

LA RÉFORME DE LA DÉFENSE

Appliquer les principes de la bonne gouvernance
du secteur de la sécurité à la défense

À PROPOS DE CE DOCUMENT D'INFORMATION SUR LA RSS

Ce document d'information traite de l'application des principes de bonne gouvernance du secteur de la sécurité (GSS) à la défense par la réforme de celle-ci. Les forces armées visent à défendre un État et sa population. En renforçant le contrôle démocratique, la réforme de la défense garantit que la puissance militaire est employée selon la volonté et pour la défense de la population. Grâce à elle, les forces armées peuvent accomplir leur mandat avec plus d'efficacité et d'efficacités, afin d'opérer avec souplesse dans un environnement de la sécurité dynamique.

CE DOCUMENT D'INFORMATION RÉPOND AUX QUESTIONS SUIVANTES :

Qu'est-ce que la réforme de la défense ?	2
Pourquoi réformer la défense ?	3
Qui mène la réforme de la défense ?	4
Comment se déroule une réforme de la défense ?	5
Qu'est-ce qui relie la réforme de la défense à la bonne GSS et à la RSS ?	5
Comment surmonter les obstacles à la réforme de la défense ?	6

À PROPOS DE CETTE SÉRIE

Les documents d'information sur la RSS fournissent une introduction concise à certaines questions liées à la bonne gouvernance du secteur de la sécurité (GSS) et à la réforme du secteur de la sécurité (RSS). Cette série résume les débats actuels, définit les termes clés et révèle les tensions centrales dans ces domaines en s'appuyant sur un large éventail d'expériences internationales. Les documents d'information sur la RSS ne cherchent pas à promouvoir des modèles, politiques ou propositions spécifiques en matière de gouvernance ou de réforme, mais proposent une liste de références additionnelles offrant aux personnes intéressées la possibilité d'approfondir leurs connaissances sur chaque sujet. Ils constituent des ressources utiles pour les acteurs de la gouvernance et de la réforme du secteur de la sécurité qui cherchent à comprendre et à appréhender de façon critique les approches actuelles en la matière.

DCAF, le Centre pour la gouvernance du secteur de la sécurité, Genève se consacre à l'amélioration de la sécurité des États et de leurs citoyens dans un cadre de gouvernance démocratique, d'état de droit, de respect des droits de l'homme et d'égalité des genres. Depuis sa création en 2000, le DCAF contribue à rendre la paix et le développement plus durables en aidant les États partenaires et les acteurs internationaux qui soutiennent ces États à améliorer la gouvernance de leur secteur de la sécurité grâce à des réformes inclusives et participatives. Il crée des produits de connaissances innovants, encourage les normes et les bonnes pratiques, fournit des conseils juridiques et politiques et soutient le renforcement des capacités des acteurs étatiques et non étatiques du secteur de la sécurité.

Le DCAF tient à remercier

Thammy Evans pour le contenu,
Ronja Harder et Jasper Linke pour leur contribution à la recherche, la rédaction et l'édition, Jenny Rouse pour l'édition en anglais, Florence Lesur pour la traduction en français, Géraldine Chantegrel pour l'édition en français et Petra Gurtner pour la mise en forme et la conception de ce document.

Éditrice de la série

Fairlie Chappuis

© DCAF

Les documents d'information sont disponibles gratuitement à l'adresse www.dcaf.ch

Les utilisateurs peuvent copier et distribuer ce matériel à condition que le DCAF soit crédité. Non destiné à un usage commercial.

Publication à citer comme suit

DCAF – Centre pour la gouvernance du secteur de la sécurité, Genève. « La réforme de la défense », Série de documents d'information sur la RSS. Genève : DCAF, 2022.

DCAF

Centre pour la gouvernance du secteur de la sécurité, Genève
Maison de la Paix
Chemin Eugène-Rigot 2E
CH-1202 Geneva
Switzerland

+41 22 730 94 00
info@dcaf.ch
[@DCAF_Geneva](https://twitter.com/DCAF_Geneva)

www.dcaf.ch

QU'EST-CE QUE LA RÉFORME DE LA DÉFENSE ?

La réforme de la défense renforce le contrôle démocratique des forces armées et du secteur de la défense afin de les rendre plus efficaces, plus responsables et moins coûteux. (Pour plus d'informations sur le contrôle démocratique des forces armées, voir les documents d'information sur la RSS intitulés « La gouvernance du secteur de la sécurité » et « Les forces armées ».)

