



**HAL**  
open science

# La réforme ou reconstruction du secteur de la sécurité : outil fondamental pour la consolidation de la paix dans les pays postconflits

Nadège Sheehan

► **To cite this version:**

Nadège Sheehan. La réforme ou reconstruction du secteur de la sécurité : outil fondamental pour la consolidation de la paix dans les pays postconflits. Liber Amicorum, Hommage en l'honneur du Professeur Jacques Fontanel, L'Harmattan, 2013. hal-03301540

**HAL Id: hal-03301540**

**<https://hal.univ-grenoble-alpes.fr/hal-03301540>**

Submitted on 27 Jul 2021

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# La réforme ou reconstruction du secteur de la sécurité : outil fondamental pour la consolidation de la paix dans les pays post-conflits

Nadège Sheehan

In

Liber Amicorum

Hommage en l'honneur du Professeur Jacques Fontanel

L'Harmattan, Paris, 2013

Ce texte ne traite pas des questions de justice et d'État de droit, mais se concentre plutôt sur celles qui touchent l'ordre militaire et le développement. Il discute des efforts très essentiels de désarmement et de démobilisation des ex-combattants, des problèmes liés à la réinsertion des ex-combattants et des anciens cadres militaires dans la société civile, de l'importance de réduire les dépenses militaires, et des défis, tant opérationnels que financiers, liés à la RSS (La « réforme » ou « reconstruction » du secteur de la sécurité) , après avoir, pour commencer, fourni quelques définitions existantes sur la RSS et discuté du rôle des acteurs internationaux dans la RSS, plus particulièrement des institutions financières internationales (IFIs), et des limites de ce rôle.

This text does not deal with issues of justice and the rule of law, but rather focuses on those related to military order and development. It discusses the all-important efforts to disarm and demobilise ex-combatants, the problems associated with reintegrating ex-combatants and former military cadres into civil society, the importance of reducing military expenditure, and the challenges, both operational and financial, associated with SSR (Security Sector Reform or 'reconstruction'), after first providing some existing definitions of SSR and discussing the role of international actors in SSR, most notably the International Financial Institutions (IFIs), and the limits of that role.

UN Peacekeeping operations, disarmament, reconstruction

Opérations de maintien de la paix de l'ONU, désarmement, reconstruction

La « sécurité » est de plus en plus considérée comme une situation globale dans laquelle les personnes et les communautés vivent libres, en paix et à l'abri du danger, participent pleinement à la gestion des affaires publiques, jouissent de leurs droits fondamentaux, ont accès aux ressources et produits de première nécessité, et vivent dans un environnement qui ne nuit pas à leur santé et à leur bien-être. La sécurité des personnes et celle des États se renforcent mutuellement. Selon les Lignes directrices du CAD-OCDE (2000) sur la réforme des systèmes de sécurité, qui sert aujourd'hui de norme internationale, « un système de sécurité comprend les acteurs essentiels de la sécurité (forces armées, forces de gendarmerie, services de sécurité, de police, de garde-frontières, de renseignements, de douanes, d'immigration, etc.), les organismes de gestion et de contrôle de la sécurité (ministères de la Défense nationale et de l'Intérieur, organismes de gestion financière, commissions des plaintes du public, etc.), les institutions judiciaires et pénales (systèmes judiciaire, carcéral, de poursuite, et de justice traditionnelle, etc.), et les forces de sécurité non officielles (sociétés de services de sécurité, guérillas, et milice privées, etc.) ». Il importe ainsi de noter que, compte tenu de la prédominance du secteur privé et d'autres acteurs de sécurité non statutaires dans grand nombre de pays, les entreprises militaires et de sécurité privées sont considérées comme faisant partie du secteur de la sécurité, car ce sont des acteurs qui façonnent la gouvernance dans le secteur de la sécurité

Dans les situations post-conflits, le secteur de la sécurité est souvent caractérisé par une politisation croissante, une ethnicisation, la corruption des services de sécurité, des dépenses militaires excessives, un accroissement du mercenariat, une absence de transparence, un système de surveillance inefficace, et par une mauvaise allocation des ressources. Une fois que le conflit a pris fin, il est donc essentiel de réformer le système de sécurité du pays. Cela est indispensable pour instaurer une paix et un développement durables qui permettent aux populations de se sentir en sécurité et de se fier aux institutions étatiques. Il est, pour cela, important de mener des efforts de « reconstruction » ou de « réforme » du système de la sécurité. Le terme « reconstruction » du secteur de la sécurité exprime la nécessité de reconstruire les institutions chargées de la sécurité publique et, en particulier, de rétablir un monopole légitime de la violence. Le terme « réforme » souligne les changements nécessaires, ou souhaités, de principes de gouvernance et de procédures d'institutions chargées de la sécurité, ne fonctionnant pas efficacement pour favoriser une transition adéquate d'un état de conflit à un état de paix (Brzoska, & Heinemann-Grüder, 2004)

La « réforme » ou « reconstruction » du secteur de la sécurité (RSS) demande donc que des efforts soient rapidement mis en œuvre aux niveaux : a) des groupes disposant de l'autorité et des instruments pour faire emploi de la force, tels que les militaires, la police, les paramilitaires, et les services de renseignement ; et b) des institutions ministérielles et judiciaires, et de la société civile, qui peuvent imposer l'État de droit et le respect des droits de l'homme.

Ce texte ne traite pas des questions de justice et d'État de droit, mais se concentre plutôt sur celles qui touchent l'ordre militaire et le développement. Il discute donc des efforts très essentiels de désarmement et de démobilisation des ex-combattants, des problèmes liés à la réinsertion des ex-combattants et des anciens cadres militaires dans la société civile, de l'importance de réduire les dépenses militaires, et des défis, tant opérationnels que financiers, liés à la RSS. Mais, pour commencer, il fournit quelques définitions existantes sur la RSS et discute du rôle des acteurs internationaux dans la RSS, plus particulièrement des institutions financières internationales (IFIs), et des limites de ce rôle.

Dans les discussions sur les situations post-conflits, le terme de reconstruction est préférable à celui de « réforme » du secteur de la sécurité. Cependant, l'utilisation du terme « réforme » étant la plus commune (Chuter, 2004), le lecteur peut donc lire « RSS » comme il lui plaît : reconstruction du secteur de la sécurité ou réforme du secteur de la sécurité.

### **Qu'est-ce que la RSS ?**

Selon *l'Organisation pour la coopération au développement économique (OCDE)* (2005) « La réforme du secteur de la sécurité ... sert à désigner la transformation du « système de sécurité », lequel comprend tous les acteurs, leurs rôles, responsabilités et actions, qui unissent leurs efforts « afin que [la] gestion et [le] fonctionnement [de ce système] soient plus respectueux des normes démocratiques et des principes sains de bonne gestion des affaires publiques, et contribuent ainsi à l'efficacité du dispositif en matière de sécurité ». L'objectif de la RSS est pour l'OCDE, en général, « ... d'établir un environnement sécurisé qui stimule le développement... ». Tous les acteurs mettent leurs efforts en commun, conformément aux principes de bonne gouvernance. Ils peuvent ainsi contribuer à établir un cadre sécuritaire qui fonctionne correctement (OECD DAC (2001)

Pour *l'ONU* (accès mars 2012), la RSS vise à permettre aux populations de bénéficier d'un système de sécurité efficace et responsable. Elle transforme

les institutions pour les rendre plus professionnelles et plus responsables. Il s'agit d'un processus conduit par les autorités nationales. Il est important que la réforme soit entreprise sans discrimination et dans le plein respect des droits de l'homme et de l'État de droit.

Le *Conseil de sécurité de l'ONU* (20 février 2007) souligne que la RSS dans les situations post-conflits est essentielle à la consolidation de la paix et de la stabilité, à la promotion de sortie de la pauvreté, de l'État de droit et de la bonne gouvernance, et au développement légitime de l'autorité de l'État. Elle est également essentielle pour empêcher une résurgence de conflit. La RSS doit s'appliquer selon le contexte, et les besoins peuvent varier selon les situations. Le Conseil de sécurité encourage les États à formuler les programmes de réforme de façon holistique. Ils doivent inclure la planification stratégique, les structures institutionnelles, la gestion des ressources, les capacités opérationnelles, la surveillance civile, et la bonne gouvernance. Le Conseil de sécurité reconnaît les liens entre la RSS et les facteurs importants pour la reconstruction, comme la justice transitionnelle, le désarmement, la démobilisation, le rapatriement, la réintégration et la réhabilitation des ex-combattants, le contrôle des armes légères et de petit calibre, ainsi que l'égalité entre les sexes, la question des enfants et des conflits armés, et les questions relatives aux droits de l'homme.

Pour le *Gouvernement américain* (février 2009), la RSS représente l'ensemble des politiques, des plans, des programmes, et des activités que le gouvernement entreprend afin d'améliorer la façon dont il fournit la sécurité et la justice. L'objectif global est de fournir ces services d'une manière qui favorise le développement d'un service public efficace, légitime, transparent, et responsable envers l'autorité civile, et qui soit en mesure de répondre aux besoins du public. Du point de vue des donateurs, la RSS est un terme générique qui peut inclure des activités intégrées à l'appui de réformes de la défense et des forces armées, du contrôle et de la gestion civile de la justice, de la police, de la réforme du renseignement, et de la planification de la sécurité nationale. Il peut aussi englober des activités intégrées à l'appui de la stratégie et de la gestion des frontières, du désarmement, de la démobilisation et de la réinsertion, et/ou de la réduction de la violence armée.

