



SOUVERAINETÉ, RESPONSABILITÉ ET RÉFORME : SURMONTER LES DÉFIS COMPLEXES QUE PRÉSENTENT LES ORDRES DE SÉCURITÉ HYBRIDES

Ariel Ahram, Ranj Alaaldin, Andrea Cellino et Roberta Maggi

Juin 2022

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

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 le cadre d'une gouvernance démocratique, de l'état de droit, et dans le respect des Droits de l'Homme. Depuis sa création en 2000, il contribue à rendre la paix et le développement plus durables en aidant les états partenaires, ainsi que les acteurs internationaux qui les soutiennent, à améliorer la gouvernance de leur secteur de la sécurité grâce à des réformes participatives et inclusives. Il développe des matériels pédagogiques, fait la promotion de normes et de bonnes pratiques, délivre un conseil juridique, politique et technique, et appuie le développement capacitaire des parties prenantes tant étatiques que non-étatiques.

Crisis Response Council (CRC)

Le Crisis Response Council (CRC) est une organisation basée aux États-Unis d'Amérique et au Royaume-Uni qui se consacre à la gestion des crises mondiales en adoptant une approche globale faisant appel à une multitude d'experts de toutes les disciplines. Le CRC collabore avec les décideurs politiques et les professionnels pour fournir des analyses et des recommandations politiques concrètes, en organisant notamment des débats avec la société civile sur les conflits par adversaires interposés et la désescalade au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, et des initiatives sur la bonne gouvernance et la réforme du secteur de la sécurité. Le CRC a été créé dans le cadre de l'Initiative sur les conflits par adversaires interposés, un projet de collaboration en partenariat avec la Carnegie Corporation of New York et grâce à son parrainage.

Publié en Suisse en 2022 par le DCAF – Le Centre pour la gouvernance du secteur de la sécurité, Genève. Financé par le Trust Fund for North Africa (TFNA) et la Carnegie Corporation of New York.

DCAF - Geneva Centre for Security Sector Governance

Maison de la Paix

Chemin Eugène-Rigot 2E

CH-1202 Geneva, Switzerland

Tel: +41 22 730 94 00

info@dcaf.ch

www.dcaf.ch

Twitter @DCAF_Geneva

Pour citer ce document : A. Ahram, R. Alaaldin, A. Cellino et R. Maggi. *Souveraineté, responsabilité et réforme : Surmonter les défis complexes que présentent les ordres de sécurité hybrides* (Genève : DCAF, 2022).

ISBN : 978-92-9222-671-8

Avertissement

Les opinions exprimées dans la présente publication sont celles des seuls auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position des institutions mentionnées ou représentées.

Auteur principal : Roberta Maggi

Avec la contribution de : Ariel Ahram, Ranj Alaaldin et Andrea Cellino

Mise en page : Faisal Paktian

Photo de couverture : Officiers de l'armée libyenne lors des célébrations du 69e anniversaire de l'indépendance sur la place des Martyrs à Tripoli, le 24 décembre 2020. © Nada Harib pour le DCAF.

SOUVERAINETÉ, RESPONSABILITÉ ET RÉFORME : SURMONTER LES DÉFIS COMPLEXES QUE PRÉSENTENT LES ORDRES DE SÉCURITÉ HYBRIDES

Ariel Ahram, Ranj Alaaldin, Andrea Cellino et Roberta Maggi

Juin 2022

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

CRC CRISIS
RESPONSE
COUNCIL

RÉSUMÉ

Le DCAF et le CRC ont accueilli, les 22 et 23 mars 2022, un groupe d'experts pour un atelier à huis clos à Genève (Suisse). Le groupe a abordé des sujets clés liés à la complexité et aux défis que présentent les ordres de sécurité hybrides, soit, entre autres, la gestion des acteurs hybrides, l'économie politique de la violence, le rôle des acteurs internationaux et de l'État, et la nécessité d'harmoniser les politiques dans les processus de transition, en référence aux contextes irakien, yéménite et libyen. Le présent rapport de l'atelier vise à présenter certains des principaux points de discussion et à résumer les recommandations qui y ont été formulées. Il ne constitue pas un compte-rendu in extenso des débats et des avis des experts, et les opinions exprimées ici sont celles des seuls auteurs.

