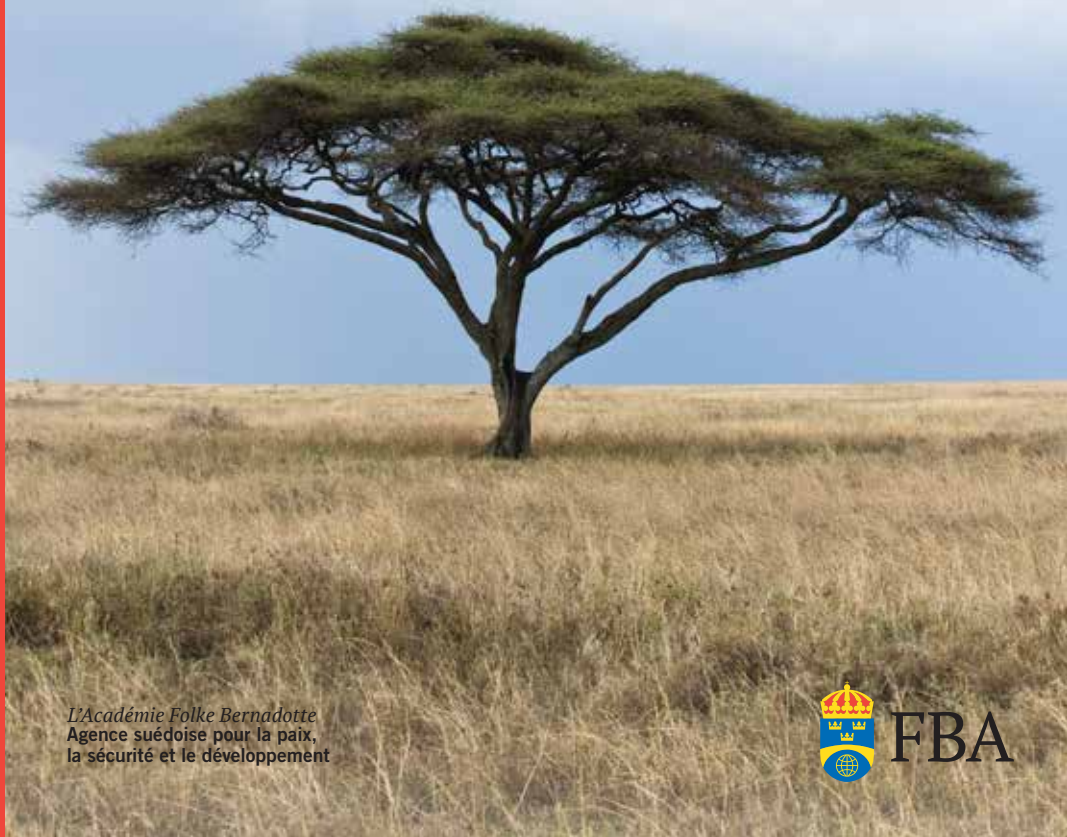


Le Manuel *du conseiller RSS*

Par Emma Skeppström avec la contribution de Frida Gabrielsson Kjäll



L'Académie Folke Bernadotte
Agence suédoise pour la paix,
la sécurité et le développement



FBA

Le Manuel *du conseiller RSS*

Par Emma Skeppström avec la contribution de Frida Gabrielsson Kjäll

L'Académie Folke Bernadotte (FBA) est une agence gouvernementale suédoise qui œuvre pour la paix, la sécurité et le développement.

La FBA travaille dans le cadre d'opérations de paix internationales et de missions de coopération pour le développement. L'agence fait de la formation et de la recherche et développe des méthodes pour soutenir les opérations de consolidation de la paix et de renforcement de l'état dans les pays en situation de conflit ou de post-conflit. Nous fournissons également du personnel civil et notre expertise à des opérations de paix et à des missions d'observation des élections dirigées par l'UE, l'ONU et l'OSCE. L'agence porte le nom de Folke Bernadotte, le premier médiateur de l'histoire de l'ONU.



