

**La perspective africaine de la Réforme du Secteur de la Sécurité
(RSS)
De l'appropriation d'un concept par ses bénéficiaires**

DUTOUR Isabelle

19 rue des Vignes

49080 Bouchemaine

+33 (0)6 89 98 66 49

isabelle.dutour@hotmail.fr

Doctorante en droit international

« L'appropriation nationale des processus de réforme du secteur de la sécurité »

Sous la direction du Professeur Xavier PHILIPPE

Aix-Marseille Université – GERJC

Institut de Recherche Stratégique de l'Ecole Militaire (IRSEM)

Sommaire

I. L'appropriation nationale du processus RSS par son bénéficiaire direct : un défi.....	4
A. Un processus par essence politique au cœur d'une forte instabilité politique.....	4
B. Un bénéficiaire « incapable » de.....	6
II. L'appropriation régionalisée du concept de RSS en Afrique : une réponse ?	8
A. Les exemples de l'Union Africaine et de la CEDEAO.....	8
B. Un concept spécifique à l'Afrique ?	10
Conclusion : L'appropriation africaine du concept de RSS, un premier pas vers l'appropriation des processus RSS	11

Introduction

Le concept de Réforme du Secteur de la Sécurité (RSS), défini comme « *un processus [...] 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 droit* »¹, est un concept occidental issu de l'aide au développement² répondant au leitmotiv « sans sécurité pas de développement »³.

En reprenant le vocabulaire, le processus RSS a pour pierre angulaire l'appropriation nationale. Alors qu'il se doit d'être « *mené par les autorités nationales* »⁴, le concept révèle tout son paradoxe lorsqu'il s'agit de le mettre en œuvre. Entre les prescriptions théoriques⁵ et la mise en œuvre pratique⁶, l'écart est pour le moins important. D'aucuns vont jusqu'à qualifier l'appropriation nationale des processus RSS d'« *artifice rhétorique* »⁷. Dans les faits, ce sont divers acteurs internationaux occidentaux⁸ qui prennent en charge ces processus et réforment ainsi des domaines relevant des compétences régaliennes⁹ de l'État.

Aujourd'hui conceptualisée et mise en œuvre par les Occidentaux, la réforme du secteur de la sécurité est loin de faire l'unanimité.

Si la Déclaration de Paris¹⁰ suggère que la dynamique des interventions extérieures est caractérisée par des impulsions « *civilisatrices* »¹¹ pour reprendre l'expression de Roland Paris, qui rappellent l'époque coloniale ou plus simplement, une croyance selon laquelle les modèles occidentaux de gouvernance sont préférables, ces opposants y voient purement et simplement l'imposition forcée de néo-institutions de tutelle dans des États souverains¹². D'autres ont fait valoir qu'elles représentent une « *quasi-imposition impérialiste des normes occidentales sur les sociétés post-conflit, et comme un déni du droit à l'auto-gouvernance démocratique et à l'auto-détermination* »¹³.

Ces partisans rejettent ces accusations sur la base que l'intention des acteurs internationaux n'est pas liée à un style de domination coloniale, mais à un impératif moral à intervenir en soutien de la paix, de la sécurité et du développement au regard du potentiel déstabilisateur des forces de sécurité dans les États fragiles ou en sortie de conflit.

Certains désignent l'Afrique et tout particulièrement l'Afrique de l'Ouest comme laboratoire d'essais au regard de la gouvernance/réforme du secteur de la sécurité (GSS/RSS). Alors qu'elle est l'un des principaux bénéficiaires de RSS¹⁴, il a été noté le manque de « *contenu africain* » du concept¹⁵. Il est aujourd'hui intéressant de voir l'Union Africaine et la Communauté Economique Des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) développer leur propre politique en la matière

La question est alors de savoir si le développement d'une littérature propre à ce continent ne participe pas de l'appropriation des processus RSS à travers l'appropriation du concept lui-même ?

A défaut de pouvoir mettre en œuvre le processus RSS du fait même des contextes d'intervention, à comprendre ici tant de la conception d'un processus RSS spécifique que de sa réalisation (I), les bénéficiaires peuvent intervenir sur la définition du concept lui-même (II).

I. L'appropriation nationale du processus RSS par son bénéficiaire direct : un défi

D'après la définition donnée par Laurie Nathan et communément retenue, « *le principe d'appropriation nationale des processus RSS signifie que la politique de réforme de la sécurité et de la justice, des institutions et des activités d'un pays donné doit être élaborée, gérée et mise en œuvre par des acteurs locaux plutôt que par des intervenants extérieurs* »¹⁶. Mais de la rhétorique à la pratique les choses s'avèrent plus complexes pour des raisons contextuelles. Trois facteurs majeurs déterminent le potentiel d'une telle appropriation : deux facteurs politiques — le contexte politique, elle ne peut opérer que dans une démocratie ou à tout le moins dans une phase de démocratisation et le leadership politique (A) ; et la capacité (B).