SYNTHÈSE DES DISCUSSIONS

La défaillance des États a provoqué la prolifération de l'hybridité et des structures armées para-étatiques. Le démantèlement des structures étatiques parallèles ayant vu le jour dans ces conditions se heurte à de nombreux obstacles qui sont fondamentalement liés, parmi les groupes intégrés, à la crainte de perdre le pouvoir. Par conséquent, l'atelier s'est interrogé sur l'utilité du concept de souveraineté dans des environnements aussi fragiles. Si la souveraineté juridique et les courants nationalistes ont favorisé l'idée d'une « nation » définie par ses frontières, dotée d'un État souverain et du contrôle territorial, cette définition semble de moins en moins pertinente dans le contexte du Yémen, de l'Irak et de la Libye. Le contrôle territorial n'implique pas nécessairement la légitimité ou l'autorité. La simple existence de l'État ne garantit pas nécessairement la légitimité auprès des populations. Le groupe d'experts a conclu qu'il était impératif d'examiner de manière plus approfondie les sources d'autorité et de légitimité au sein de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, et d'adapter les politiques en conséquence.

Ce constat a permis à l'atelier d'évaluer les principales tensions pesant sur les environnements hybrides, notamment l'opposition des concepts de « légitimité » et d'« ordre », ou de « sûreté de l'État » et de « sécurité humaine », tout en étant conscient du fait que les environnements hybrides s'accompagnent de menaces hybrides. L'analyse de ces contextes et des diverses expériences des participants dans le cadre de la mise en œuvre de programmes traditionnels ou originaux de soutien à la gouvernance et à la réforme du secteur de la sécurité a nécessairement remis en question la notion de l'État en tant qu'entité bienveillante. Les acteurs internationaux privilégient les programmes ponctuels de formation et de fourniture d'équipement plutôt que l'accompagnement approfondi et l'assistance technique à long terme qu'exige la réforme du secteur de la sécurité. Les insuffisances de ces programmes à court terme ouvrent en outre la voie à des ordres de sécurité hybrides. Lorsque les États s'effondrent, les acteurs non étatiques comblent le vide. Certains de ces acteurs non étatiques acquièrent une légitimité auprès des populations locales en fournissant des services de manière relativement efficace. Certains disposent de leurs propres assises économiques et fiscales, ancrées dans des activités économiques illicites à forte intensité de main-d'œuvre.

Les échanges ont également porté sur les différentes modalités de gouvernance des groupes armés, mettant en avant le fait qu'ils ne gouvernent pas toujours par la seule brutalité. Au contraire, certains groupes gouvernent grâce à une combinaison de diverses sources de légitimité. En d'autres termes, les acteurs armés sont plusieurs choses à la fois : des responsables ethniques, sectaires ou tribaux qui tirent leur légitimité de loyautés ancestrales, des hommes d'affaires qui distribuent salaires et incitations économiques, ou des représentants du gouvernement qui imposent le respect au nom de l'État fictif.

Ces groupes, s'ils sont soutenus dans une démarche vers moins de brutalité et plus de légitimité auprès des populations, peuvent devenir de précieux alliés pour la sécurité et la fourniture de services, surtout s'ils sont intégrés dans une structure décentralisée de gouvernance de la sécurité. Des crises telles que la pandémie de COVID-19 ont renforcé le pouvoir de ces acteurs armés qui ont mis leurs capacités en matière de prestation de services ainsi que leurs revenus au service des populations.

Une grande partie des discussions au cours des sessions a porté sur les modalités de versement des fonds destinés aux activités de développement et à l'assistance en matière de sécurité, dont la réforme du secteur de la sécurité.

Le développement et la sécurité sont étroitement liés. Mais l'assistance en matière de sécurité est souvent gérée au moyen d'un budgets à court terme. Le financement du développement, en revanche, s'effectue généralement sur plusieurs années. Le groupe d'expert a convenu à l'unanimité que des programmes à plus long terme, même dotés de budgets moins importants, seraient plus efficaces. L'instauration d'un climat de confiance avec les partenaires locaux prend du temps et les pénuries ponctuelles de financement ont rendu les organisations financées par l'Occident moins crédibles aux yeux des populations locales. Pour autant, le postulat selon lequel la bonne gouvernance du secteur de la sécurité (et les réformes nécessaires pour y parvenir) soit au cœur du développement n'est pas toujours acquis auprès des principaux donateurs.