ISBN : 978-91-88451-01-9

Auteurs : Emma Skeppström, Frida Gabrielsson Kjäll

Mise en page : Global Reporting

Photo de couverture : Gim42

Impression : Elanders

(C) FBA 2016

www.fba.se

Le Manuel *du conseiller RSS*

Par Emma Skeppström avec la contribution de Frida Gabrielsson Kjäll

Contents

AVANT-PROPOS	6
REMERCIEMENTS	7
INTRODUCTION	8
1. RÉFORMES TECHNIQUES DANS UN PROCESSUS POLITIQUE	12
2. ÊTRE UN CONSEILLER RSS	16
Compétences clés et qualités d'un conseiller RSS	17
Les différents rôles d'un conseiller RSS	19
Environnements opérationnels différents	22
3. PRÉPARATION AU RÔLE DE CONSEILLER	26
Comprendre le contexte	26
L'architecture de sécurité nationale	29
4. TRAVAILLER EN TANT QUE CONSEILLER RSS	32
Obtenir l'accès: Instaurer la confiance	32
Concevoir et fournir des conseils RSS	34
Appropriation locale	39
Une RSS réactive sur la question du genre	44
Corruption	53
Faire face à une attitude de résistance	56
Stratégies de consolidation du changement	58
CONCLUSIONS	60
ANNEXE 1 OUTILS UTILES	61
Analyse de conflit	61
Une RSS réactive sur la question du genre	63
Analyse des Champs de Force	63
Cartographie des conflits	65

Fonctions cartographie : la matrice	67
Cartographie des parties prenantes	69
LISTE DES CONTRIBUTEURS	70
BIBLIOGRAPHIE ET LECTURES COMPLÉMENTAIRES	74

Avant-propos

La réforme du secteur de la sécurité (RSS) est fondamentale pour la construction d'une paix viable et est devenue une priorité de l'agenda mondial. Elle représente le processus de création d'un environnement sûr pour les citoyens, où la prospérité et la démocratie peuvent se développer et la primauté du droit est respectée. Il s'agit de mettre en lumière les besoins de sécurité des hommes, des femmes, des garçons et des filles et de permettre aux institutions en charge de la sécurité d'assumer des rôles efficaces, légitimes et démocratiquement responsables en assurant la sécurité des sociétés qu'elles servent.

Le conseiller RSS a un rôle essentiel à jouer quant à la viabilité de la RSS. Les problèmes de sécurité reflètent souvent les problèmes structurels plus larges d'une société, comme la pauvreté, les difficultés de gouvernance et l'existence de conflits violents. Par conséquent, la sécurité ne peut pas être envisagée isolément de ses contextes politiques, économiques et sociaux. L'une des principales tâches d'un conseiller RSS est donc de relier le processus de réforme à ce contexte plus large et, lorsqu'il prodigue ses conseils, de toujours garder à l'esprit sa dimension politique et holistique.

À l'Académie Folke Bernadotte (FBA), la filière RSS a été créée en 2007. Par la formation, le déploiement du personnel, la recherche et le développement de méthodologies et de politiques, la FBA a contribué aux travaux en cours en matière de RSS. Ce manuel est la dernière contribution en la matière. Notre espoir est qu'il puisse être utile aux conseillers RSS de l'Union européenne, des Nations Unies et des autres organisations internationales ainsi qu'à ceux qui sont déployés dans le cadre d'accords bilatéraux.

A handwritten signature in black ink, reading "Sven-Eric Söder". The signature is fluid and cursive, with the first name "Sven" and last name "Söder" clearly legible.

Sven-Eric Söder, directeur général de la FBA

Remerciements

Nombreux sont ceux qui ont contribué à la réalisation de ce livre. Je voudrais exprimer ma gratitude à ceux qui ont pris le temps de répondre à mes questions et accepté de me faire part de leur expérience du travail en qualité de conseiller ou avec un conseiller. Je leur serai toujours redevable.

Ma participation au cours sur l'efficacité de conseils dans des contextes de consolidation de la paix proposé par l'IPAT (International Peacebuilding Advisory Team) m'a également beaucoup apporté. J'adresse donc des remerciements particuliers au noyau de l'équipe : Koenraad Van Brabant, Nora Refaeil et Jan Ubels.