A. Un processus par essence politique au cœur d'une forte instabilité politique

L'instabilité et l'insécurité en Afrique de l'Ouest trouvent leur source principalement dans l'effondrement de la gouvernance du secteur de la sécurité : favoritisme, appareil sécuritaire totalement axés sur la préservation du régime en place, exclusion politique et sociale. Si l'objectif est l'instauration de système de « bonne » gouvernance du secteur de la sécurité, la RSS en est l'outil.

Cet outil a un objectif explicitement politique qui consiste à s'assurer que la fourniture de la sécurité et de la justice respecte les normes démocratiques, les principes des droits de l'homme et l'Etat de droit. Ces réformes touchent aux pouvoirs régaliens d'un pays ce qui en fait un processus hautement sensible. Au-delà, la fourniture et la gestion de la sécurité et de la justice par les institutions étatiques et non-étatiques sont à la base de l'équilibre des pouvoirs. Les remettre en cause, c'est remettre en cause tout un système politique et plus largement toute une organisation sociale. En effet, la RSS implique des décisions relatives à l'architecture de l'Etat ainsi qu'aux valeurs sociétales telles que la liberté, la sécurité et les droits de l'homme. Les processus de RSS affectent les relations de pouvoir, les revenus et les privilèges¹⁷.

La RSS intervient dans des Etats où au mieux l'assujettissement au régime autoritaire des populations locales par le biais de la répression prend fin dans le cadre d'une transition politique plus ou moins violente (Guinée-Bissau et Guinée Conakry) ou au pire cela à donner lieu à des conflits armés et la réforme s'inscrit dans le processus de reconstruction post-conflit (Libéria, Sierra Léone et Côte d'Ivoire). Quoiqu'il en soit, il s'agit toujours de situation d'extrême tension politique.

Face à ce constat, un leadership politique fort est indispensable à la réforme. Celui-ci doit outrepasser cet héritage et perdurer dans le temps.

Pour illustrer notre propos, nous prendrons deux exemples, la Guinée Conakry et la Guinée-Bissau.

Exemple de la Guinée :

Le capitaine Moussa Dadis Camara et le Conseil National pour la Démocratie et le Développement (CNDP), junte militaire, arrivent au pouvoir le 23 décembre 2008 à la faveur d'un coup d'état après l'annonce du décès des suites d'une longue maladie du Président en exercice, Lansana Conté.

La Guinée a une histoire marquée par les répressions sanglantes où les forces armées ont été à la fois l'instrument de répression du pouvoir mais aussi parfois les victimes dans un pays rongé par les rumeurs de coup d'état.

Si l'on veut décrire le secteur de la sécurité guinéen à l'arrivée du CNDP au pouvoir en quelques mots, nous dirons :

- une armée politisée, privilégiée mais sous surveillance ;
- une armée divisée – on constate de profondes divergences entre générations, régions d'origines et ethnies¹⁸ ;
- une armée corrompue mais agissant en toute impunité ;
- des forces de sécurité en déliquescence ;
- une administration publique militarisée ;
- un Parlement qui n'exerce pas son rôle de surveillance ;
- un appareil judiciaire faible ;
- une société civile assimilée à l'opposition et donc muselée.

Le besoin d'une réforme du secteur de la sécurité est donc évident et à l'ordre du jour depuis 1984, date d'accession au pouvoir du général Lansana Conté. Moussa Dadis Camara et le CNDP représentaient un espoir de la voir enfin naître, mais il faudra pour cela attendre l'arrivée au pouvoir d'un nouvel homme : le général Sékouba Konaté.

En effet, le massacre du 28 septembre 2009 au stade de Conakry où des manifestants de l'opposition se sont réunis pour protester contre la candidature de Dadis Camara aux prochaines élections présidentielles fait disparaître l'élément « démocratisation » essentiel à une RSS. On dénombre entre 150 et 200 morts, 1700 blessés et des dizaines de femmes violées¹⁹.

Le 3 décembre 2009, Moussa Dadis Camara est victime d'une tentative de meurtre et est hospitalisé au Maroc. Le numéro 2 du régime, le général Konaté assure l'intérim. C'est cet homme qui va constituer le point d'entrée de la réforme représentant à la fois une véritable volonté et un leadership politique fort, respecté au-delà des divisions politiques, ethniques... Il est un élément pacificateur et unificateur, reconnu par tous et notamment par ses pairs militaires.

Conformément à l'article 3 de l'accord de Ouagadougou du 15 janvier 2010, la CEDEAO a nommé le général Lamine Cissé à la tête d'une mission conjointe Nations Unies/Union africaine (UA)/Communauté Economique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) d'évaluation du secteur de la sécurité²⁰. Cette mission s'est achevée par la remise du Rapport aux Autorités guinéennes le 4 mai 2010 à Conakry.

Dans son discours d'investiture le 21 décembre 2010, le Président de la République Son Excellence le Professeur Alpha Condé, a fait de la réforme du secteur de la sécurité, une des priorités de son programme et a affirmé sa volonté de traduire les recommandations issues du rapport d'évaluation en actes concrets. Les efforts se poursuivent aujourd'hui.