La lassitude des donateurs est le revers de cette équation. En l'absence d'un cessez-le-feu ou d'un accord de paix dans certains des conflits les plus controversés de la région, la communauté des donateurs n'a pas l'assurance que les actions visant une réforme à long terme (par exemple les cadres juridiques, les codes de conduite pour les forces de sécurité ou le remaniement de la chaîne de commandement) auront des résultats significatifs. Cela a souvent conduit à accorder la priorité à des initiatives à court terme destinées à répondre aux préoccupations politiques immédiates (par exemple la migration irrégulière, la lutte contre le terrorisme ou la sécurité maritime) mais non liées à une vision à plus long terme de la stabilisation ou de la réforme du secteur de la sécurité. Le groupe d'experts a toutefois convenu qu'aborder les discussions sous la perspective de la sécurité humaine pouvait contribuer à orienter les échanges avec la communauté des donateurs de manière plus positive. La réforme du secteur de la sécurité est traditionnellement considérée comme un processus destiné à renforcer l'État, et pas nécessairement les populations locales. En ce sens, une meilleure compréhension des ordres de sécurité hybrides peut permettre de penser la réforme du secteur de la sécurité comme un processus centré sur les personnes et mené par elles.

L'adoption d'une conception de la réforme du secteur de la sécurité qui soit davantage axée sur la sécurité humaine nécessite d'aller au-delà des approches État à État. Les bailleurs de fond sont réticents à l'égard des programmes qui ne sont pas, d'une manière ou d'une autre, associés à une forme d'autorité centrale (que ce soit au niveau national ou local). En outre, les dirigeants de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord ont tendance à adopter des stratégies politiques qui accroissent leur propre popularité au détriment de la durabilité à long terme. Il en résulte un équilibre négatif, avec une économie informelle de plus en plus importante et un secteur public hypertrophié.

De nombreux groupes armés se tournent naturellement vers le gouvernement central qui concentre les dépenses. Le secteur de la sécurité constitue en soi une possibilité de revenus pour ces groupes. Si les programmes de réforme du secteur de la sécurité ne peuvent résoudre tous les problèmes que cela soulève, ils mettent en évidence la nature fondamentalement politique de l'exercice. La sphère socio-économique joue un rôle fondamental lorsqu'elle est associée aux impératifs de désarmement, de démobilisation et de réintégration : certains participants ont en effet indiqué que mettre l'accent sur la création d'emplois (notamment grâce à des initiatives de la banque centrale en ce qui concerne le secteur public et des initiatives de responsabilité sociale des entreprises en ce qui concerne le secteur privé) constituait une alternative plus durable à la fourniture de garanties à court terme sans conditions de démobilisation et de désarmement réels.

La nécessité d'harmoniser les volets économique, politique et sécuritaire est évidente. À court terme, le processus politique doit dans les faits tenir simultanément compte de questions complexes et interconnectées, par exemple, quels groupes armés intégrer ou démobiliser et, de manière concomitante, quelles parties de l'économie informelle pourraient être intégrées dans le secteur formel sans créer de menaces pour la sécurité, etc. Le groupe d'experts a convenu que tout cela nécessiterait de solides mécanismes de contrôle public dans le secteur de la sécurité (notamment en termes de gestion des finances publiques et de contrôle des versements, des marchés publics, etc.) – qui font défaut dans les contextes fragiles de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord.

Recommandations

Qu'est-ce qui motive un acteur non étatique et cet acteur peut-il être un fournisseur ou contributeur net en matière de sécurité et de gouvernance ? Existe-t-il un seuil de collaboration avec les acteurs non étatiques en termes de conduite et de valeurs ? Qu'en est-il du principe de responsabilité et du contrôle ? Les recommandations issues de l'atelier visent à répondre à ces questions ainsi qu'à d'autres questions de nature plus doctrinales. Elles peuvent être réparties en trois grandes catégories : 1) la durabilité des accords de pouvoir ; 2) les formes de responsabilité ; 3) les vecteurs de responsabilité.