Je tiens également à remercier les personnes suivantes :

Andreas Berg, Maureen Brown, Mark Downes, Frida Gabrielsson Kjäll, Patrick Hagan, Magdalena Tham Lindell, Lisa Ljungström, Fabrice Ramadan-Mamata, Andrew Mash, Maria Nystedt, Simonetta Silvestri, Iain Smailes et Helena Vazquez.



Emma Skeppström, chargée de programme de réforme du secteur de la sécurité de la FBA

Introduction

Bien que ce soit la secrétaire d'État britannique au développement international (DFID), Clare Short, qui en soit souvent créditée pour son discours prononcé en 1998, les idées fondatrices de la RSS avaient évolué depuis le début des années 1990. La fin de la guerre froide a permis à l'espace politique de concevoir la sécurité au-delà de la géopolitique et, dans le cadre du paradigme de la sécurité humaine, d'aller vers une approche de la sécurité centrée sur les individus plutôt que sur l'État. En conséquence, le rôle du secteur de la sécurité a dû être réévalué pour lui permettre de répondre aux besoins de sécurité de la population. La RSS a depuis développé un concept qui place les réformes techniques dans le cadre d'un processus politique dans le but de rendre le secteur de la sécurité efficace, économiquement accessible, transparent et responsable.

Le nombre de missions et de programmes internationaux doté d'un mandat RSS a augmenté au cours des dix dernières années, au fur et à mesure de l'émergence de la RSS au nœud du développement et de la sécurité. La RSS est de mise dans les situations de conflit et d'après conflit, mais aussi dans les pays en développement, les États post-autoritaires et les démocraties stables. C'est cependant en qualité de partie intégrante de l'ordre du jour en matière de renforcement de l'État, que la RSS a surtout attiré l'attention au cours des dernières années. Cela a conduit à une augmentation spectaculaire du nombre de personnes qui travaillent sur la RSS.

L'expertise en matière d'appui à la RSS est une qualité très recherchée et est d'une grande importance pour les interventions de RSS. La plupart des conseillers sont recrutés en raison de leur maîtrise d'un domaine ou d'une compétence technique particulière, mais si la connaissance technique est nécessaire, elle est loin d'être suffisante. La compréhension du processus de réforme est nécessaire et doit aller bien

au-delà de l'expertise technique, jusqu'à inclure les dimensions politiques et culturelles et la façon dont la RSS peut contribuer à déplacer l'équilibre des pouvoirs et à la renégociation du contrat social entre l'État et la société. Cela signifie que les conseillers devront être prêts à s'attaquer à des domaines qui leur étaient auparavant inconnus.

En dépit de la riche panoplie de cadres politiques, de manuels et de notes d'orientation, le conseiller RSS n'est pas encore assez guidé dans son rôle ou dans la définition des détails d'un portefeuille RSS qui a souvent des dimensions politiques. Ce manuel est une tentative de combler cette déficience. Cela améliorerait l'efficacité et l'impact du conseiller RSS et probablement rendre le processus de réforme plus viable à long terme.

Le manuel fournit des indications sur le rôle d'un conseiller RSS — les défis liés au rôle, les outils, les méthodologies et les meilleures pratiques qui peuvent être appliquées pour apporter des conseils dans des environnements politiques complexes et des contextes de réforme. Il n'approfondit pas les aspects plus techniques de la RSS, puisqu'il s'agit de domaines que la plupart des conseillers maîtrisent déjà.

Certaines des suggestions de ce manuel peuvent à première vue sembler être éloignées de la réalité du terrain. Ce manuel doit pas être considéré comme une source de solutions sur mesure ou prêtes à l'emploi, il présente des points de départ à partir de laquelle un conseiller peut développer ses propres actions et approches, adaptées et uniques.

Sa cible principale est les personnes nommées à des postes de conseillers RSS dans les ministères ou dans le cadre de missions de gestion de crise qui ont une grande expérience technique mais peuvent manquer

de capacités en ce qui concerne les dimensions politiques de la RSS ou le rôle de conseiller.