Exemple de la Guinée-Bissau :

De son côté, la Guinée-Bissau est toujours dans l'impasse. Cet Etat souffre d'une instabilité chronique où se succèdent inlassablement des coups d'état et des attentats sur fond de corruption²¹ et de narcotraffic²². Aujourd'hui, la Guinée-Bissau manque tout à la fois de l'élément « démocratisation » et de volonté politique.

Et pourtant, une volonté politique forte avait été affichée dès 2006 avec l'adoption de documents nationaux, base juridique de la réforme :

- (i) le **SSR Strategy Document**²³ d'octobre 2006, qui définit les stratégies à adopter dans les quatre secteurs de réforme cibles à savoir la sécurité, la défense, la justice et les vétérans de la Libération nationale ;

- (ii) le **2007-2009 Three-Year Investment Plan for SSR**²⁴ (octobre 2006), qui indique les objectifs RSS qui doivent être réalisés et les programmes ou les projets devant réaliser ces objectifs ;

- et (iii) le **SSR Plan of Action** for the Restructuring and Modernization of the Security and Defence Sector (septembre 2007), qui définit la ligne de temps pour la mise en œuvre des activités, dans le but d'opérationnaliser la stratégie gouvernementale élaborée en octobre 2006²⁵.

Le symbole de cette impuissance est le retrait le 30 septembre 2010 de la Mission de l'Union européenne visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité en Guinée-Bissau (UE RSS GUINÉE-BISSAU)²⁶.

Au contexte politique et au leadership politique, s'ajoute la capacité, 3^{ème} facteur conditionnant l'appropriation d'un processus RSS. Et force est de constater que bien souvent, le bénéficiaire est dans l'incapacité de mener la réforme.

B. Un bénéficiaire « incapable » de

Le terme « capacité » tel qu'il est entendu ici renvoie à la fois à des personnes ayant les connaissances, l'expertise et les compétences requises et aux ressources matérielles nécessaires, y compris les fonds et le matériel. Et cette capacité est l'élément faisant le plus cruellement défaut aux Etats bénéficiaires de RSS.

En effet, la RSS s'adresse à des Etats dits fragiles ou faillis.

Bien qu'il n'y ait pas de définition internationalement reconnue du terme « État fragile », la plupart des agences de développement le définissent comme un échec fondamental de l'Etat à exercer des fonctions nécessaires pour répondre aux besoins fondamentaux et aux attentes des citoyens. Les États fragiles sont généralement décrits comme incapables d'assurer la sécurité, le maintien de l'Etat de droit et de la justice, ou de fournir des services de base et des opportunités économiques pour leurs citoyens.

Selon le Comité d'Aide au Développement de l'OCDE, un Etat fragile est « *un Etat qui n'a qu'une faible capacité à effectuer les fonctions essentielles consistant à gouverner une population et son territoire, et n'a pas la capacité ou la volonté politique de développer des relations constructives et renforcées avec la société* »²⁷.

Le Department For International Development (DFID) définit les États fragiles comme : « ceux où le gouvernement ne peut pas ou ne veut pas assurer les fonctions de base pour la majorité de ses habitants »²⁸.

L'État failli (*failed state* en anglais) est quant à lui marqué par l'effondrement de l'autorité du gouvernement central à imposer l'ordre, ce qui entraîne une perte de contrôle physique du territoire, et / ou le monopole de l'usage légitime de la force.

Parce que l'Etat bénéficiaire est dans l' « échec », l'aide extérieure au processus est souhaitable, voire nécessaire notamment en raison de la capacité locale limitée. Ces Etats fragiles ou faillis, en besoin de RSS, ne disposent pas des moyens indispensables à la réforme et ceci est vrai pour tous les aspects du terme « capacité » : les ressources matérielles (matériel et fonds) bien sur mais également les ressources techniques.

Tout d'abord, la RSS est un processus holistique, à long terme qui requiert des fonds importants. A titre d'exemple, en Guinée-Bissau, le budget de la RSS basé sur le 2007-2009 Three-Year Investment Plan for SSR est estimé à US\$184.3 million. L'Etat bénéficiaire ne dispose pas de ces ressources financières. Ces fonds ne peuvent être trouvés qu'auprès de bailleurs internationaux.

Par ailleurs, puisqu'ils ont développé le concept, les Occidentaux disposent indéniablement de l'expertise technique en la matière.

L'Equipe internationale de conseil au secteur de la sécurité (ISSAT) en est le symbole. Cette Equipe a été créée en 2008 pour répondre au besoin de renforcer la capacité de la communauté internationale pour soutenir la RSS. Elle a pour objectif d'améliorer l'efficacité et la qualité de la programmation de la RSS, ainsi que de faciliter la coordination et la cohérence de l'aide apportée par la communauté internationale aux différents pays dans l'élaboration de leurs procédures de RSS. Pour ce faire, l'équipe travaille en collaboration avec un groupe d'Etats membres²⁹ et d'institutions³⁰ afin d'élaborer et de promouvoir des principes et des bonnes pratiques en matière de RSS.