Durabilité des accords de pouvoir

Dans toute la région, les institutions ont été systématiquement affaiblies, et celles qui ont conservé une certaine centralité après 2011 sont en grande partie fragiles et instables. La question est donc de savoir comment mettre en œuvre la réforme du secteur de la sécurité dans des contextes aussi fragmentés, faibles et divisés.

Il est essentiel de prendre en compte la réalité lorsqu'on traite avec des groupes armés. La multiplicité des acteurs non étatiques et leurs différentes formes d'organisation font qu'ils ne peuvent pas tous être traités de la même manière. Il convient donc que les acteurs internationaux investissent également pour en apprendre davantage sur les ordres de sécurité hybrides, afin d'être en mesure d'évaluer plus concrètement quels acteurs se prêtent le mieux à quel type de mesure incitative, que ce soit dans le contexte de l'intégration ou de la réintégration. Cela implique la nécessité de revoir les attentes afin de pouvoir exploiter les meilleures capacités disponibles et de garantir le principe de responsabilité au moyen de différents types de mécanismes de contrôle. L'intervention de la communauté internationale serait plus significative si elle adoptait une approche à plusieurs niveaux, notamment :

- L'étude des groupes pour comprendre comment mieux influencer leur comportement
- La transition vers des modèles de gouvernance décentralisés, grâce à l'influence sociale et des formes de contrôle par les populations locales elles-mêmes, reposant sur des règles générales communes, centralisées et normalisées

Il est certain que la communauté internationale doit disposer d'un meilleur répertoire d'actions politiques pour traiter avec les acteurs non étatiques afin que ces derniers deviennent des partenaires crédibles dans la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord. L'accent mis par l'Occident (qu'il s'agisse des États-Unis d'Amérique, de l'OTAN, de l'UE et ses États membres) sur les modalités de soutien d'État à État doit être revu et éventuellement réorienté. Si ce changement se produit progressivement dans le cadre des programmes de soutien au niveau local, il n'a pas encore eu lieu avec les groupes armés (en particulier les groupes communautaires), étant donné que les relations entre le gouvernement hôte et les groupes armés, dans l'ensemble de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord mais également à l'intérieur des contextes, sont de diverses natures (par exemple, certains font partie du gouvernement, de la police ou des armées, d'autres reçoivent de l'argent des banques centrales, etc.).

Formes de responsabilité : Approches opérationnel ou stratégique

L'une des principales préoccupations de toute transition vers des modèles décentralisés de gouvernance de la sécurité est de savoir comment veiller à la responsabilisation des acteurs armés. À cet égard, il est utile d'envisager la responsabilité sous de multiples formes et orientations. D'une part, la responsabilité opérationnelle se concentre sur le comportement des groupes armés au quotidien. Il s'agit de la manière dont ils combattent et instaurent le dialogue avec des populations civiles. Une question essentielle en matière de responsabilité opérationnelle est de savoir si ces

groupes respectent le droit humanitaire international en ce qui concerne le traitement des civils et des prisonniers. Les groupes responsables sur le plan opérationnel punissent les combattants lorsqu'ils enfreignent le droit humanitaire. D'autre part, la responsabilité stratégique se concentre sur les motivations politiques des groupes armés. Les groupes armés peuvent avoir des objectifs politiques variés. Les acteurs peuvent comprendre des sécessionnistes et des rebelles en faveur d'un pouvoir central, le groupe d'experts s'accordant à dire que les premiers ont davantage tendance à respecter les lois et normes internationales. Certains groupes armés fonctionnent comme des milices pro-gouvernementales. D'autres sont essentiellement apolitiques et agissent davantage comme des organisations criminelles.

Il est important de comprendre les différentes formes de responsabilité lors de la sélection des partenaires. Les acteurs internationaux peuvent privilégier la responsabilité stratégique à la responsabilité opérationnelle. Ils pourraient refuser de soutenir une faction sécessionniste parce qu'elle s'oppose à sa position politique, même si cette faction suit les principes de responsabilité opérationnelle et les principes de bonne gouvernance en matière de sécurité. À l'inverse, les acteurs internationaux peuvent cultiver des alliances avec des acteurs qui semblent opérationnellement responsables sur le terrain, mais négligent les incompatibilités stratégiques à long terme. La prise de conscience de ces compromis potentiels est cruciale pour les acteurs internationaux qui réfléchissent à la manière d'initier la réforme du secteur de la sécurité. Compte tenu de la nécessité d'une planification à long terme, il peut être préférable d'identifier les groupes qui sont stratégiquement responsables, puis d'essayer de renforcer leur responsabilité opérationnelle.