La réforme de la défense doit prendre en compte l'État, l'armée et la population. L'amélioration des comportements et l'évolution des cultures peuvent améliorer les relations entre les forces de sécurité et la population qu'elles protègent. En parallèle, l'armée doit s'adapter aux politiques du gouvernement et conserver son efficacité. Une GSS réactive et démocratique garantit que les politiques publiques en matière de défense reflètent la volonté du peuple.

En redéfinissant ces relations, la réforme de la défense :

- **évalue le cadre stratégique** pour cerner les menaces, risques et difficultés qui attendent le pays à plus ou moins long terme ;
- **examine les rôles et objectifs opérationnels** des forces armées et des institutions civiles du secteur de la défense ;
- **réévalue les relations** entre le secteur de la défense et les autres prestataires de services de sécurité, ainsi qu'avec les institutions de gestion et de contrôle de la défense ;
- **chiffre les priorités, les plans d'action et les programmes de réforme** des forces armées et des institutions de défense.

LES FORCES ARMÉES ET LE SECTEUR DE LA DÉFENSE

Le secteur de la défense est le domaine de l'administration publique responsable de la puissance militaire. Il comprend habituellement les forces armées, leur direction politique (commandant en chef, ministère de la Défense), les autorités de contrôle du pouvoir exécutif (président, Premier ministre) et d'autres organismes publics intervenant à titre ponctuel ou permanent dans les questions de défense. Il peut aussi intégrer des prestataires de services commerciaux relevant de l'industrie de la défense.

Le secteur de la défense exerce habituellement trois fonctions :

1. **conduite opérationnelle** (commandement et exécution des opérations militaires) ;
2. **gestion des ressources humaines** (recrutement, formation et administration du personnel, planification opérationnelle) ;
3. **gestion financière et technique** (gestion du budget et des finances, achat de l'équipement militaire, conseils techniques au gouvernement).

Les forces armées sont des institutions établies par l'État essentiellement à des fins de défense nationale contre les menaces extérieures. Elles peuvent aussi avoir pour compétences d'intervenir en cas de conflit intérieur ou de catastrophe naturelle. Elles peuvent inclure les forces régulières, auxiliaires et/ou de réserve. Pour plus d'informations sur les rôles et responsabilités des forces armées dans la bonne GSS, voir le document d'information sur la RSS intitulé « Les forces armées ».

Une fois les plans définis, les activités de réforme de la défense peuvent être techniques ou administratives et couvrir plusieurs domaines. Par exemple :

- doctrine militaire, règles d'engagement et procédures opérationnelles ;
- systèmes d'armes, logistique et infrastructures de défense ;
- taille et structure des forces ;
- systèmes de gestion et budgétaires ;
- politiques relatives au personnel ;
- relations entre les services (ou « interarmisation ») et avec d'autres acteurs du secteur de la sécurité, sur le territoire national comme à l'étranger (ou « interopérabilité ») ;
- politique de communication concernant les membres des forces, les médias et le public ;
- relations civilo-militaires démocratiques ;
- respect de l'état de droit et des droits humains, au sein des forces armées et dans leurs opérations.

POURQUOI RÉFORMER LA DÉFENSE ?

La réforme de la défense a deux objectifs interdépendants : améliorer les **résultats** du secteur de la défense dans les trois fonctions principales qu'elle exerce (voir ci-dessus) et garantir des **normes strictes d'intégrité** dans un cadre de gouvernance démocratique et dans le respect de l'état de droit et des droits humains. Accroître l'efficacité et l'efficience des forces armées n'est souhaitable que si le gouvernement, le parlement et le public peuvent demander des comptes aux acteurs du secteur de la sécurité. Développer l'inclusivité, la réactivité, la transparence et la responsabilité conforte la légitimité et la crédibilité des forces armées et de l'ensemble du secteur de la défense aux yeux de la population. Renforcer le contrôle civil et démocratique et le respect de l'état de droit et des droits humains aide ainsi les forces armées et le secteur de la défense à mieux remplir leur mission de protection envers l'État et sa population.

Les **priorités** de la réforme de la défense varient selon le contexte politique national :

- Dans une **démocratie consolidée**, il s'agit généralement d'un **processus d'amélioration permanente de la responsabilité, de l'efficacité et des coûts** des institutions militaires et de défense.
- En situation de **transition politique**, elle vise habituellement à renforcer **l'efficacité de la défense nationale au sein d'un système de contrôle plus démocratique**.
- Dans les **pays en proie à des conflits**, elle entend améliorer **la stabilité nationale en prévenant ou contrant la violence**, ce qui demande une GSS plus démocratique, des mesures de réconciliation et davantage d'inclusivité.