Aujourd'hui référent indispensable, l'ISSAT diffuse ses connaissances et ses compétences. Ce partage du savoir atténue ce « monopole » petit à petit. On notera à cet effet l'expertise avérée développée par le Réseau Africain du Secteur de la Sécurité (ASSN) qui est très impliqué dans tout ce qui a trait à la RSS sur le continent africain. L'ASSN a d'ailleurs signé un Protocole d'entente (MoU) avec ISSAT en septembre 2011.

Il s'agit tout de même de nuancer le propos sur l'externalisation : même s'il y a une claire asymétrie entre les acteurs locaux et les acteurs externes, la RSS implique toujours une relation entre les deux. L'expérience montre que les processus tirés par l'extérieur, en particulier ceux qui ne tiennent pas compte des besoins locaux et des traditions, peuvent produire du ressentiment, de la résistance et l'inertie des acteurs nationaux³¹.

L'implication d'experts nationaux est désormais la règle, tout comme il est préconisé que l'Etat bénéficiaire participe au financement du processus.

Face à ce qui ressemble à un défi, le développement d'une doctrine africaine en matière de RSS s'avère être une réponse possible. En effet, si les deux premiers facteurs peuvent être réunis, la satisfaction du troisième, la capacité, demeure plus difficile à obtenir.

Aujourd'hui, à défaut d'une appropriation du processus par le bénéficiaire direct d'une RSS, nous assistons à une appropriation régionalisée du concept, synonyme du développement d'une capacité technique africaine au moins théorique.

II. L'appropriation régionalisée du concept de RSS en Afrique : une réponse ?

A l'heure actuelle, tant l'Union Africaine que la CEDEAO développent leur propre politique en matière de RSS³² (A). La question est alors de savoir si ces approches conduisent à la création d'un concept autonome de RSS ; un concept qui serait propre au continent africain (B).

A. Les exemples de l'Union Africaine et de la CEDEAO

La reconnaissance de l'importance de la réforme du secteur de la sécurité au sein de l'agenda « paix et sécurité » des gouvernements africains est allée grandissante aux niveaux national, régional et continental au cours des années 2003-2007 : élargissement progressif du champ d'intervention à d'autres acteurs (internes et externes), myriade d'activités liées à la RSS entreprises en collaboration avec leurs partenaires étrangers et un noyau d'acteurs non-étatiques (société civile). En dépit de cela, il est impératif de noter que l'impulsion RSS venait plus de l'extérieur que d'une dynamique interne ; soulevant des préoccupations critiques comme nous l'avons noté ci-dessus.

C'est à partir de 2008 que l'Afrique a vu un changement : ces gouvernements ont cherché à démontrer leur leadership en s'appropriant l'agenda de la réforme de la sécurité sur le continent. Ce mouvement a principalement pris la forme du développement d'instruments normatifs visant à informer et à influencer la formulation des politiques et la pratique sur le terrain allant de l'élaboration et de l'examen des stratégies de sécurité nationale (comme au Libéria, Sierra Leone³³) à la rédaction de cadres intergouvernementaux au niveau de l'Union Africaine (UA) et de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Ce sont ces derniers qui nous intéressent plus particulièrement ici.

1. L'Union Africaine

La décision de développer un cadre politique de l'Union Africaine sur la réforme du secteur de la sécurité a été prise en février 2008 par l'Assemblée des Chefs d'Etat et de gouvernements lors de sa dixième session ordinaire³⁴. Cette décision mandate explicitement la Commission de l'UA à "... élaborer un cadre global de la politique de l'UA sur la réforme du

secteur de la sécurité, dans le contexte du Cadre stratégique pour la Reconstruction Post-Conflict et le Développement (RPCD) adoptée par le Conseil exécutif à Banjul en juin 2006 »³⁵. C'est parce qu'il trouve son origine dans le RPCD que ce cadre politique est conçu comme un outil pour la reconstruction post-conflit. Il s'inscrit également dans la lignée des autres instruments de l'UA relatifs à la paix et la sécurité tels que l'Acte constitutif de l'Union Africaine (2000), le Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union Africaine (2002), et la Déclaration solennelle sur une politique africaine commune de défense et de sécurité (2006).

A l'heure actuelle, l'Union Africaine dispose d'un draft final de son cadre politique sur la réforme du secteur de la sécurité depuis août 2011. Le document a été élaboré en étroite collaboration avec l'ONU et avec l'appui technique de l'ASSN. Il est susceptible d'être discuté et approuvé au Sommet des Chefs d'Etat en janvier 2013 (20^{ème} session ordinaire des chefs d'Etats et de gouvernements les 27-28 janvier 2013).