Le manuel se base sur des entretiens avec d'anciens et d'actuels conseillers RSS de l'Union européenne (UE), l'Organisation des Nations Unies (ONU), l'Académie Folke Bernadotte (FBA) et l'Equipe internationale de conseil au secteur de la sécurité (ISSAT) du Centre pour le contrôle démocratique des forces armées — Genève (DCAF) ou de conseillers déployés dans le cadre d'accords bilatéraux. Des représentants des pays partenaires des conseils bénéficiaires ont été consultés. Les expériences de FBA dans le domaine de la RSS ont également été prises en compte. La bibliographie pertinente en matière de conseil pour la consolidation de la paix et le renforcement de l'État s'est avérée utile en tant que documentation de référence.

Panorama du manuel

Le chapitre 1 définit le cadre des activités du conseiller RSS en expliquant les dimensions politiques de la RSS et l'importance de comprendre la politique pour faire un bon travail. Le chapitre 2 décrit le rôle d'un conseiller RSS. Le chapitre 3 examine la phase de préparation avant de pouvoir assumer un rôle de conseiller. Le chapitre 4 porte sur les aspects pratiques du travail en tant que conseiller RSS et se concentre sur des questions telles que l'instauration de la confiance, la conception et la transmission de conseils, l'appropriation locale, la problématique du genre, la corruption et les processus de changement. L'annexe du manuel fournit quelques outils utiles qui peuvent faciliter le travail d'un conseiller RSS.

1. Réformes techniques dans un processus politique

Comme indiqué plus haut, la RSS est un concept qui place les réformes techniques dans le cadre d'un processus politique dans le but de rendre le secteur de la sécurité efficace, économiquement accessible, transparent et responsable. Que veut-on dire par là ?

L'ordre du jour de la RSS répond à un bloc central de construction de l'État-moderne — monopole de l'usage légitime de la force — dont l'objectif global est de parvenir à un équilibre entre l'efficacité du secteur de la sécurité et sa légitimité en répondant aux besoins de sécurité de la population. Dans le secteur de la sécurité, il y a une multitude d'acteurs qui peuvent avoir besoin de réformes techniques, telles que la police, les forces de défense ou les douanes, pour pouvoir répondre aux besoins de sécurité des personnes. De plus en plus souvent, ces processus de réforme ne se limitent pas à l'efficacité opérationnelle et au mandat d'un secteur de la sécurité particulier.

Cependant, en parallèle, la RSS s'efforce aussi d'arriver à la surveillance et au contrôle démocratique¹, et de faire en sorte que le secteur de la sécurité

1. Une remarque au sujet du contrôle démocratique et de la surveillance. La notion de contrôle désigne à la fois le contrôle interne et de l'exécutif, ce qui signifie donc contrôle par les acteurs de la sécurité eux-mêmes ainsi que par le gouvernement et les ministères. La surveillance peut, quant à elle, être assurée par le législateur (le Parlement), par des organismes indépendants — tels qu'un médiateur, un cabinet d'audit, etc. — ou par la société civile et le pouvoir judiciaire. Le pouvoir judiciaire a un double rôle à cet égard : il doit rendre des comptes et ses activités doivent être soumises à une surveillance, tout en étant lui-même une institution de surveillance à part entière indépendante de l'exécutif. Pour plus de détails sur la surveillance et sur le rôle du pouvoir judiciaire, voir par exemple OCDE (2007), DCAF (2015a) et DCAF (2015b).

rende compte de ses actions. Par ailleurs, le point de départ de tout processus de réforme RSS est le peuple, ce qui inclut tous les membres de la société — hommes, femmes, garçons et filles — et leurs besoins de sécurité. Cela signifie que la RSS devrait avoir une approche de la sécurité centrée sur les gens, et basée sur la notion de sécurité humaine, plutôt qu’une approche traditionnellement centrée sur l’État. Dans la RSS, la relation entre l’État et les membres de la société est donc cruciale. La RSS est donc l’un des mécanismes de renégociation du contrat social entre les individus, les groupes sociaux et l’État. Cela fait de la RSS une activité essentiellement politique.

La RSS touche à un grand nombre des éléments fondamentaux de la souveraineté de l’État. Dans de nombreux contextes, le contrôle sur le secteur de la sécurité a été synonyme de contrôle du pouvoir et de contrôle sur le monopole de l’usage légitime de la force. Comme dans toute autre travail de réforme de l’administration publique, un objectif final commun de la RSS est de faire de la sécurité quelque chose qui relève du “bien public”. Ce qui va inévitablement conduire à une modification des équilibres de pouvoir. La RSS est souvent une question beaucoup plus sensible que celles qui touchent à des réformes dans d’autres secteurs de l’administration publique. La modification de ces rapports de force peut à la fin devenir une question de vie et de la mort, en particulier dans les situations post-conflit. Cela contribue à faire de la RSS un sujet à la fois politique et très difficile.