Vecteurs de responsabilité : Approches directive ou participative

En plus de comprendre les formes de la responsabilité, il est important de prendre en considération le vecteur de la responsabilité. En termes simples, cela signifie : rendre des comptes à qui ? La décentralisation met l'accent sur la responsabilité participative, rendant les groupes armés redevables et responsables devant les populations locales. Il existe plusieurs exemples d'initiatives locales, y compris des initiatives locales pour la paix, qui ont été mises en place par les groupes armés eux-mêmes. Il s'agit notamment de cessez-le-feu ou d'accords locaux de partage des pouvoirs dans les districts ou les provinces, qui impliquent souvent la distribution de rentes provenant des mécanismes de création de revenus et des économies au niveau local. Ces initiatives présentent les niveaux les plus élevés d'appropriation locale, étant donné qu'il existe des acteurs de confiance dans les espaces locaux qui peuvent agir en tant qu'intermédiaires et fournisseurs de services (par exemple, les tribus, les scouts, les associations de femmes et de jeunes, etc.).

La responsabilité envers les acteurs nationaux du pouvoir central reste cependant importante. Les États eux-mêmes peuvent mettre en place un processus de transfert de pouvoir, en essayant de négocier des initiatives de paix locales à partir des autorités. Toutefois, cela implique souvent l'implantation de leurs propres agents sur le terrain pour servir de « négociateurs », mais cela est difficile dans des contextes très fragmentés où la neutralité et la légitimité sont facilement remises en question. En ce sens, donner des moyens d'action à certains groupes armés « légitimes » auprès des populations locales en vue de soutenir leur initiative est plausible, mais peut perturber les équilibres de pouvoir sur le terrain. Dans certains cas, les États pourraient essayer d'utiliser des initiatives de paix isolées comme modèles pour d'autres domaines. Mais les circonstances étant souvent différentes, ces modèles sont difficiles à reproduire. Les populations locales peuvent adhérer à certaines tentatives de reproduction peuvent mais pas d'autres. Tant pour les approches directives que les approches participatives de la responsabilisation, une meilleure connaissance des dynamiques contextuelles au niveau micro peut contribuer à la réussite de ces initiatives.

Présentation des auteurs

Dr. Ariel I. Ahram est professeur à l'École des affaires publiques et internationales de l'Institut polytechnique et université d'État de Virginie et co-directeur du Crisis Response Council. Son livre le plus récent est *War and Conflict in the Middle East and North Africa* (Polity, 2020) [en].

Dr. Ranj Alaaldin est membre non résident du programme de politique étrangère de la Brookings Institution et codirecteur du Crisis Response Council. Il est consultant auprès de la Banque mondiale, où il travaille sur l'autonomisation des jeunes et l'économie politique de la violence. Il était auparavant chercheur invité à l'université de Columbia. Il est titulaire d'un doctorat de la London School of Economics and Political Science.

Andrea Cellino est le gestionnaire de programme en chef pour l'Afrique du Nord au DCAF. Il gère les projets en Égypte, en Libye, au Maroc et en Tunisie, axés sur l'aide à la gouvernance et à la réforme du secteur de la sécurité. Il a récemment supervisé la rédaction du rapport DCAF-ISPI *Institutionalised (In)Security: Exploring the MENA Region's Governance Crises* (DCAF et ISPI, 2021) [en].

Roberta Maggi est chargée de projet au sein de la division Moyen-Orient et Afrique du Nord du DCAF, où elle contribue à l'élaboration d'une approche innovante sur la gouvernance et la réforme du secteur de la sécurité dans les environnements conflictuels et hybrides, notamment en Libye et au Yémen. Elle a récemment rédigé le document d'orientation [Building Security: How Europeans can help reform Libya](#) (ECFR, 2022) [en].

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

 CRISIS
RESPONSE
COUNCIL