2. La Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)

L'émergence du concept de gouvernance du secteur de la sécurité et du plan d'action³⁶ de la CEDEAO trouve sa source dans le Cadre de Prévention des Conflits de la CEDEAO (CPCC)³⁷, adopté par le Conseil de médiation et de sécurité le 16 janvier 2008. Ce cadre comporte quatorze éléments³⁸, dont un sur la gouvernance du secteur de la sécurité, qui sont destinés à renforcer la sécurité humaine et à opérationnaliser le Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de sécurité (1999)³⁹ en intégrant des activités de prévention des conflits. Pour la CEDEAO, la gouvernance du secteur de la sécurité constitue un élément majeur de son programme de prévention des conflits. Ainsi, elle a pris le parti non pas de créer une politique autonome de gouvernance/réforme du secteur de la sécurité mais de développer ce volet du CPCC dans un document de réflexion et un plan d'action afin de guider ses travaux dans ce domaine.

Ce concept et plan d'action a pour objectif primordial, l'élimination des « *menaces aux droits individuels et collectifs, à la sécurité, à la vie, aux moyens de subsistance, à la propriété, à la protection des institutions et des valeurs de gouvernance démocratique, aux droits humains et à la règle de droit dans le cadre de la sécurité humaine* » tel que défini à l'article 72 du CPCC⁴⁰. L'unique valeur ajoutée de ce concept régional et plan d'action réside dans son approche globale et opérationnelle. Il ne cherche pas à développer des normes ou des standards supplémentaires dans la promotion de la gouvernance démocratique et de la réforme du secteur de la sécurité, mais plutôt, prescrit des mesures, des étapes en faveur du respect des normes, des critères et des objectifs qui figurent déjà dans l'architecture globale de sécurité régionale.

Il est à noter que l'accent est mis sur les individus plutôt que sur les États, ce qui est conforme à l'ordre du jour de la CEDEAO de se transformer d'une communauté d'Etats en une communauté de personnes tel que précisé dans sa stratégie Vision 2020.

Pour reprendre les mots d'un responsable de la CEDEAO concernant l'adoption de ce texte par les autorités sous-régionales : « *Nous sommes embarqués dans une bureaucratie institutionnelle habituelle devenue beaucoup plus accentuée depuis que le focus de*

l'institution est sur le Mali et la Guinée Bissau. Oui nous avons programmé par deux fois la réunion des directeurs de la Commission de la CEDEAO pour en parler. Mais jusque là, la réunion n'a pas eu lieu, tout le temps repoussée à une date ultérieure car coïncidant avec des réunions des chefs d'état-major sur le Mali. Et tant que les Directeurs ne seront pas d'accord je ne pourrai aller vers les Etats membres. En clair ce sera pour l'année prochaine. »⁴¹

Ces deux projets s'inscrivent chacun dans l'architecture normative existante au sein de leur organisation. Quant est-il vis-à-vis de l'architecture normative internationale en matière de RSS ?

B. Un concept spécifique à l'Afrique ?

Ces deux documents ont été délibérément élaborés pour s'aligner autant que possible avec les documents existants déjà. Ils ont pour objectif clair de se présenter comme un complément opérationnel au cadre normatif actuel relatif à la RSS.

Toute idée de confrontation, de différence majeure, de concept autonome est donc à rejeter. Cependant, on notera deux choses : une mise en avant du « contexte africain » et une inclusion des acteurs non-étatiques en tant que membres à part entière du secteur de la sécurité.

Concernant le concept RSS de la CEDEAO, il mettra l'accent sur la spécificité des problèmes de sécurité et des réponses à donner en Afrique de l'Ouest. Il identifiera les différents acteurs et institutions qui constituent le secteur de la sécurité, étatiques et non étatiques ainsi que les acteurs locaux et externes. Le document devrait fournir : i) un cadre global de gouvernance de la sécurité pour l'Afrique de l'Ouest ; ii) un système de sécurité qui répond à un contrôle démocratique, respectueux des droits de l'homme et conforme à l'Etat de droit ; iii) un système de sécurité qui est efficace, responsable et transparent ; iv) des informations sur la pléthore des principaux fournisseurs de sécurité statutaires et non statutaires⁴² dans chaque Etat membre ; v) l'intégration complète des organisations de la société civile dans les structures de sécurité et les initiatives afin d'assurer une plus grande réactivité aux besoins de sécurité des citoyens, et vi) un leadership de la CEDEAO en matière de gouvernance de la sécurité dans la région. Le plan d'action qui l'accompagne approfondira ces points et comprendra les activités spécifiques à mettre en œuvre, les résultats attendus, les indicateurs de suivi et de budget pour sa réalisation.

Le projet de l'Union Africaine s'inscrit tout à fait dans cette lignée. Il devrait reconnaître le secteur de la sécurité comme un thème central du renouveau institutionnel. Ainsi, à l'image de la CEDEAO, la RSS sera perçue comme une activité essentielle de la prévention des conflits, du rétablissement de la paix et du développement durable. Il est en outre prévu que ce document définira ce que le continent perçoit comme principes directeurs pour la RSS, y compris en terme de leadership africain, d'appropriation, de solidarité et de partenariat. Seront intégrés les acteurs de sécurité non-traditionnels. Alors que l'UA a déclaré la période 2010-2020 Décennie de la femme africaine, le projet devrait s'emparer de la problématique du genre. Il est également prévu que le projet énonce les priorités du continent en matière de GSS/RSS ainsi que le rôle et la fonction de l'Union Africaine, des

Communautés Economiques Régionales (CER) et des États membres dans les différentes phases d'un processus RSS (évaluation, conception, mise en œuvre, suivi et évaluation).