Le *Global Conflict Prevention Pool (GCPP) du Gouvernement britannique* (accès mars 2012) définit la RSS comme une notion plus élargie qui couvre un large éventail de disciplines, d'acteurs et d'activités. Dans sa forme la plus simple, la RSS désigne les politiques liées à la sécurité, la législation, les questions structurelles et de contrôle, toutes reconnues dans un cadre de

normes et de principes démocratiques.

Pour le *Gouvernement français* (accès mars 2012), « volet essentiel de la prévention et de la sortie des crises, la réforme des systèmes de sécurité contribue directement à la mise en place d'une gouvernance respectueuse des normes démocratiques et des droits de l'homme ainsi que d'un environnement propice à la reconstruction et au développement ou, plus en amont, à la prévention des crises et des conflits. Fondée sur une approche intégrée et globale, la RSS a pour ambition d'agir sur l'ensemble des institutions impliquées dans le domaine de la sécurité (forces armées, police, gendarmerie, douanes, justice, administrations pénitentiaires...) mais également sur les contre-pouvoirs institutionnels (Parlement, autorités indépendantes) qui leur sont associés ».

Le Bureau de *La France à l'ONU* (accès mars 2012) définit la RSS comme étant « une politique de coopération visant à aider les États à améliorer leur gouvernance dans le domaine sécuritaire. Face à la multiplication des conflits armés et à la fragilité de certains États, la RSS apporte une contribution décisive au développement de l'État de droit et à la stabilité des institutions. Elle s'inscrit dans un contexte de réforme de la gouvernance et vise à renforcer le respect de l'État de droit, des droits de l'homme et des normes démocratiques par l'ensemble des acteurs participant à la sécurité. La RSS prend en compte le contexte de chaque pays ainsi que les besoins exprimés par les gouvernements et leurs institutions chargées de la sécurité. ... La RSS doit reposer sur une volonté politique forte des autorités du pays où elle est mise en œuvre. Selon le moment auquel elle intervient, la RSS peut participer à la prévention d'une crise politique, à la reconstruction ou à la consolidation d'un État. Elle implique des réformes structurelles sur le long terme pour stabiliser durablement un pays. »

Brzoska et Heinemann-Grüder (2004) expliquent que l'utilisation extensive du terme RSS s'applique à tous les acteurs potentiels, les institutions, les politiques, et les facteurs contextuels qui influent sur la sécurité. Les notions de sécurité physique, primauté du droit, relations civilo-militaires, gouvernance démocratique, désarmement après les conflits, démobilisation, réintégration, et sécurité humaine, s'entremêlent respectivement. En conséquence, le concept s'applique à toutes les institutions et aux acteurs qui, d'une façon ou d'une autre, déterminent, appliquent, ou contrôlent la fourniture de la sécurité publique, ou sont en mesure de la saper.

Pour *Hendrickson et Karkoszka* (2002), la RSS vise à aider les États à renforcer la sécurité de leurs citoyens. Le passage de la notion de sécurité

étatique et de sécurité purement militaire, à la notion plus élargie de sécurité humaine, a mis en évidence l'importance des questions de gouvernance et civiles dans l'élaboration des politiques. Les types de politiques de sécurité qu'adoptent les gouvernements, les instruments utilisés pour la mise en œuvre de ces politiques, et les intérêts servis par celles-ci sont des éléments importants. La RSS englobe donc, mais de manière plus large, l'approche traditionnelle de relations civilo-militaires pour régler les problèmes de sécurité.

Un secteur de sécurité ne peut être efficacement fonctionnel en l'absence d'une bonne gouvernance. La RSS est donc censée réduire les déficits de sécurité, de même que les déficits démocratiques qui résultent des dysfonctionnements des secteurs de sécurité. En d'autres termes, la RSS est un outil dont disposent les acteurs internationaux, et les États eux-mêmes, pour réduire les effets de la corruption et de la criminalité, pour garantir la sécurité des populations, réduisant ainsi le sentiment d'insécurité, pour permettre une meilleure allocation des ressources militaires, physiques et financières, à des fins civiles. À court et moyen termes, ces objectifs exigent, notamment, l'existence d'un système de justice efficace et d'un État de droit. À long terme, cependant, ces objectifs passent nécessairement par le renforcement de la capacité des États à fournir cette sécurité et à remplir efficacement leur rôle en matière de sécurité humaine, dans un cadre démocratique. En effet, les définitions de la RSS ont généralement deux points essentiels en commun qui sont à la base de cette expression : le premier est celui de disposer d'institutions de sécurité, fonctionnelles et opérationnelles, capables de garantir la sécurité; le deuxième concerne l'efficacité de mécanismes de contrôle respectueux des principes démocratiques de bonne gouvernance.

Les institutions financières internationales doivent éviter d'appliquer leurs anciens modèles aux pays post-conflits

Dans le passé, l'aide aux pays sortant de conflits en matière de sécurité a été soumise à des normes excessives pour une gouvernance démocratique, sans suffisamment de considération pour le contexte social, politique, et institutionnel des pays. Cela a eu pour conséquence de susciter la méfiance de ces pays envers les programmes de réforme. Dans le cadre des opérations de paix de l'ONU, les programmes de développement des IFIs ne sont pas liés aux efforts de consolidation de la paix après les conflits (Stevenson, 2000). Ainsi, en El Salvador par exemple, alors que l'ONU conseillait au gouvernement d'augmenter ses dépenses publiques pour financer notamment la réinsertion des ex-combattants et la reconstruction

d'infrastructures, les IFIs exigeaient que le gouvernement réduise ses dépenses publiques pour des raisons de prudence fiscale (De Soto, Del Castillo, 2008). Pour le néo-libéralisme, il est important d'encourager le secteur privé à investir dans des programmes pour les pauvres. Or, s'il est vrai que le secteur privé fournit des emplois, la réduction du secteur public améliore difficilement la situation des pauvres. La privatisation et les investissements étrangers directs ne créent pas nécessairement des emplois. Selon le Fonds monétaire international (FMI), l'investissement étranger direct peut rendre les économies pauvres plus vulnérables aux crises financières et déclencher des conflits civils, comme en Albanie. Au lieu de favoriser la stabilité économique et la prévention des conflits, les programmes de privatisation et d'investissement ont souvent pour effet non seulement d'accélérer l'émergence des conflits, mais également de rendre le défi de la consolidation de la paix après les conflits beaucoup plus difficile (Pugh, Cooper, 2004).

Selon Serfati (2000), les organisations économiques internationales comme la Banque mondiale, le FMI ou l'Organisation mondiale du commerce savent fort bien que les seuls instruments, de nature économique, dont elles disposent ne suffisent pas à assurer la stabilité sociale et économique dans les pays en sortie de crise. Ce sont, en fait, les fonds publics des gouvernements qui permettent généralement de financer de nombreux programmes post- conflits. Or, l'endettement, souvent croissant, de ces gouvernements limite leurs actions. En enlevant aux États la possibilité de favoriser leur propre croissance économique et de planifier des stratégies de développement économique, les effets des politiques économiques des pays donateurs furent de contribuer systématiquement à réduire la capacité des États déjà faibles. Les politiques des IFIs ont, par exemple, affaibli la capacité des autorités publiques en Sierra Léone et au Rwanda d'apaiser les belligérants et de subvenir aux besoins de la population. L'affaiblissement de l'État conduit au développement d'externalités négatives facteurs de crise, comme l'aliénation, l'exclusion, la pauvreté, les inégalités sociales, les conflits ethniques, et le chômage. Ces externalités négatives, à leur tour, exigent pour leur gestion le déploiement de grandes opérations de maintien de la paix coûteuses et dangereuses. En affaiblissant les États, les mesures de stabilisation et d'ajustements structurels imposées par les IFIs font croître également les oppositions armées, générant une hausse de l'insécurité et le développement du mercenariat. Les situations d'incertitude économique et politique, et de diminution des salaires, causent l'accroissement de la manipulation des forces armées étatiques par les élites politiques. Les fortes

tendances de privatisation de la sécurité ont entraîné certains gouvernements à investir dans la sécurité des élites, sans se préoccuper de mettre en œuvre des mesures d'État de droit bénéfiques à l'ensemble de la population. L'insuffisance ou l'absence d'État de droit a permis aux sociétés de sécurité et aux milices de saisir les fonctions du secteur public ; les populations de nombreux pays ont préféré s'armer pour assurer leur protection ; des criminels ont parfois été relâchés ; et les dirigeants politiques ont exploité les milices qui ont émergé, par exemple, dans le Delta du Niger, à leurs propres fins.