La RSS implique aussi le regroupement des différents processus de réforme technique et l’harmonisation des différentes parties du secteur. Cela exige un engagement au niveau politique le plus élevé et souligne encore davantage le caractère politique de la RSS.

La dimension politique de la RSS

par Helena Vazquez

Quand j'ai commencé à travailler pour l'ONU, un collègue sage et expérimenté m'a dit que "les problèmes politiques ne peuvent pas être résolus avec des solutions techniques". Lorsque j'ai appliqué ce principe à mon travail sur les processus de RSS, je ne pouvais pas être plus d'accord. Aussi variées qu'elles l'aient été, mes expériences à ce sujet ont une chose en commun : à savoir le fait que la réforme du secteur de la sécurité est hautement politique alors qu'il est souvent traité par des solutions techniques.

En tant que conseiller RSS, j'ai pu constater à maintes reprises durant différents conflits que le secteur de la sécurité était utilisé comme un instrument — dans bien des cas, d'une manière non démocratique, non-transparente et sans qu'aucun compte ne soit rendu — pour servir les intérêts de l'élite dirigeante. Après un conflit, il y a un grand vide entre les dirigeants politiques, les responsables de la sécurité et les personnes au sujet de ce que

la sécurité signifie et de la façon dont il convient de l'envisager dans un contexte post-conflit. Seul un processus politique peut résoudre ce problème.

Au lieu de cela, j'ai pu constater lorsque je travaillais en tant que conseiller RSS que la RSS était systématiquement envisagée et traduite en action comme un défi technique et logistique plutôt que comme une question sociale et politique. Ainsi, la communauté internationale ne tarde pas à fournir une assistance technique, en termes d'équipement et de capacité de développement, tout en ignorant la nature politique des problèmes liés au secteur de la sécurité.

L'inefficacité, la corruption et la criminalité d'une structure de sécurité sont les symptômes d'un environnement plus large. Il n'est donc pas difficile de tirer la conclusion que les problèmes d'un secteur de la sécurité dysfonctionnel ne peuvent pas être résolus par un simple soutien technique. L'aspect central,

mais souvent ignoré, des problèmes du secteur de la sécurité est la volonté et l'état de préparation de la direction politique à se soumettre à des réformes et des changements véritables. J'ai participé à d'innombrables réunions où mes homologues nationaux ne souhaitaient discuter que d'équipement, d'hélicoptères et d'uniformes.

En tant que conseiller RSS, travaillant souvent pour les donateurs internationaux, l'objectif est alors d'élargir la perspective, d'éclaircir les connexions qui existent avec des questions de sécurité plus larges et de montrer comment celles-ci sont liées à la gouvernance, à la transparence et à la nécessité de rendre compte. Malheureusement, il n'y a pas de recette universelle pour savoir comment atteindre cet objectif, mais j'ai pu constater que l'instauration de la confiance et la construction de partenariats étaient des moyens de démarrer le processus.

Dans de nombreux pays où nous engageons des processus de RSS, il est tentant de dépenser sans fin ressources et capacités dans le but de former des acteurs spécifiques dans le secteur de la sécurité. Les services de police ont tendance à recevoir un important soutien RSS international, car ils représentent l'autorité la plus proche de la sécu-

rité des personnes sur le terrain. Mais, bien que la police nationale puisse se révéler bien formée et compétente pour faire son travail, elle ne sera probablement pas en mesure de faire partie de la solution d'un secteur de la sécurité réformé si la direction politique du pays n'oriente pas réellement l'action de ses forces de sécurité dans le but de répondre aux besoins de sécurité de la population et d'assurer une prestation sécuritaire démocratique, transparente et responsable au service de ses citoyens qui relève du bien public.