Ces processus normatifs africains ont pour apport essentiel de permettre à ces actuels ou potentiels États bénéficiaires de mener une réflexion sur le concept de RSS, de l'approuver, de l'adopter.

Conclusion : L'appropriation africaine du concept de RSS, un premier pas vers l'appropriation des processus RSS

Telle que définie l'appropriation nationale des processus RSS est impossible ou à tout le moins extrêmement difficile à mettre en œuvre du fait des contextes d'intervention et du manque de capacités locales. Le constat est simple : la balance entre les acteurs locaux et les acteurs externes penchent largement en faveur de ces derniers. Ce déséquilibre peut se faire au détriment de l'appropriation nationale des processus RSS.

Alors qu'aujourd'hui tant le concept que les processus RSS sont définis et menés par les acteurs externes, le développement d'outils politiques relatifs au concept RSS par le continent africain doit être considéré comme un pas important et nécessaire tendant vers ce but, l'appropriation des processus RSS.

En effet, si l'on reprend les trois critères énoncés précédemment définissant le potentiel de l'appropriation d'un processus — à savoir : le contexte politique, le leadership politique et la capacité — dès lors que le développement de texte normatifs par les organisations africaines est considéré comme un développement de la capacité technique au moins théorique de celles-ci, on ne peut qu'arriver à cette conclusion.

Ceci est d'autant plus vrai que les concepts en voie d'adoption par l'UA et la CEDEAO ont pour objectif d'inviter et de guider les États parties à adopter leur propre « législation » en la matière. Il s'agit d'un premier pas vers l'élaboration nationale de concept RSS.

L'appropriation conceptuelle de la RSS au niveau continental, régional et à terme national à travers ce mouvement top/down constitue donc une étape à part entière de l'appropriation nationale des processus RSS sur le continent africain.

Notes

¹ Rapport du Secrétaire général des Nations Unies, *Assurer la paix et le développement : le rôle des Nations Unies dans l'appui à la réforme du secteur de la sécurité*, 23 janvier 2008, (A/62/659 – S/2008/39), p. 7. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.cedhd.org/uploads/file/Documents%20internationaux/Role%20des%20NU%20dans%20la%20RSS.pdf> (consulté le 15 mars 2011)

² Voir : BRZOSKA (M.), *Development Donors and the Concept of Security Sector Reform*, DCAF Occasional Paper no. 4, 2003.

³ La RSS, processus qui s'est globalisé, est aujourd'hui considéré comme un élément important si ce n'est fondamental de la reconstruction de l'Etat en ce que la sécurité est généralement perçue comme une condition préalable au développement et à la démocratisation.

“The truth is, development without security is not possible; security without development is only temporary.”, Ms. Hilary Benn, Former Secretary of State for International Development, UK (Center for Global Development, Washington, 23 June 2004)

Voir : VON GIENANTH (T.) et HANSEN (W.), *Post-Conflict Peacebuilding and National “Ownership”, Lessons from the Sierra Leone Peace Process*, KAIPTC ZIF, 2006, p. 4. Disponible à l'adresse suivante : http://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/Report_Sierra_Leone_02_06.pdf

; BRZOSKA (M.) and HEINEMANN-GRÜDER (A.), « Reform and Reconstruction under International Auspices » in Alan Bryden, Heiner Hänggi (Eds.), *Reform and reconstruction of security sector*, LIT Verlag, 2004, p. 126.

⁴ Rapport du Secrétaire général, *Assurer la paix et le développement : le rôle des Nations Unies dans l'appui à la réforme du secteur de la sécurité*, *op. cit.*, pp. 6-7.

⁵ OCDE-CAD, *Réforme des systèmes de sécurité et gouvernance : principes et bonnes pratiques*, Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, EditionsOCDE, 2005. Disponible sur : <http://www.oecd.org/dataoecd/8/37/31785341.pdf> (consulté le 15 mars 2011) ; *Manuel de l'OCDE sur la réforme des systèmes de sécurité : soutenir la sécurité et la justice*, OCDE, EditionsOCDE, Paris, 2007. Disponible sur : <http://www.oecd.org/dataoecd/20/31/39297674.pdf> (consulté le 15 mars 2011) ; Rapport du Secrétaire général, *Assurer la paix et le développement : le rôle des Nations Unies dans l'appui à la réforme du secteur de la sécurité*, *op. cit.* : sur les dix principes directeurs définis, quatre sont liés à l'appropriation nationale (voir pp. 14-15) ; U.S. Agency for International Development, U.S. Department of State and U.S. Department of Defense. « Security Sector Reform, » February 2009, p. 4 : The United States guidelines on SSR cite « support host nation ownership » comme le premier des six principes directeurs.

