Pour les ODD, voir : <http://www.undp.org/content/undp/fr/home/mdgoverview/post-2015-development-agenda.html>
15. Global Campaign for Pretrial Justice, *The Socioeconomic Impact of Pretrial Detention in Ghana* (New York : Open Society Foundations, 2013) ; Global Campaign for Pretrial Justice, *The Socioeconomic Impact of Pretrial Detention in Guinea Conakry* (New York : Open Society Foundations, 2013) ; Global Campaign for Pretrial Justice, *The Socioeconomic Impact of Pretrial Detention in Sierra Leone* (New York : Open Society Foundations, 2013).
16. Aidan Wills, « Financial oversight of intelligence services », in Hans Born et Aidan Wills (dir.), *Overseeing Intelligence Services. A Toolkit* (Genève : DCAF, 2012).
17. Accord de paix global entre le Gouvernement du Libéria, les Libériens unis pour la réconciliation et la démocratie (LURD), le Mouvement pour la démocratie au Libéria (MODEL) et les partis politiques. La partie IV est consacrée à la réforme du secteur de la sécurité.
18. Équipe spéciale interinstitutions pour la réforme du secteur de la sécurité, note 8 supra, p. 17.
19. Abossé Akue-Kpakpo, *Study on international Internet Connectivity in Sub-Saharan Africa* (Genève : ITU, 2013).
20. Conseil de sécurité des Nations Unies, *Rapport du Secrétaire général sur l'évolution de la situation en Guinée-Bissau et sur les activités du Bureau d'appui des Nations Unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau*, Doc. ONU S/2006/162 (New York : Nations Unies, 2006).
21. ECOMIB, Accord sur le statut de la mission, art. IV.



DCAF

un centre pour la sécurité,
le développement et
l'état de droit