Selon Ball (accès mars 2012), la Banque mondiale semble aujourd'hui reconnaître qu'il est important d'appuyer les programmes de démobilisation et de renforcer les systèmes de gestion des dépenses publiques dans un cadre plus élargi de RSS. Cela exige nécessairement que la Banque mondiale et le FMI réexaminent les méthodes économiques traditionnelles qu'ils ont employées dans le passé, très souvent inadaptées à la situation des pays post-conflits. La Banque mondiale admet que la réduction de la pauvreté nécessite une sécurité physique ; elle reconnaît également la nécessité de travailler avec la société civile et d'assurer que ses normes sont suffisamment comprises et font partie du processus de développement. Elle commence également à inclure le secteur de la sécurité dans la gestion des finances publiques, et ses travaux en matière de RSS ont le potentiel de promouvoir la transparence. Elle n'a, cependant, pas encore réellement institutionnalisé le lien entre sécurité et développement.

S'il paraît évident que la Banque mondiale cherche de plus en plus à mettre en œuvre des plans adéquats de RSS pour aider les pays post-conflits, cela ne semble pas être le cas du FMI. Grâce à son Code de bonnes pratiques sur la responsabilité financière, le FMI contribue au développement d'un environnement dans lequel la responsabilité et la transparence dans le secteur de la sécurité, peuvent être renforcées ; il admet également que les gouvernements ont le droit d'allouer des ressources au secteur de la sécurité. Mais il attribue une attention très limitée au processus par lequel ces ressources sont allouées, de même que son impact sur la pauvreté.

Si la Banque mondiale n'a pas encore rendu institutionnel le lien entre sécurité et développement, le FMI, lui, n'a pas encore réellement admis ce lien. En conséquence, la politique du FMI ne permet pas aux pays de bénéficier d'une sécurité durable car elle empêche les États de faire appel à la politique économique pour la création d'emplois et des services publics de santé qui protégeront les populations contre la corruption. Les stratégies de libéralisation mises en place par les IFIs, comme le FMI, dans le cadre des

opérations de maintien de la paix de l'ONU ont généralement affaibli la capacité des États de financer la création de nouvelles forces de police, un outil pourtant crucial pour l'établissement des accords de paix. Au Mozambique, les politiques économiques libérales ont fait croître le niveau absolu de pauvreté et ont suscité le banditisme. Elles ont réduit les possibilités pour les autorités publiques de reconstruire les écoles, les hôpitaux, les routes, et d'autres infrastructures, tout aussi nécessaires pour le pays. Au Rwanda, non seulement les projets de libéralisation n'ont pas réussi à faciliter la réconciliation des parties, mais ils ont constitué une menace de perte de pouvoir pour les Hutus, ce qui n'a fait que favoriser des actes de génocide. Or, malgré le fait que ce type de réforme ait entraîné la réduction des entreprises publiques, et en dépit de la possibilité qu'ont eu les dirigeants de profiter du processus de privatisation, les IFIs ont longtemps continué de promouvoir ces mêmes réformes (Pugh, Cooper, 2004).

En d'autres termes, les politiques des IFIs contribuent à susciter des situations de conflit que les opérations de l'ONU sont ensuite tenues de régler. Il arrive que les activités des IFIs exercent un impact positif sur le règlement des conflits, comme au Timor Leste (Martin, 2001 ; Williams, 2004) ; mais il est plus fréquent que leurs politiques aggravent les situations conflictuelles déjà latentes et exigent ensuite une plus grande intervention de l'ONU que la simple opération de maintien de la paix traditionnelle.

Nicole Ball (2012) propose que la Banque mondiale : a) élabore des politiques de développement et une planification stratégique qui sont essentielles pour un budget de sécurité transparent, adéquat, et à des coûts abordables ; b) crée un forum politique transparent au sein duquel tous les secteurs se font concurrence pour les fonds, et les arbitrages entre secteurs, de même qu'au sein même du secteur de la sécurité ; et c) forme des partenariats avec d'autres acteurs internationaux qui favorisent le développement de bonnes pratiques de gestion financière publique et qui renforcent la capacité des groupes de surveillance et de la société civile. Le FMI, quant à lui, devrait : a) éviter d'accepter aveuglément l'affirmation par un pays que sa situation en matière de sécurité exige d'importantes dépenses pour financer les forces de sécurité, sans aucune preuve à l'appui ; b) ne pas se limiter à accorder une grande attention aux questions de sécurité, seulement lorsque le niveau des dépenses de la sécurité met un programme en péril ; c) appuyer la Banque mondiale et d'autres donateurs dans l'analyse du système de gestion des finances publiques des pays emprunteurs ; et d) aider les gouvernements à surmonter les lacunes de gestion des dépenses de sécurité.

Le désarmement et la démobilisation : des activités au cœur de la RSS dans les pays post-conflits

La disponibilité d'un nombre important d'armes, notamment légères, dans les pays où les institutions économiques, légales, ou sociales sont déjà faibles et où la pauvreté et les inégalités persistent, attisent les conflits. Il est donc important de mettre en œuvre des programmes substantiels de désarmement après les conflits, allant jusqu'à garantir la remise des armes légères par la société civile. Dans le cadre de ses opérations de maintien de la paix, l'ONU doit assurer un suivi minutieux des activités de désarmement menées par les gouvernements dans les pays lourdement armés. Sinon ceux-ci ne réussissent pas à effectuer un désarmement effectif. De nombreuses institutions, comme les ONG et les pays donateurs, ont souvent eu tendance à penser que le désarmement représente un simple problème de gestion (Berdal, 1996) ou que son processus est uniquement technique ou administratif (Ginifer, 1998).

Le désarmement est un processus d'autant plus difficile à réaliser que les individus n'ont pas confiance en les programmes ou considèrent l'armement maximum comme une forme de sécurité. Les pays en développement considèrent généralement que leur chance de protection est bien meilleure s'ils disposent de beaucoup d'armes. Les groupes résistent donc au désarmement par manque de confiance et pour satisfaire leurs intérêts personnels.

Il est important que le désarmement soit effectué dès le début des efforts de consolidation de la paix après les conflits. Sinon, trop d'occasions sont fournies aux combattants de transférer leurs armes dans les pays voisins. Au Mozambique, la négligence de l'opération de maintien de la paix de l'ONU dans ce pays (ONUMOZ) de profiter de sa présence sur le terrain pour complètement désarmer les combattants, avait permis aux adversaires de transférer leurs armes légères vers les pays voisins, comme l'Afrique du sud (Vines, 1997), la Zambie, et le Malawi (Knight & al., 2004). En 1998, le Mozambique était considéré comme la plus grande source d'armes légères sur le marché local d'Afrique du sud (UNIDIR, 1999). Pourtant, le désarmement faisait implicitement partie des programmes de démobilisation du mandat de l'ONUMOZ. Un soldat démobilisé était défini comme étant un individu démobilisé suite à la décision du commandement concerné, et devant remettre ses armes, son équipement, ses uniformes, et la documentation en sa possession. Malgré toutes ces mesures, les soldats furent capables de cacher leurs meilleures armes, remettant celles dont l'utilité était inférieure, ou de conserver leurs armes pour les échanger

ensuite contre de la nourriture. L'objectif poursuivi est de pouvoir collecter toutes les armes en circulation. Mais, comme l'indiquent Knight et Özerdem (2004), il est rare que la totalité des armes soit remise.

Dans une situation de désarmement partiel, il est d'autant plus difficile de poursuivre des négociations de paix que des armes sont disponibles et collectées par les diasporas des groupes ethniques. Et le recours à la violence est d'autant plus rapide que ces armes sont entre les mains de la population civile. Dans une situation de désarmement mal effectué dans un État, les États de la région assistent à une diffusion d'armes légères (grenades, mitraillettes, fusils de combats, lance-bombes légers, etc.) qui suscitent l'apparition ou l'aggravation du banditisme. De plus, les armes durent longtemps en raison de leur faible degré d'obsolescence. La mission de l'ONU au Libéria, la MINUL, comptait qu'elle avait pu désarmer environ 40 000 combattants entre décembre 2003 et mai 2004 (ONU, 2004). Mais cela ne représentait qu'environ 58% du nombre de combattants à désarmer. Ce qui signifie que de nombreuses armes restaient encore en circulation. Certaines armes lourdes ne sont volontairement pas remises lors des opérations de désarmement et passent clandestinement les frontières. La MINUL a pu d'ailleurs recueillir des armes trouvées dans une cache de grenades de mortier, hors des frontières libériennes.

Un désarmement, même incomplet, est préférable à une situation où aucun effort de désarmement n'est entamé. « Même lorsque la démilitarisation et le désarmement complets se révèlent impossibles, un programme crédible de désarmement, de démobilisation et de réintégration peut néanmoins contribuer pour beaucoup à renforcer la confiance entre les anciennes factions et à accélérer l'élan donné aux initiatives visant à assurer la stabilité (ONU, 2000/101) ». Car, le succès de la RSS dépend notamment du soutien du public et de l'assistance de pays donateurs importants. Les interventions internationales mandatées par le Conseil de sécurité de l'ONU sont plus certaines de recevoir ce soutien, car elles font preuve de légitimité (Law, 2006).