⁶ Voir notamment : PANARELLI (L.), « *Local Ownership of Security Sector Reform* », *USIP Peace Report*, Washington, DC: U.S. Institute of Peace, 2010 ; DONAIS (T.), *Local Ownership and Security Sector Reform*, Munster: LIT Verlag, 2008 ; NATHAN (L.), *No Ownership, No Commitment: A Guide to Local Ownership of Security Sector Reform*, University of Birmingham, 2007. SCHEYE (E.), PEAKE (G.), « Unknotting Local Ownership » in EBNÖTHER (A.) and FLURI (P.) (Eds.) *After Intervention: Public Sector Management in Post-Conflict Societies – From Intervention to Sustainable Local Ownership*, PfP Consortium Working Group on SSR, 2005.

⁷ SCHEYE (E.), PEAKE (G.), « Unknotting Local Ownership » in EBNÖTHER (A.) and FLURI (P.) (Eds.) *After Intervention: Public Sector Management in Post-Conflict Societies – From Intervention to Sustainable Local Ownership*, PfP Consortium Working Group on SSR, 2005, p. 240.

⁸ Les organisations internationales (l'Organisation des Nations Unies) ou régionales (l'Union Européenne), des Etats (comme les Etats-Unis et le Royaume-Uni), des entreprises privées mandatées par les précédents (exemple de DynCorp International au Libéria).

⁹ Ces fonctions dites régaliennes, c'est-à-dire propres au pouvoir souverain, sont limitées aux grandes fonctions souveraines qui fondent l'existence même de l'Etat et qui ne font, en principe, l'objet d'aucune délégation. Elles sont au nombre de quatre :

- Assurer la sécurité extérieure par la diplomatie et la défense du territoire ;
- Assurer la sécurité intérieure et le maintien de l'ordre public ;
- Définir le droit et rendre la justice ;
- Détenir la souveraineté économique et financière en émettant de la monnaie, notamment par le biais d'une banque centrale.

¹⁰ OCDE-CAD, Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement (2005) et programme d'action d'Accra (2008) : <http://www.oecd.org/fr/developpement/efficacitedelaide/34579826.pdf>

¹¹ PARIS (R.), International peacebuilding and the « mission civilisatrice », *Review of International Studies*, Vol. 28, No. 4 (Oct., 2002), pp. 637-656.

¹² Voir : EGNELL (R.) et HALDEN (P.), *Laudable, ahistorical and overambitious: security sector reform meets state formation theory*, in *Conflict, Security & Development*, 2009 ; DUFFIELD (M.), *Global Governance and the New War. The Merging of Development and Security*, Zed Books, London, 2001 ; CHANDLER (D.), *Empire in Denial. The Politics of State-building*, London, Pluto press, 2006.

¹³ ZAUM (D.), *The Norms and Politics of Exit: Ending Postconflict Transitional Administrations*, in *Ethics & International Affairs*, 23 (2), p. 195.

¹⁴ Voir : BRYDEN (A.), N'DIAYE (B.), OLONISAKIN (F.) (dir. publ.), *Gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest : les défis à relever*, LIT Verlag, 2008, p. 13.

¹⁵ M. Ebo Adededeji, responsable de l'Unité RSS du DOMP : « *la RSS touche principalement l'Afrique, il est important d'entendre un point de vue spécifique car, à ce stade, la réforme n'a pas assez de « contenu africain* » ». Voir : <http://www.un.org/News/fr-press/docs/2010/Conf100514-FORUM.doc.htm>

¹⁶ NATHAN (L.) « *The Challenge of Local Ownership of SSR: From Donor Rhetoric to Practice* » in DONAIS (T.), *Local Ownership and Security Sector Reform*, op cit, p. 21 : « The principle of local ownership of SSR means that the reform of security policies, institutions and activities in a given country must be designed, managed and implemented by domestic actors rather than external actors. »

¹⁷ « Indeed, local actors may pursue SSR not out of a commitment to improved security governance, but rather as a means of enhancing their capacity to suppress dissent or to undermine political opponents » : DONAIS (T.), « Inclusion or Exclusion? Local Ownership and Security Sector Reform », *Studies in Social Justice*, Volume 3, Issue 1, 2009, pp. 120-121 ; « A fifth dilemma pertains to the self-interests of national actors. As the introduction of rule of law and law obedience in general demonstrate, it is naïve not to take into account the immediate self-interests, in terms of financial and power games, of all relevant actors in security sector reform programmes. Particularly for those key national actors which are powerful prior to reform, security sector reform is often not in their short-term self-interest as it threatens to undermine their power bases ». : BRZOSKA (M.) and HEINEMANN-GRÜDER (A.), « Reform and Reconstruction under International Auspices », op. cit., p. 132.

¹⁸ N'DIAYE (B.), « La Guinée » in Alan Byrden, Boubacar N'Diaye, Funmi Olonisakin (Eds), *Gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest : Les défis à relever*, LIT Verlag, 2008.