LA BONNE GOUVERNANCE DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ (GSS) ET LA RÉFORME DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ (RSS)

La **bonne GSS** est un cadre normatif qui définit la manière dont le secteur de l'État chargé de la sécurité doit fonctionner dans une démocratie. Elle repose sur la responsabilité, la transparence, l'état de droit, la participation, la réactivité, l'efficacité et l'efficience. L'application de ces principes aux services de sécurité constitue le but de la RSS.

La **RSS** est le processus politique et technique consistant à améliorer la sécurité de l'État et la sécurité humaine par une prestation, une gestion et un contrôle plus efficaces et responsables des services de sécurité, dans le cadre d'un contrôle civil et démocratique et dans le respect de l'état de droit et des droits humains. La RSS peut porter soit sur une partie des services publics de sécurité, soit sur le fonctionnement du système dans son ensemble. Dans les deux cas, l'objectif reste le même : améliorer l'efficacité et la responsabilité.

→ Pour en savoir plus sur ces définitions centrales, voir les documents d'information sur la RSS intitulés « La gouvernance du secteur de la sécurité », « La réforme du secteur de la sécurité » et « Le secteur de la sécurité ».

LA RÉFORME DE LA DÉFENSE DANS LES SITUATIONS D'APRÈS-CONFLIT

La réforme de la défense pose des problèmes particuliers aux nations qui se relèvent d'un conflit. Il faut par exemple :

- démilitariser la société et les groupes armés ;
- gérer les arsenaux et détruire les surplus ;
- instituer de nouvelles forces armées nationales ;
- intégrer dans les services de sécurité les anciens combattants de toutes les parties au conflit ;
- juger les crimes de guerre et autres violations graves des droits humains ;
- dissiper l'héritage de peur et de défiance des forces armées, en abolissant l'impunité et en adoptant une politique de tolérance zéro envers les actes répréhensibles ;
- combattre la corruption du secteur de la défense, héritée des années de conflit.

QUI MÈNE LA RÉFORME DE LA DÉFENSE ?

Les ministères (ou départements) civils de la défense sont les mieux placés pour réformer la défense. Le ministère doit posséder l'expertise civile et militaire requise pour gérer

un processus complexe. Un processus exhaustif tiendra compte des acteurs nationaux et internationaux, ainsi que des institutions publiques et privées exerçant un rôle dans le secteur de la défense (figure 1).

FIGURE 1 LA RÉFORME DE LA DÉFENSE MOBILISE DES ACTEURS VARIÉS DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ ET DE LA SOCIÉTÉ



COMMENT SE DÉROULE UNE RÉFORME DE LA DÉFENSE ?

Une consultation publique sur le rôle des forces armées et les besoins de l'État en matière de défense peut être un bon point de départ pour adapter la réforme au contexte politique, économique et social. Ensuite, la réforme comporte habituellement :

- **Un examen de la défense**, pour étudier le rôle attendu de la défense, analyser l'environnement de sécurité et ses menaces, et intégrer un processus de consultation et d'information du public. La loi peut prescrire des examens réguliers complets de la défense, mais de nombreux pays y recourent uniquement lorsque les circonstances l'imposent. Cet examen peut s'inscrire dans des processus plus larges d'examen de la sécurité ou dans une transformation majeure de la défense, mais il n'est pas une étape obligée.
- **Conception, planification et consultation.** La réforme de la défense est planifiée par le personnel civil et militaire au sein de structures permanentes, comités ad hoc ou commissions spéciales, afin que les moyens disponibles soient adaptés au but et au budget. De nombreux acteurs doivent être consultés, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du secteur de la défense, surtout pour les décisions ayant des répercussions sur la population locale.
- **Mise en œuvre, suivi et ajustement.** Une réforme efficace de la défense requiert des mécanismes qui contrôlent sa mise en œuvre et ses résultats afin de pouvoir ajuster les programmes selon les progrès accomplis et l'évolution de l'environnement. Ce point est d'autant plus important que les programmes de réforme complets sont souvent plus longs que le mandat du gouvernement qui les a lancés.

Il est essentiel de **planifier et gérer les finances** avec soin, car la réforme de la défense peut coûter cher, surtout si elle suppose d'investir dans de nouvelles capacités militaires. Analyser les coûts puis assurer le suivi et un contrôle budgétaire durant tout le processus est un gage de stabilité et de viabilité.

Des **actions** suivies **d'information du public** aident l'institution de la défense et la population à comprendre la réforme et à l'évaluer de façon critique. Les campagnes d'information doivent décrire les avantages à court et long terme d'une réforme complète au regard des conséquences humaines et sociales à court terme.