Les processus de désarmement restent souvent inachevés, car les pays concernés s'inquiètent du fait qu'un désarmement général peut être dangereux, d'autant plus qu'ils n'ont pas confiance en leur ancien adversaire. Au lieu de remettre leurs armes, les États veulent plutôt s'armer. Le désarmement étant aujourd'hui un processus obligatoire, les nations réduisent leur quantité d'armes, mais elles cherchent, en contrepartie, à améliorer la qualité de leurs stocks militaires. Chaque groupe est donc confronté au dilemme de sécurité, du fait qu'il doit juger si ses anciens

adversaires s'engagent réellement dans la réconciliation et le partage du pouvoir, ou si la période post-conflit correspond à la continuation de la guerre par d'autres moyens. Les parties ont alors tendance à rechercher des politiques d'assurance contre les risques d'une résurgence de conflit, par l'intermédiaire d'armes cachées, etc. Elles profitent, d'autre part, des accords de paix pour se reposer avant de reprendre les combats ou signent les accords de paix, bien souvent sans intention de les respecter.

Les programmes de désarmement comprennent souvent des méthodes incitatives. En revanche, ces méthodes s'avèrent souvent inefficaces pour effectuer un bon désarmement, car dans les pays post-conflits, les individus se sentent généralement plus en sécurité lorsqu'ils sont armés. C'est donc pour cela que les procédures d'incitation au désarmement ne produisent pas toujours les résultats souhaités. Le système « armes contre monnaie » (*weapons-for-cash*) essayé, par exemple, en El Salvador, en Haïti, au Libéria, au Mozambique, au Nicaragua, en Somalie, ou en Slovénie, ne s'est pas avéré très efficace. Faltas (2001) explique qu'il est difficile d'évaluer le prix à payer pour les armes. Il n'est pas nécessaire que le paiement corresponde au prix de marché ; mais il doit être suffisant pour compenser les frais de transport de l'individu et l'incitation à remettre les armes. Berdal (1996) estime que l'impact de ce type de programme sur la réduction de la quantité d'armes disponibles présente des limites, à court et à moyen terme, dans les pays dont la culture met l'accent sur le prestige ou sur la valeur économique et sécuritaire du port d'armes, et dont les capacités de renforcement des règles sur le port et sur l'usage visibles d'armes sont faibles. Ce type de programme montre aussi des limites dans les pays dont les frontières sont mauvaises avec d'autres pays où le marché d'armes est important. Trop de pays considèrent le port d'armes comme signe de masculinité. Ce type de programme ne garantit pas non plus que les soldats remettent toutes leurs armes, ni même qu'ils se séparent de leurs meilleures armes. De plus, le soldat démobilisé peut facilement allouer l'argent perçu de la vente de son arme à l'achat d'une arme nouvelle bien plus dangereuse. Pour éviter un tel gaspillage de ressources, dans le cadre du programme de désarmement en El Salvador, les soldats démobilisés ont reçu des coupons d'achats pour des biens de première nécessité (nourriture, médicaments, vêtements, etc.).

L'approche de désarmement – une arme par individu démobilisé– (*one-gun-per-person-demobilization approach*) est également d'une faible efficacité. Un tel programme se concentre uniquement sur les armes sans traiter la diversité des problèmes d'un désarmement.

La réussite ou l'échec du processus de désarmement est déterminé

prioritairement par les jeux d'intérêts de sécurité et de puissance entre les pays en différend lors du processus de paix. Les objectifs des États sont souvent contradictoires. La recherche toujours croissante de puissance et le dilemme de sécurité dont les États sont victimes, notamment les pays en développement, conduisent les nations à constamment rechercher une protection contre des attaques éventuelles. Le désarmement n'est donc pas une tâche facile, qui produit toujours les résultats désirés (Ginifer, 1998).

La réduction des dépenses militaires est importante pour une RSS efficace

S'il est certes important à court terme de rapidement désarmer les ex combattants afin de réduire le nombre d'armes en circulation, à moyen et à long terme la réduction du nombre d'armes, particulièrement légères, ne suffit pas. Pour gérer les gaspillages de ressources financières notamment, les efforts de la RSS doivent également viser à réduire le secteur militaire des pays post- conflits. Or, les efforts de désarmement mis en œuvre par les opérations de paix de l'ONU concernent plus particulièrement la démobilisation et la réintégration de soldats et la réforme de la police. La course aux armements constitue un acte contre-économique, car elle accroît les coûts et réduit le bien-être, sans améliorer le besoin de sécurité (Fontanel, 2002). Pour être efficace, un processus de désarmement doit également inclure des mesures d'incitation de la réduction des dépenses militaires. Des études quantitatives suggèrent que ces dépenses, souvent élevées dans les pays pauvres en raison du coût important des efforts de lutte contre d'éventuels belligérants, imposent une charge substantielle au développement économique (Dunne, 1991). L'implication du Zimbabwe, de la Namibie, du Rwanda, et de l'Ouganda dans la guerre en République démocratique du Congo (RDC) avait fait croître les dépenses militaires de ces pays de manière incontrôlable (Morris & Fidler ). Ceci avait d'ailleurs conduit le FMI et la Banque mondiale à retenir l'aide internationale promise au Zimbabwe (Omitoogun, 2000). Le Rwanda a dû financer son soutien au Congo à travers la réallocation des budgets civils (salaires d'enseignants, par exemple) vers des objectifs de défense. Pour soutenir sa guerre civile, le Gouvernement du Soudan a dépensé annuellement, au cours des années 1990, plus de la moitié de son budget. Ces dépenses ont empêché la fourniture du minimum des moyens de subsistance à la population soudanaise, et ont placé la population (y compris les dirigeants) en dessous de la ligne de pauvreté. Les coûts du conflit entre l'Éthiopie et l'Érythrée furent très élevés ; en 1998, ces deux pays ont dépensé chacun presque 300 millions de dollars pour l'achat d'armes et pour le financement d'autres activités militaires. Pour supporter ce financement, l'Éthiopie a par exemple

détourné les ressources provenant de la privatisation des compagnies publiques. Elle a également réduit les fonds qui devaient être alloués à des activités économiques importantes, telle que la réparation de routes. Le gouvernement éthiopien a également imposé une surtaxe de 10% sur l'importation de certains biens afin de compenser le déficit budgétaire. La pauvreté qui en a résulté a conduit les paysans à s'engager dans le conflit pour un revenu salarial relativement élevé, de l'ordre de 30-50 dollars par mois.

Les dépenses militaires sont considérées comme des dépenses improductives, et donc comme un gaspillage. Leur réduction serait ainsi un facteur de développement économique. Fontanel (1985, 1995) explique qu'il existe un effet de substitution à l'investissement des dépenses militaires : lorsque les dépenses militaires augmentent dans un pays, la croissance de l'investissement national diminue. Les accroissements des dépenses militaires se réalisent au détriment des dépenses d'investissements civils, privées et publiques, et de faibles taux d'investissement sont associés à de faibles taux de croissance. D'un point de vue économique, le désarmement doit donc être conçu comme un investissement, de préférence public. Les conditions d'admission des pays à l'OTAN entraînent les pays candidats à augmenter leurs dépenses militaires. Mais, il s'agit dans ce cas d'effectuer une RSS (au sens réforme) du système de sécurité des pays candidats à l'alliance, afin que ceux-ci soient dotés d'une capacité de défense qui soit en mesure, non pas d'affaiblir, mais de contribuer aux forces armées des Alliés. L'OTAN cherche également à ce que les candidats disposent des capacités de fonder une institution militaire démocratique (Sheehan, 2008).

Une étude de l'OCDE (Willett, 1997) souligne que l'apparition de dividendes de la paix n'est jamais un processus automatique. Elle nécessite une gestion prudente qui permette d'optimiser les gains de développement à long terme. La procédure de désarmement implique souvent une modification des stratégies militaires de la nation. La limitation ou l'abandon de certains types d'armes ou la réduction des capacités de défense, tels que les missiles balistiques intercontinentaux ou les armes nucléaires, peuvent réduire les tensions créées par la course à l'armement. Mais la relation entre la limitation du nombre d'armes et la réduction des capacités offensives n'est pas automatique (Willett, 1998). Par exemple, il n'est pas certain que les économies réalisées dans les secteurs de défense des pays africains soient toujours allouées au développement économique (Gyimah-Brempong, 1992). Il est bien que la réduction des dépenses militaires soit alors contrôlée de façon régulière. En revanche, même si une réduction des dépenses militaires

n'en- traîne pas nécessairement une augmentation immédiate des ressources en faveur du développement, elle est néanmoins désirable.

Un désarmement par des programmes de réduction des dépenses militaires peut significativement contribuer aux efforts de paix. Il favorise une préférence pour la paix dans les pays dont la tendance est très guerrière. Un désarmement fondé sur la notion de gains militaires a souvent pour effet d'accroître l'efficacité des dépenses de défense car les institutions militaires recherchent des moyens d'obtenir le même niveau de production en évitant les gaspillages, les fraudes, et les mauvaises gestions (Fontanel, 1995b). À long terme, une bonne gestion de la réduction des dépenses militaires constitue un investissement pour la nation, en exerçant des incidences positives sur l'activité de la recherche- développement civile, sur la productivité réelle des économies nationales, ou sur la confiance dans les relations d'échange internationales.