¹⁹ Voir : ICG, *Briefing Afrique N°66, Guinée : pour en finir avec le pouvoir militaire*, 16 octobre 2009, p. 2 ; HRW, *Un lundi sanglant - Le massacre et les viols commis par les forces de sécurité en Guinée le 28 septembre*, 17 décembre 2009.

²⁰ L'accord de Ouagadougou, signé en janvier 2010 suite l'attentat contre Moussa Dadis Camara en décembre 2009, a créé le gouvernement de transition et les institutions en Guinée et a nommé Sékouba Konaté, chef d'État intérimaire.

²¹ La Guinée-Bissau est classée à la 150^{ème} place selon le CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2012 de Transparency International. Voir : <http://cpi.transparency.org/cpi2012/results/>

²² Voir notamment : http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2010/WDR2010-PR-French.pdf

²³ Voir : <http://unogbis.unmissions.org/Portals/unogbis/Articles/SSR%20Strategy%20doc%20%20-%20Oct%2006.pdf>

²⁴ Voir : <http://unogbis.unmissions.org/Portals/unogbis/Articles/SSR%20Strategy%20doc%202007-2009%20Invest%20Plan%20-%20Oct%2006.pdf>

²⁵ Thematic Discussion on Security Sector Reform and the Rule of Law, *Background Paper on Security Sector Reform in Guinea-Bissau*, 18 juin 2008, available at: <http://www.un.org/peace/peacebuilding/Country-Specific%20Configurations/Guinea-Bissau/Background%20Paper%20on%20SSR%2018.06.2008.pdf>

²⁶ Action commune 2008/112/PESC du 12 février 2008.

²⁷ Voir : <http://www.oecd.org/dac/fragilestates/aproposdesprincipes.htm>

²⁸ Voir : <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dfid.gov.uk/mdg/aid-effectiveness/fragile-states.asp>

²⁹ Allemagne, Autriche, Belgique, Canada, Estonie, Finlande, France, Irlande, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni, Slovaquie, Suède, Suisse

³⁰ Commission européenne (CE), Service européen pour l'action extérieure (SEAE), Organisation Internationale de la Francophonie (OIF), Département des Affaires Politiques (DAP/ONU), Département des opérations de maintien de la paix (DOMP/ONU), Organisation de Coopération et Développement Economiques (OCDE), Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)

³¹ Voir : STIGLITZ (J.), « Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies and Processes », UNCTAD, Geneva, 19 octobre 1998

³² Il semblerait que l'Autorité intergouvernementale pour le développement ou Intergovernmental Authority on Development (IGAD) réunissant sept pays est-africains (Djibouti, Érythrée, Éthiopie, Kenya, Somalie, Soudan et Ouganda) y travaille également.

³³ La National Security Strategy of the Republic of Liberia (NSSRL) adoptée en janvier 2008

³⁴ Assembly of the African Union: Tenth Ordinary Session, 31 January – 2 February 2008, Addis Ababa, ETHIOPIA. Assembly/AU/Dec.177(x)

³⁵ *Idem*

³⁶ ECOWAS' Security Sector Governance Concept and Action Plan en anglais.

³⁷ CEDEAO (2008) CPCC : Règlement MSC/REG.1/01/08 ;
http://www.comm.ecowas.int/dept/h/h1/fr/ecw_conflit_prevention.pdf

³⁸ Pour information : [1] Alerte Précoce; [2] Diplomatie Préventive; [3] Démocratie et Gouvernance Politique; [4] Droits de l'Homme et Règle de Droit; [5] Médias; [6] Gouvernance des Ressources Naturelles; [7] Initiatives Transfrontalières; [8] Gouvernance Sécuritaire ; [9] Désarmement Pratique; [10] Femmes, Paix et Sécurité; [11] Promotion de la Jeunesse; [12] Force de Maintien de la Paix de la CEDEAO; [13] Assistance Humanitaire; et [14] Education à la Paix (Culture de la paix). Voir : CEDEAO, CPCC, *op. cit.*, art. 42.

³⁹ Voir : http://www.afrimap.org/english/images/treaty/CEDEAO_Protocole_Conflits.pdf

⁴⁰ CEDEAO, CPCC, *op. cit.*

⁴¹ Echange personnel

⁴² Prestataires de services de sécurité statutaires : groupe d'acteurs ou d'institutions étatiques prestataires de services de sécurité, habilités à faire usage de la force. Voir également Principaux acteurs de la sécurité ou Prestataires de services de sécurité étatiques.

Prestataires de services de sécurité et de justice non statutaires : acteurs non étatiques autorisés à fournir des services de sécurité et de justice. Bien que n'étant pas habilités à faire usage de la force ou à rendre la justice, ils peuvent assurer ces fonctions. Voir également Prestataires de services de sécurité et de justice non étatiques.

Voir : <http://issat.dcaf.ch/fre/La-communaute-des-praticiens/Centre-de-documentation/RSS-Glossaire>