Compte tenu du coût et de la longévité de l'équipement militaire, beaucoup de pays instaurent un **système de planification de la défense**, qui permet par exemple de conjuguer une perspective longue (15 à 20 ans) à une autre plus ciblée (4 ans). La réforme de la défense doit tenir compte des décisions passées, mais aussi anticiper les évolutions (sécurité, technologies, démographie) et les changements du regard de la société sur elle-même.

AVANTAGES D'INSTAURER L'ÉGALITÉ DES GENRES DANS LE SECTEUR DE LA DÉFENSE

L'égalité des genres améliore les résultats du secteur de la sécurité tout en renforçant les droits humains fondamentaux et l'équité démocratique (voir les documents d'information sur la RSS intitulés « L'égalité des genres et la bonne gouvernance du secteur de la sécurité » et « L'égalité des genres et la réforme du secteur de la sécurité ») :

- **Meilleurs résultats** : l'égalité des genres présente des avantages tactiques (pouvoir travailler avec tous les genres dans une société donnée), opérationnels (pouvoir mener une analyse genrée de l'environnement opérationnel) et stratégiques (avec une diversité totale, les prises de décision gagnent en qualité).
- **Défense des droits et de l'intégrité** : l'égalité des genres fait partie des principes du contrôle civil et démocratique, de l'état de droit et des droits humains. L'égalité d'accès à la prestation, à la gestion et au contrôle des services de sécurité et la prise en compte des besoins de chaque genre sont des critères primordiaux pour mesurer la conformité aux normes dans le secteur de la défense.

QU'EST-CE QUI RELIE LA RÉFORME DE LA DÉFENSE À LA BONNE GSS ET À LA RSS ?

Les tentatives de réforme qui portent uniquement sur les aspects techniques et délaissent la responsabilité ou le contrôle démocratique ne relèvent pas de la RSS et peuvent nuire à une bonne GSS. La responsabilité des forces armées et des institutions du secteur de la défense est engagée de l'intérieur (commandement) et de l'extérieur (contrôle). Elle s'étend aussi au ministère de la Défense.

Voici des exemples de réalisations et résultats d'une réforme de la défense qui améliore la responsabilité et la transparence du secteur de la défense :

- **Création de processus ou institutions de contrôle** : ministère intégré de la Défense regroupant QG civil et militaire, médiateur militaire, comité parlementaire de la défense ou de la sécurité, etc. ;
- **Modifications de la chaîne de commandement militaire, renforcement des contrôles constitutionnels** et du contrôle des forces armées par la société civile ;
- **Meilleure connaissance du secteur de la défense** grâce à de nouveaux programmes d'éducation à la défense, des informations publiques sur les rôles et obligations des forces armées, etc.

Des mécanismes associant contrôle externe et contrôle externe peuvent également renforcer la responsabilité globale des services de sécurité. Par exemple :

- **Séparation des pouvoirs** : la police, les autorités frontalières et autres services de sécurité doivent être clairement séparés des forces armées.
- **Leadership de qualité** : les codes de conduite internes, la discipline administrative et les aspects culturels (sens du devoir, de la responsabilité, etc.) préservent également l'intégrité au sein des forces armées.
- **Mécanismes judiciaires** : les systèmes judiciaires civils et militaires sont des instances de dernier ressort garantissant l'intégrité du fonctionnement de l'armée. Quand un système judiciaire opérationnel existe, le personnel militaire relève habituellement de procédures spéciales, tandis que les civils sont jugés par des tribunaux civils.
- **Contrôle civil** : des institutions parlementaires compétentes, les cours des comptes, les médias et les organisations de la société civile assurent un contrôle démocratique de la défense.

ressources financières requises. Inscrire la réforme dans un vaste programme de RSS peut aussi être utile (voir le document d'information sur la RSS intitulé « La réforme du secteur de la sécurité »).

Incertitudes : les avantages potentiels de la réforme de la défense peuvent être difficiles à mesurer, donnant au monde politique et au public l'impression d'une réforme risquée ou sans importance. De plus, le changement fait peur : le pays pourrait paraître plus vulnérable pendant la réforme.

- Informer le public et former les professionnel-le-s aux avantages de la réforme peut aider à apaiser les peurs, notamment dans le cadre d'un examen de la politique de sécurité nationale (voir le document d'information sur la RSS intitulé « Les politiques de sécurité nationale »).

COMMENT SURMONTER LES OBSTACLES À LA RÉFORME DE LA DÉFENSE ?