L'ONU a tendance à viser la réforme de la police, sans suffisamment chercher à aider les États post-conflits à réduire leurs dépenses militaires. Or, en raison de la limitation des ressources mises à sa disposition, l'Organisation a tendance à laisser la réforme des forces armées nationales sous la responsabilité de coalitions ou d'arrangements bilatéraux. De telles dispositions finissent par entraîner une montée du pouvoir des organisations militaires privées, et donc du mercenariat. Aboagye et Rupiya (2005) expliquent qu'au Libéria, où les interventions de l'ONU et de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ont exercé, sans aucun doute, un impact positif sur le rétablissement de la sécurité nationale et régionale, une RSS plus générale se serait avérée nécessaire. Malgré cette nécessité, l'ONU a quand même préféré laisser la tâche de réformer l'armée nationale aux États-Unis, lesquels ont ensuite passé ce rôle au marché privé de sécurité. L'implication d'une organisation militaire privée dans la RSS au Libéria a soulevé de nombreuses questions, car les relations civilo-militaires démocratiques reposent sur des principes de transparence et de responsabilité envers l'autorité civile. Or, ces principes ne sont pas nécessairement ceux des organisations militaires privées qui sont plus concernées par le profit (Sheehan, 2011).

Dire qu'il est important que l'ONU aide les États post-conflits à réduire leurs dépenses militaires ne signifie pas qu'il faut viser la disparition des forces armées nationales. Au Libéria, par exemple, le Représentant spécial auprès du Secrétaire général de l'ONU avait proposé que le Libéria abolisse son armée et se limite à une force de police adéquate et à une force bien formée en matière de protection des frontières de 600-700 individus. Or,

selon Aboagye et Rupiya (2005), étant donné l'histoire du processus de formation des États en Afrique, et des spécificités de l'histoire politico-militaire du Libéria, il était irraisonnable d'argumenter contre la nécessité de conserver les forces armées nationales dans ce pays, particulièrement lorsque des États voisins montraient des signes de conflit. Les États-Unis se sont chargés de la restructuration du secteur de la sécurité, du recrutement, et de la formation de la nouvelle force armée libérienne en employant une compagnie de sécurité privée, DynCorp. C'est à l'issue de nombreuses plaintes sur sa politique de RSS, que l'ONU a fini par inclure la réforme des forces armées libériennes dans les activités de la MINUL.

Il faut néanmoins savoir que si le désarmement constitue un investissement à long terme, il implique des coûts non négligeables à court terme. En entraînant notamment une situation de chômage suite à des pertes d'emplois, la réduction des activités militaires peut provoquer, à court terme, une récession dans l'économie en question. Si le désarmement est bien réussi, la réduction du secteur militaire peut exercer des retombées négatives non négligeables sur le secteur civil. Si l'on considère que c'est la disponibilité des armes qui crée la culture de guerre et que le désarmement permet dès lors de réduire les conflits, le secteur militaire doit être limité à un niveau suffisant de sécurité, et les efforts de réintégration sont essentiels dans le cadre de la reconstruction post-conflit.

### **La réintégration ou réinsertion : une composante essentielle de la RSS dans les pays post-conflits**

Un désarmement par la réduction des dépenses militaires ou par toutes autres formes ne peut pas garantir le succès du processus de paix si des efforts ne sont pas entrepris pour la reconstruction économique de la nation concernée. En effet, il est incontestable que des problèmes conjoncturels importants peuvent naître à la suite d'une procédure de désarmement : chômage accru pour les jeunes conscrits non appelés, problème de transfert du personnel militaire dont les compétences sont parfois trop spécialisées pour être aisément intégrées dans l'économie civile, diminution de l'activité des villes de garnison et des arsenaux, etc. (Fontanel, 1995). Pour Fontanel (1994), les dividendes de la paix (investissement de la paix) se transforment parfois en coût du désarmement.

Les soldats et les militaires ne peuvent pas être démobilisés sans qu'aucune mesure ne soit prise pour garantir leur réinsertion dans la société civile. La réintégration représente une phase particulièrement complexe du

processus de consolidation de la paix après les conflits (Alfred-Sheehan, 2003). Elle est une phase importante de la RSS. Les programmes de réintégration constituent un enjeu complexe mais crucial pour la paix et le développement. Ils impliquent, notamment, une conversion économique par la création d'emplois et la mise en œuvre de systèmes de formation pour des soldats, des fonctionnaires ou des ingénieurs plus familiers avec le secteur militaire. À la suite d'un processus de démobilisation, un ancien soldat et sa famille se retrouvent dépourvus de revenus pour pourvoir aux besoins primaires (nourriture, vêtements, logement, outils agricoles, etc.). Les soldats et les militaires doivent être placés dans des emplois ou bénéficier de moyens de formation pour empêcher qu'ils retombent dans le banditisme ou dans des activités de corruption. Dans de nombreux pays comme l'Afrique du Sud, le Mozambique, l'Angola, le Cambodge, l'El Salvador, et le Nicaragua, où des mesures de réinsertion efficaces n'ont pas été prises, les anciens démobilisés ont assuré leur survie par des activités de banditisme. En Haïti, l'intervention internationale s'est concentrée sur le rétablissement politique du président élu, sans mener des efforts soutenus de désarmement, de démobilisation, et de réinsertion des forces armées dans les nouvelles forces de police ou dans d'autres secteurs économiques. En conséquence, les forces armées non démobilisées ont continué de nuire à tout effort pour établir la paix dans la partie ouest du pays. Au Kosovo, l'Armée de Libération du pays (Kosovo Liberation Army - KLA) a réapparu sous la forme de Force de Protection du Kosovo (Kosovo Protection Corps - KPC). De nombreux ex-combattants du KLA n'ont pas été absorbés dans le secteur civil ou dans le KPC, sans qu'on sache ce qu'ils sont devenus (Kingma Kees, 1999, UNIDIR, 1999). Les activités agricoles constituent un bon secteur pouvant fournir des emplois aux soldats démobilisés, mais le revenu perçu par les travailleurs doit être suffisant pour nourrir leur famille. Sinon, les soldats démobilisés recherchent d'autres sources de revenus à travers la criminalité, la corruption ou le banditisme comme fut le cas au Mozambique. Les activités agricoles avaient pu absorber presque la moitié des ex-combattants. En revanche, à part le fait que l'agriculture produit les biens de subsistance de base, elle ne fournit qu'un petit revenu aux ex-combattants et à leur famille. Sans espoir d'obtenir un emploi, certains soldats démobilisés retournèrent au banditisme déjà développé lors des élections de 1994. Cette criminalité a conduit certains pays et l'élite au Mozambique à investir de grosses sommes dans des systèmes de sécurité, dans la formation, et dans la fourniture d'armes, de véhicules et de radio communications aux hommes de garde.

Ces actions ont plutôt eu pour effet d'aggraver la criminalité. Preston

(1997) indique qu'en Namibie, à l'issue des actions de démobilisation, outre la décision d'aider les mutilés de guerre, aucun programme de démobilisation ne fut établi. L'intention n'était pas non plus de faciliter la réinsertion des ex-combattants dans la société.

Le désarmement implique des coûts d'ajustement consécutifs aux ressources épargnées par la réduction des forces armées et des activités des industries de défense. Il affecte, entre autres, l'allocation des ressources de travail et de capital (Smith & al. 1987) . Certains auteurs (Fontanel, 1994) estiment que l'aide financière fournie aux individus démobilisés pour surmonter cette phase dont la période peut varier entre six mois et un an ne résout pas entièrement le problème de la réintégration, mais elle constitue une méthode transitionnelle d'aide, très bien accueillie par les bénéficiaires et dont le rapport qualité/prix est positif. En revanche, cette mesure crée deux types de contraintes : a) elle nécessite une méthode de calcul spécifique, car le montant de l'aide ne peut pas être le même pour toutes les familles ; et b) les soldats démobilisés peuvent très bien accepter l'aide financière, et offrir ensuite leurs services aux combats voisins pour un revenu supérieur à l'aide financière. Ce fut le cas, par exemple, au Libéria, où la MINUL offrait aux soldats libériens démobilisés une somme très insignifiante, par rapport à celle que ces soldats pouvaient recevoir pour combattre dans le conflit en Côte d'Ivoire. Dans de tels cas, non seulement les soldats acceptent la somme offerte pour leur démobilisation, mais ils ne recherchent pas leur réintégration dans le secteur civil, car ils continuent de lutter dans les pays voisins. Si l'insécurité nationale est réduite, cela ne signifie pas qu'elle le soit au niveau régional.

Afin d'assurer le retour des factions belligérantes dans la société civile, il est donc très important de fournir non seulement une assistance directe aux combattants démobilisés, mais également d'appuyer les efforts déployés par le pays pour développer l'environnement économique et social afin d'absorber les ex-combattants. Les économies actuelles n'ont aucune chance de répondre aux exigences de la mondialisation si une proportion trop élevée de la population est sans emploi. Les opérations de maintien de la paix de l'ONU (Sheehan, 2008, 2010, 2011)) accordent actuellement une très grande importance à la réinsertion effective des soldats démobilisés, ce qui est bien pour une RSS efficace.

### **Le processus de RSS pose de nombreux défis**

Il n'y a pas de passage direct de la consolidation de la paix après les conflits

au développement économique. La RSS ne concerne pas uniquement une simple gestion des institutions du secteur de la sécurité. Dans la période d'après-guerre, les anciens belligérants cherchent à tirer parti de leurs contacts criminels et du savoir-faire acquis pendant les hostilités, et font ainsi obstacle aux opérations internationales de consolidation de la paix. Les efforts de désarmement et de démobilisation doivent être étroitement liés à ceux de réintégration ; sinon, ce sont les Seigneurs de guerre qui en profitent pour rapidement absorber les ex-combattants. Il faut savoir que la consolidation de la paix est un processus, et non une suite d'activités distinctes de désarmement, de démobilisation et de réintégration. Elle s'inscrit au contraire dans le long terme, et c'est dans cette optique que les acteurs nationaux doivent veiller à ce que leurs politiques de développement et l'appui international dont ils bénéficient ne sapent pas les mesures de reconstruction initiales, mais tendent plutôt à renforcer ces efforts.

Une RSS efficace dans les pays post-conflits demande une restructuration du secteur de la sécurité dans ces pays, et particulièrement une conversion du secteur militaire. Cependant, plusieurs obstacles, comme les compétences différentes des producteurs et les barrières culturelles, peuvent rendre cette conversion difficile. Les décideurs du secteur militaire ne veulent généralement pas la conversion et s'opposent souvent aux mesures d'organisation du désarmement.

Habitué au secret professionnel, les ingénieurs méprisent les contraintes commerciales. Ils savent que dans le secteur civil, ils perdront leurs privilèges, leur prestige, et leur influence. Ils veulent ainsi maintenir ceux-ci en freinant la conversion. De plus, déjà complexe, la tâche de transformation de simples soldats en personnes civiles est bien plus aisée que celle de la conversion de gestionnaires et d'ingénieurs militaires en fonctionnaires civils. Les gestionnaires qui étaient compétents dans l'économie militaire ne le sont plus nécessairement dans un secteur civil sujet à l'application d'une politique de prix, de la commercialisation, et de coûts. En outre, les ingénieurs considèrent que la technologie civile est dégradante et déqualifiante.

Il existe des différences de culture fondamentales entre les secteurs militaire et civil. Selon Fontanel (1994), alors que la culture civile est concernée par la demande, les coûts, les prix, la compétition, et par la flexibilité, la culture militaire, elle, apparaît avec le système des États. Elle naît des conflits d'intérêt, mais aussi des croyances en la violence et en la force. Or, la conversion de ce secteur, qui implique sa réduction et donc le désarmement, suppose un recul des idées du militarisme, de la hiérarchie, de

la discipline, du nationalisme, du patriotisme, et de la xénophobie. Le processus de désarmement ne s'arrête donc pas à la simple réduction des dépenses militaires. Et il doit s'interroger également sur sa propre irréversibilité.

La fourniture de sécurité (nationale et humaine) et de gouvernance démocratique est déjà difficile pour les pays dont la démocratie est bien établie, voire pour les pays en développement, en transition. Dans le cas des pays sortant de conflit, le défi est certainement plus important, du fait que la RSS s'attaque à un troisième objectif, considéré comme élément essentiel de la RSS : celui de gérer les séquelles d'un conflit par le désarmement, la démobilisation et la réintégration des ex-combattants, la réforme de la justice, la prolifération des armes légères et de petit calibre, et les mines anti-personnel.

Une bonne RSS dépend de la présence d'institutions démocratiques et de gouvernance qui fonctionnent bien. En l'absence de telles institutions, des groupes d'intérêt se donnent pour objectifs de faire obstacle aux efforts entrepris pour la RSS, et d'empêcher que le secteur de la sécurité fonctionne légalement. Or, les situations post-conflits souffrent de l'absence d'État de droit, de bonne gouvernance, et d'une autorité réelle de l'État. La RSS ne doit donc pas faire l'objet d'une suite, mais plutôt d'un ensemble cohérent d'activités ; les efforts pour l'établissement d'un gouvernement non corrompu et dont les institutions fonctionnent bien doivent être menés parallèlement aux efforts de désarmement, de démobilisation, et de réintégration. Car, si ces derniers efforts ont besoin des premiers pour bien fonctionner, ils ont également besoin d'être bien menés, sinon les ex-combattants se remettent à la violence et font échouer l'État de droit ; et les ex-gestionnaires militaires deviennent un pool d'individus prêts à être recrutés par les organisations militaires privées. Il est donc clair que le règlement du problème de la sécurité n'est pas nécessairement une condition préalable au développement et à la démocratisation, car la mise en œuvre de la RSS suppose également l'existence d'institutions dont la légitimité n'est pas contestée et sur lesquelles le processus de réforme s'appuiera.

Les défis existent également sur le plan financier. La RSS n'est pas un processus de court terme. Une RSS efficace exige des efforts continus de la part de la communauté internationale, à très long terme. En Haïti, il est clair que la participation des donateurs, à long terme, est très nécessaire pour permettre aux secteurs de justice, sécurité, développement, et gouvernance, de se développer simultanément et d'éviter, ainsi, que le gouvernement devienne totalement défaillant (Mendelson-Forman, 2006). Cela signifie

également que même si le rapport coût/avantage est faible, les sommes à investir dans les activités de RSS sont élevées. Or, il n'est pas toujours certain que les États post-conflits, ni même que les acteurs internationaux soient en mesure de garantir le financement de programmes à très long terme. Il y a toujours d'autres besoins qui apparaissent et qui peuvent faire l'objet d'une plus grande urgence de financement qu'un programme qui dure déjà des années. Il y a également la question des intérêts nationaux. Une étude menée par Dobbins (2003) indique que les crises en Europe et en périphérie proche bénéficient d'investissements financiers plus importants que celles situées en dehors de ces zones (Law, 2006). L'ONU est souvent blâmée pour la lenteur de ses interventions. Mais il lui faut tout d'abord obtenir les ressources nécessaires de ses États membres. Au Kosovo, où l'intérêt de l'OTAN et de l'Union européenne est important, la MINUK n'a pu déployer, pour la phase initiale de la mission, qu'un petit nombre de personnels civils, et le déploiement d'une force de police a été très lent. En conséquence, la MINUK et la KFOR n'ont pas été en mesure d'éviter les attaques contre les Albanais. L'absence de police avait créé, au cours des premiers mois du « protectorat », un espace vide dans lequel la violence politique et criminelle a pu s'infiltrer<sup>83</sup>. La RSS se réalise donc souvent dans le cadre de contraintes financières importantes.

Il existe aussi des défis en matière de coopération. La RSS fait appel à de nombreux acteurs, très variés : des acteurs régionaux, nationaux, internationaux, gouvernementaux, et non gouvernementaux. Elle fait également appel à des experts en matière de défense, de politique, d'intelligence, de gestion des forces de sécurité, de budget de défense, de gestion du secteur public et de fiscalité, de politique étrangère, de législation, de développement, de droits de l'homme (Ball, 2002), et d'économistes en matière de paix et conflits. Pour que la RSS soit efficace et qu'elle ait des chances de créer une paix et un développement durables, il est très important d'adopter une approche collective. Les politiques des donateurs très souvent s'opposent diamétralement (Wulff, 2004). Tous les acteurs, de même que les experts doivent travailler en collaboration, et les programmes doivent être harmonisés. Or, cette collaboration n'est pas chose facile. Diverses activités sont généralement effectuées, en parallèle, par différentes organisations sans communication entre elles. Cela crée un gaspillage de ressources physiques, financières, et en termes de temps, causé par les redondances de tâches, et les effets externes négatifs d'actions qui se contredisent. En 2001, par exemple, alors que l'opération de maintien de la paix en RDC gérait des programmes de désarmement, de démobilisation et de réintégration

applicables uniquement aux groupes armés étrangers, le Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires, le PNUD et d'autres organisations effectuaient des activités de désarmement, de démobilisation et de réintégration, et des activités de développement dans la partie Est de la RDC. Par ailleurs, le Bureau national de mobilisation et de réinsertion, une initiative gouvernementale du Congo, entamait la mise en œuvre d'un projet pilote visant les groupes vulnérables. L'UNICEF, de son côté, fournissait un appui complémentaire aux enfants soldats démobilisés. Toutes ces activités, l'une **tout** aussi importante que l'autre, étaient malheureusement mises en œuvre de façon indépendante (Knight et al. 2004). Au Kosovo, les recoupements de responsabilités en matière de sécurité, souvent contradictoires, avaient créé un climat d'anarchie (Muharremi, Lezim (2003). L'ONU était responsable de l'administration civile, le Haut Commissariat pour les Réfugiés (UNHCR) se chargeait des réfugiés, l'Organisation pour la Sécurité et la Co- opération Economique (OSCE) s'occupait de la démocratisation et de la création d'institutions, et l'Union Européenne, elle, se chargeait de la reconstruction économique. L'hétérogénéité des agences internationales et la multiplicité d'institutions ont donné lieu à de sérieux problèmes de coordination. L'absence de communication peut facilement conduire l'ONU à manquer d'informations sur certaines activités, ce qui a ensuite pour effet de créer des effets externes indésirables. Au Rwanda, par exemple, la Banque mondiale n'avait pas informé le Conseil de sécurité de la militarisation du pays (Melvern, 2000), ce qui n'a pas permis à l'ONU d'intervenir pour résoudre le problème des armes.