Chaque pays rencontre des difficultés lorsqu'il réforme sa défense. L'application des principes de la bonne GSS dans la RSS peut toutefois aider à résoudre ces problèmes. Par exemple :

Résistance politique et institutionnelle : le gouvernement et certaines institutions militaires peuvent s'opposer aux changements pour préserver leurs intérêts, parce qu'ils perçoivent différemment les menaces, par sens de la tradition ou par peur de perdre le pouvoir et le contrôle. La confiance et la coopération nécessaires à la réforme peuvent être inexistantes dans les contextes de conflit.

- Analyser le contexte, adopter une démarche tenant compte du conflit, mobiliser un soutien international et/ou public à la réforme et sensibiliser les parties prenantes aux avantages d'une bonne GSS peuvent aider à surmonter la résistance politique (voir le document d'information sur la RSS intitulé « La gouvernance du secteur de la sécurité »).

Difficultés techniques : la planification et la gestion de la réforme de la défense sont complexes et requièrent des spécialistes militaires et civils de la défense, la participation de la société civile et la consultation du public. Le manque de ressources financières peut aussi être un frein.

- Diversifier les instances décisionnaires et les expertises, développer les capacités et trouver des appuis extérieurs peut apporter l'expertise et les

RESSOURCES ADDITIONNELLES

Des ressources complètes en anglais sur la réforme de la défense sont disponibles à l'adresse <https://issat.dcaf.ch/Learn/SSR-in-Practice/Thematics-in-Practice/Defence-Reform>

Normes internationales en matière de réforme de la défense :

- Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU
Réforme du secteur de la défense
New York : Nations Unies, 2011.
- Comité d'aide au développement de l'OCDE
Section 7.2 : Réforme de la défense
dans Manuel de l'OCDE-CAD sur la réforme des systèmes de sécurité : soutenir la sécurité et la justice, p. 133–149. Paris : OCDE, 2007.

Gestion de la défense et développement d'institutions de défense :

- Hari Bucur-Marcu (dir.)
Fondamentaux sur l'élaboration de l'institution de défense
Vienne/Genève : DCAF, 2012.
- Hari Bucur-Marcu, Philipp Fluri et Todor Tagarev (dir.)
Introduction à la gestion de la défense
Genève : DCAF, 2013.
- Willem Frederik van Eekelen et Philipp Fluri (dir.)
Defence Institution Building: A Sourcebook in Support of the Partnership Action Plan
Vienne : Académie autrichienne de défense nationale, 2006.

Réforme de la défense dans les situations d'après-conflit :

- Mark Knight
SSR: Post-conflict Integration
Helpdesk Query, Birmingham : Université de Birmingham, Global Facilitation Network for Security Sector Reform, août 2009.
- Roy Licklider (dir.)
New Armies from Old: Merging Competing Military Forces after Civil Wars
Washington, DC: Georgetown University Press, 2014.
- Alexandra Kerr et Michael Miklaucic (dir.)
Effective, Legitimate, Secure: Insights for Defence Institution Building
Washington : Université nationale de la défense, Center for Complex Operations, 2017.

Contrôle démocratique de la réforme de la défense :

- Valeri Ratchev
Civilianisation of the Defence Ministry: A Functional Approach to a Modern Defence Institution
Genève : DCAF, 2011.
- Benjamin S. Buckland et William McDermott
Ombuds Institutions for the Armed Forces: A Handbook
Genève : DCAF, 2012.
- Todor Tagarev (dir.)
Développement de l'intégrité et réduction de la corruption dans le secteur de la défense : Recueil des meilleures pratiques
Genève : DCAF, 2010.
- Cheryl Hendricks et Lauren Hutton
Dossier 3 : Place du genre dans la réforme de la défense
dans Megan Bastick et Kristin Valasek (dir.), Place du genre dans la réforme du secteur de la sécurité, Genève : DCAF, OSCE/BIDDH, UN-INSTRRAW, 2008.

AUTRES RESSOURCES DU DCAF SUR LA RSS

Les publications du DCAF comprennent une large gamme de manuels et outils spécifiques permettant de guider les praticiens oeuvrant dans le domaine de la RSS et de la bonne GSS, téléchargeables gratuitement à l'adresse suivante : www.dcaf.ch

DCAF Le Centre pour la
gouvernance du secteur
de la sécurité, Genève

**DCAF - le Centre de Genève pour la
gouvernance du secteur de la sécurité**

Maison de la Paix
Chemin Eugène-Rigot 2E
CH-1202 Geneva
Switzerland

 **+41 22 730 94 00**

 **info@dcaf.ch**

 **@DCAF_Geneva**

www.dcaf.ch