Il est vrai que l'espoir d'une coordination d'activités entre les IFIs et l'ONU est faible. Car, de manière générale, les IFIs ne désirent pas cette coordination et ne disposent d'ailleurs même pas d'un système formel et régulier de communication. En outre, les IFIs, de même que les ONGs, considèrent que le Secrétariat de l'ONU n'est là que pour servir les intérêts de l'Organisation. Il ne faut pas oublier également que les IFIs et de nombreuses ONGs (Bensahel, Fontanel, Corvaisier-Drouart, 2009) interviennent souvent pour satisfaire des intérêts privés. La RSS est donc loin de pouvoir bénéficier d'une coopération entre l'ONU et ces institutions. Cela n'empêche qu'il faille quand même toujours rechercher la meilleure coopération possible entre les divers acteurs et les experts sur la question. L'ONU poursuit des efforts vers cette coopération du fait des leçons retenues dans le passé. L'établissement d'opérations régionales est donc un très bon début.

Il est donc évident que la RSS est confrontée à plusieurs défis, différents les uns des autres, qui ne sont pas à négliger.

## Conclusion

La RSS est un concept qui n'a pas de définition précise. Chaque acteur fournit sa définition tel qu'il perçoit le processus, et en fonction de ses intérêts et de ses objectifs politiques et économiques. Cela explique en partie les confusions et problèmes de coordination rencontrés sur le terrain. C'est un concept relativement nouveau, largement admis aujourd'hui par la communauté internationale. La RSS a été d'abord un outil pour les politiques de bonne gouvernance. Cependant, il est clair qu'un tel objectif demande d'avoir, outre des gouvernements responsables et efficaces, la stabilité politique, l'absence de violence, l'État de droit, et un bon secteur de défense. La RSS a commencé à attirer sérieusement l'attention des acteurs internationaux lorsqu'il est devenu évident que des efforts de reconstruction post-conflits étaient nécessaires dans les États sortant de conflits internes ou intra-étatiques, afin d'éviter que ces États retournent au conflit. Avec la mondialisation, les économies sont interconnectées, et les crises nationales peuvent très rapidement s'étendre aux niveaux régional et international, si les États – les pays en développement particulièrement – sont livrés à eux-mêmes.

Les définitions s'accordent donc pour indiquer que la RSS est un volet essentiel de la prévention et de la sortie de crise. Elle contribue directement à la mise en place d'un environnement propice à la reconstruction et au développement. Réalisée de manière adéquate, la RSS est considérée par les opérations de maintien de la paix de l'ONU, et par les acteurs de développement, comme la clef de réussite dans les efforts de reconstruction. Elle doit fournir une réponse à la violence politique par des États et des acteurs non étatiques, à la criminalité, et aux activités de groupes militants d'opposition.

Il est clair que les activités de gestion des dépenses de sécurité pour une conversion réussie du secteur militaire, le renforcement de l'efficacité des forces de sécurité, et les efforts de désarmement, démobilisation, et de réintégration des ex-combattants et des ingénieurs et chefs militaires dans le secteur civil, sont au cœur de la RSS dans les pays post-conflits. Ceux-ci doivent être menés en même temps que des efforts pour la bonne gouvernance, l'État de droit, et le respect des droits de l'homme. Il faut éviter que l'armée obtienne, saisisse, ou conserve un rôle politique. Il faut, en fait, réduire la tentation – ou enlever la culture – de militarisme de l'esprit des pays post-conflits. Ce qui n'est pas obligatoirement facile car de nombreux

pays croient encore fortement que le pouvoir de l'État dépend de sa puissance militaire, notamment dans les pays dont les voisins font acte de violence. Or, le désarmement peut faire penser à la réduction de ce pouvoir.

Il faut cependant admettre qu'il est irréaliste d'espérer un renversement positif total et rapide de la part de pays qui, non seulement, souffrent d'une sortie de conflit, mais dont les institutions critiques au bon fonctionnement du système de sécurité, à la démocratie, et à la bonne gouvernance, n'existaient pas ou fonctionnaient mal jusqu'au début des efforts de RSS. Il est important que les acteurs internationaux, généralement pressés de voir des résultats satisfaisants pour satisfaire leur public, leurs donateurs, ou leurs actionnaires, ou simplement pressés de mettre fin à leur intervention pour des raisons financières, notamment, comprennent qu'il faut faire usage de patience. Car, une RSS mal conduite peut, en fin de compte, coûter bien plus chère en terme de temps et de ressources du fait des externalités négatives importantes que cela peut générer.

Les États, de même que les acteurs internationaux, ont encore beaucoup à apprendre, car il n'y a pas de modèle unique de RSS qui puisse s'appliquer automatiquement à toutes les situations. Les pays post-conflits disposent chacun de leur propre histoire, culture, économie, niveau de développement, groupes ethniques, et structure géographique. Et la structure de chaque État peut être différente (autocratique, dictatorial, de dictature militaire, anarchiste, démocratique, etc.). Les leçons retenues constitueront ainsi toujours un bon outil pour continuer d'améliorer les interventions post-conflits.

## Bibliographie

Aboagye F.B. & Rupiya M. R. (2005). Enhancing post-conflict democratic governance through effective security sector reform in Liberia, Chapter 11, in Aboagye F. & Bah A.M.S. (eds.) *A Tortuous Road to Peace – The Dynamics of Regional, UN and International Humanitarian Interventions in Liberia, A Project of the Peace Missions Programme at the Institute for Security Studies*, funded by the Embassy of Finland in Pretoria, South Africa, May.

Alfred-Sheehan Nadège (2003). « Le maintien de la paix pour le développement » in Fontanel, J, Arrow K., Klein L. and Sen A., *Civilisations, globalization, guerre – Discours d'économistes*, Presses Universitaires de Grenoble.

Alfred- Sheehan Nadège (2005). *L'analyse économique des opérations de maintien de la paix de l'ONU*, Doctoral thesis, Université Pierre Mendès France (UPMF), Grenoble, France.

Ball Nicole (2002). *Democratic Governance in the Security Sector*, paper prepared for UNDP Working on "Learning from Experience for Afghanistan", Center for International Policy, Washington, DC, Center for International Development and Conflict Management, University of Maryland, 5 February

Ball Nicole (mars 2012). "World Bank/IMF: Financial and Programme Support for SSR" in *Intergovernmental Organisations and Security Sector Reform*, ed. D. Law, DCAF, Geneva, pp. 137-156.

Bensahel-Perrin Liliane & Fontanel Jacques & Corvaisier-Drouart Bénédicte (2009). *Les organisations non gouvernementales. L'homme au cœur d'une mondialisation solidaire*, L'Harmattan, Paris.

Berdal Mats (1996). "Disarmament and demobilisation after civil wars", *Adelphi Paper*, no. 303, Oxford University Press for the IISS, Oxford.

Boothby Derek (2001). 'The UNTAES experience: Weapons buy-back in Eastern Slovenia, Baranja and Western Sirmium (Croatia)', in Faltas Sami & Di Chiaro Joseph III (eds.). *Managing the Remnants of War: Micro-Disarmament as an Element of Peace-Building*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, pp. 131-158.

Brzoska, Michael & Heinemann-Grüder, Andreas (2004). 'Security Sector Reform and Post- Conflict Reconstruction under International Auspices' Chapter 6 in Bryden, Alan & Hänggi, Heiner (eds.). *Reform and Reconstruction of the Security Sector*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Transaction Publishers, Rutgers University, New Brunswick.

Chuter David (14 août 2010). La réforme du secteur de la sécurité. Un outil utile pour la sortie de crise ? *Annuaire Français de Relations Internationales*, AFRI 2010, Volume XI.

Coulomb, F., Fontanel, J. (2006), *Mondialisation, guerre économique et souveraineté nationales*, La question politique en économie internationale, La Découverte, Paris.

Del Castillo, Graciana (2008). *Rebuilding War-Torn States - The Challenge of Post-Conflict Economic Reconstruction*, Oxford University Pres Inc., New York.

De Soto & Del Castillo. Voir Paris, Roland (1997). Peace- building and the limits of liberal internationalism, *International Security*, vol. 22, no. 2, Fall, pp. 66-67.

Dobbins James *et al.* (2003). *America's Role in Nation-Building: From Germany to Iraq*, Santa Monica, RAND, pp. xxii, xxiii, 239.

Dunne Paul (1991). "The political economy of military expenditure: an introduction",

*Cambridge Journal of Economics*, vol. 14, no. 4, pp. 395-404.

Edward Laurence & Godnick William H. (2001). "Weapons collection in Central America: El Salvador and Guatemala" in Faltas Sami & Di Chiaro Joseph III (eds.) *Ibid*, pp. 15-48.

Fontanel, Jacques, Smith, Ron (1985), Analyse des dépenses militaires, *Stratégique*, 4.

Fontanel, Jacques (1993), *Economistes de la paix*, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble.

Fontanel, Jacques (1995), Les dépenses militaires et le désarmement, Publisud, Paris.

Fontanel, Jacques (1995), *La conversion économique du secteur militaire*, Economica n° 12, Paris.

Fontanel Jacques (1995b). "The economics of disarmament". *Handbook of Defence Economics*, vol. 1, Amsterdam.

Fontanel Jacques (2002). *Globalisation économique et sécurité internationale – Introduction à la géoéconomie*, Collection « Côté Cours », décembre.

Fontanel J., Arrow, R., Klein, L., Sen, A. (2003), *Civilisations, globalization, guerre*, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble..

Fontanel, Jacques (2005), *La Globalisation en analyse. Géoéconomie et stratégie des acteurs*. L'Harmattan, Paris.

Fontanel, Jacques (2007), Questions d'éthique : guerre, démocratie, économie, éducation, marketing, sport, genre, L'Harmattan, Paris

Fontanel, Jacques, Chatterji, Manas (2008), *War, peace and security*, Emerald Group.

Ginifer Jeremy (1998). "Protecting displaced persons through disarmament", *Survival*, London, vol. 40, no. 2, Summer, pp. 161-176.

Gyimah-Brempong Kwabena (1992). "Do African governments favor defense in budgeting?" *Journal of Peace Research*, vol. 29, no. 2, May.

Hendrickson, Dylan & Karkoszka, Andrzej (2002). 'The Challenges of Security Sector Reform' in *SIPRI Yearbook 2002: Armaments, Disarmament and International Security*.

France Diplomatie (accès mars 2012). [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/enjeux-internationaux\\_830/defense securite\\_9035/reforme-systemes-securite\\_19234/index.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/enjeux-internationaux_830/defense securite_9035/reforme-systemes-securite_19234/index.html)

Kingma Kees (1999). "Post-war demobilisation and reintegration and peace-building", rapport présenté dans le cadre du *International Conference of Disarmament and Conversion to Conflict Prevention and its Relevance for Development Cooperation*, Bonn International Center for Conversion, Bonn.

Knight Mark & Özerdem Alpaslan (2004). "Guns, camps and cash: Disarmament, demobilization and reinsertion of former combatants in transitions from war to peace", *Journal of Peace Research*, vol. 41, no. 4, p.501.

La France à l'ONU (accès mars 2012).

<<http://www.franceonu.org/spip.php?article5836>

Law David M (2006). "Conclusion: Security Sector (Re)Construction in Post-Conflict Settings", *International Peacekeeping*, vol. 13, no. 1, March.

Martin, Ian (2001). *Self-Determination in East Timor*, Lynne Rienner, Boulder, Colorado, 2001, pp. 107-109).

Melvorn Linda (2000). *A People Betrayed: The Role of the West in Rwanda's Genocide*, Zed, London, page 5

Mendelson-Forman Johanna (2006). "Security Sector Reform in Haiti", *International Peacekeeping*, vol. 13, no. 1, March, pp. 14-27.

Muharremi Robert, Peci Lulzim, *et al.* (2003). "Administration and Governance in Kosovo: Lessons Learned and Lessons to be Learned, Pristina/Geneva", *Centre for Applied Studies in International Negotiations* (CASIN), January, pp. 20-21.

OCDE (2000). *Prévenir les conflits violents*, OCDE, Paris.

OECD DAC (2001). *Conflict, Peace and Development Cooperation in the DAC Guidelines: Helping Prevent Violent Conflict*, p. 119, <<http://www.operationspaix.net/Reforme-du-secteur-de-la-securite#nh2>>

OCDE (2005). *Réforme des secteurs de sécurité et gouvernance*, Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, OCDE, <<http://www.oecd.org/dataoecd/8/37/31785341.pdf>>

OCDE (2007). *Réforme des systèmes de sécurité : soutenir la sécurité et la justice*, OCDE, Paris.

Omitoogun Wuyi (2000). "Military expenditure in Africa", Appendix 5D, in *SIPRI Yearbook 2000- Armaments, disarmament and international security*, page 291.

ONU (2000) S/2000/101 du Conseil de sécurité (11 février 2000). Le rôle des opérations de maintien de la paix des Nations Unies dans le désarmement, la démobilisation et la réinsertion, Rapport du Secrétaire général, page 1.

ONU, Conseil de sécurité (26 mai 2004). Troisième rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies au Libéria, page 5.

ONU (2004) Conseil de Sécurité de sécurité. Document S/2004/430. P.5.

ONU (2007), Document du Conseil de sécurité de l'ONU SC/8958 (20 February). *Security Sector Reform in Post-Conflict States Critical to Consolidating Peace*, 5632<sup>nd</sup> meeting <<http://www.un.org/News/Press/docs/2007/sc8958.doc.htm>>

ONU (accès mars 2012). Réforme du secteur de la sécurité, Questions soulevées par les opérations, Nations Unies - Maintien de la paix, <<http://www.un.org/fr/peacekeeping/issues/security.shtml>>

Peppiatt David & Mitchell John & Holzmann Penny (2001). *Cash Transfers in Emergencies: Evaluating Benefits and Assessing Risks*, Overseas Development Institute, London, page 19.

Pugh Michael & Cooper Neil (2004). *War Economies in a Regional Context-Challenges of Transformation*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, London.

Security Sector Reform Strategy, GCPP SSR Strategy 2004-2005, Ministry of Defense, Foreign and Commonwealth Office, Department of International Development, <<http://www.gsdrc.org/docs/open/CON10.pdf>>

Serfati Claude (2000). « Au Tournant du siècle: la nouvelle économie de l'armement, les États s'en vont-ils en guerre », *Coédition GRIP*, Éditions Complexe, Bruxelles.

Sheehan N. (2003) « Le maintien de la paix pour le développement » in Jacques Fontanel (ed.) *Civilisations, globalisation, guerre*, Discours d'économistes, Collection « Débats », Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble.

Sheehan Nadège (2007). Le patchwork d'armées nationales, un système inefficace pour la production des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, *Arès*, vol. XXII, no. 58, Fascicule 3, novembre;

Sheehan, Nadège (2008), "Economics of Peacekeeping Operations" in Jacques Fontanel and Manas Chatterji (eds.) *War, Peace and Security*, Collection: Contributions to Conflict Management, Peace Economics and Development, Oxford UK; Saint-Louis (USA): Elsevier,

pp. 173-188;

Sheehan Nadège (2008). United Nations Peace-keeping: Limitations and Prospects, *The Economics of Peace and Security Journal*, vol. 3, no. 2;

Sheehan Nadège (2010). « Gendarmerie mondiale de la paix, vers un nouveau rôle pour l'OTAN ? » in Fontanel Jacques (ed.) *Économie politique de la sécurité internationale*, Paris, L'Harmattan, pp. 97-129.

Sheehan Nadège (2011). *The Economics of UN Peacekeeping*, Routledge Studies in Defence and Peace Economics, pp. 259-271.

Smith, R. P., Humm, A. and Fontanel, J. (1987) Capital-labour substitution in defence provision, in *Defence, Security and Development* (Eds.) Frances Pinter, London.

Smith, R. , Fontanel, J. (2008), International security, defence economics and the powers of nations, in *War, peace and security* Emerald, UK

Stevenson Jonathan (2000). Preventing Conflict: The role of the Bretton Woods Institutions, *Adelphi Paper*, Oxford University Press, London, no. 336, pp. 12-13.

Tanner Fred (1996). "Consensual versus coercive disarmament", in *Disarmament and Conflict Resolution Project – Managing Arms in Peace Processes: The Issues*, United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR), pp. 169-204.

UNIDIR (1999). *The Management of Arms in Conflict Resolution Process*, United Nations Institute for Disarmament Research, Geneva.

U.S. Department of Defense, U.S. Department of State (February 2009). *Security Sector Reform, U.S. Agency for International Development* <[http://www.usaid.gov/our\\_work/democracy\\_and\\_governance/publications/pdfs/SSR\\_JS\\_Mar2009.pdf](http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/SSR_JS_Mar2009.pdf)>

Vines Alex (1998). "Disarmament in Mozambique", *Journal of Southern African Studies*, Oxford, vol. 24, no. 1, March, pp.191-192.

Weiss-Fagen Patricia (1995). *After the Conflict: A Review of Selected Sources on Rebuilding War- Torn Societies*, United Nations Institute for Disarmament Research, Geneva.

Williams Paul (2004). "Peace operations and the international financial institutions: Insights from Rwanda and Sierra Leone", *International Peacekeeping*, vol. 11, no. 1, Spring, pp. 117-120.

Willett Susan (1997). *Military expenditure trends and development co-operation in Southern Africa: South Africa, Angola, Zimbabwe and Mozambique*, Report prepared for the Development Cooperation Directorate, OECD, Paris, January.

Willett Susan (1998). "Demilitarisation, disarmament & development in Southern Africa", *Review of African Political Economy*, London, vol. 25, no. 77, September, page 412.

Wulf Herbert (2004). *Réforme du secteur de la sécurité dans les pays en développement et les pays en transition*, Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, July. Également en anglais *Security sector reform in developing and transitional countries* <[www.berghof-handbook.net](http://www.berghof-handbook.net)>