2. Être un conseiller RSS

Le chapitre 1 énonce les fondements de la dimension politique de la RSS. Un conseiller RSS n'est pas d'abord et avant tout un conseiller technique, mais un conseiller qui comprend et est en mesure de donner des conseils sur les aspects politiques de la RSS. Le conseiller RSS doit être en mesure de relier le processus de réforme technique à une vision politique plus large, ce qui nécessite un autre socle de compétences en addition, par exemple, à des compétences purement relatives à des questions policières, militaires ou de correction de fonctionnement de services. Un conseiller doit aussi comprendre qu'il ou elle, dans une certaine mesure, aura un rôle politique. Cela est également vrai pour les conseillers qui travaillent à des niveaux tactiques et opérationnels, puisque de telles réformes doivent être liées à l'ordre du jour de la réforme dans un sens plus large. Par conséquent, même le conseiller le plus techniquement pointu dans le secteur de la sécurité doit être en mesure d'intégrer une dimension RSS dans son travail.

La RSS est plus sensible que d'autres réformes de l'administration publique parce que le secteur de la sécurité est au cœur de la question de la souveraineté de l'État et du monopole de l'État sur l'utilisation légitime de la force. La réforme conduit presque toujours à des changements dans l'équilibre des pouvoirs. Dans le cas de la RSS, cependant, une perte de puissance ou de contrôle pourrait être dangereuse pour les personnes impliquées. Par conséquent, un conseiller RSS doit être conscient des conséquences de l'avis donné et des impacts plus larges du processus de réforme.

La complexité des processus de réforme et souvent la résistance à la réforme signifient que la RSS n'est pas une solution miracle mais un processus qui prend du temps. La Banque mondiale a indiqué que les processus de réforme de ce niveau de complexité peuvent prendre jusqu'à une génération à achever.² Un conseiller RSS doit donc adopter une perspective temporelle qui va bien au-delà de la durée de son engagement personnel en tant que conseiller. Cependant, cette perspective de long terme peut être contraire aux souhaits des gouvernements donateurs et des organisations internationales. Le rôle d'un conseiller RSS est donc en partie de gérer ces attentes différentes.

Compétences clés et qualités d'un conseiller RSS

L'une des principales conditions préalables qui permettent de réussir dans son rôle de conseiller RSS est de pouvoir gagner la confiance de votre interlocuteur principal, lequel peut être votre homologue local, votre chef de mission ou un autre membre de l'équipe de direction. Sans confiance le conseiller sera, presque à coup sûr, dans l'incapacité d'avoir accès à son interlocuteur principal, à d'autres acteurs concernés ou aux informations dont il a besoin. Le conseiller ne sera pas non plus écouté. La question de la confiance est approfondie au chapitre 3. Il suffit ici de dire que l'instauration de la confiance dépend dans une large mesure de la façon dont le conseiller interagit avec son interlocuteur et de la façon dont le conseiller est perçu. Bien sûr, l'expérience en tant que praticien et expert a son importance, mais elle n'amènera le conseiller que jusqu'à un certain point. Être un bon conseiller se résume en fin de compte à un certain ensemble de compétences et qualités personnelles.

2. Banque mondiale (2011).

Un conseiller doit par exemple être :

- **Quelqu'un qui sait écouter** : Une attention entière doit être accordée aux besoins de l'interlocuteur.
- **Un communicant** qui sait transmettre ses conseils d'une manière facilement compréhensible.
- **Coopératif** : Beaucoup de gens chercheront à donner des conseils, ce qui exige une coordination.
- **Culturellement conscient** avec une conscience des différences culturelles entre le conseiller et les autres et lucide sur le fait que la culture affecte la façon dont les conseils sont donnés et reçus.
- **Empathique** : La capacité à comprendre les besoins, les sentiments et les opinions des autres. Ce n'est pas la même chose qu'être sympathique ou ressentir de la compassion pour quelqu'un.
- **Flexible** : La capacité de s'adapter à de nouvelles circonstances.
- **Réactif sur la problématique du genre** : Les besoins et les droits de l'ensemble de la population en matière de sécurité doivent être pris en compte et en considération au moment de donner un conseil.³
- **Honnête** sur ses forces et faiblesses personnelles, capable de ne donner que des conseils auxquels il croit vraiment.
- **Humble** : Conscient que les acteurs extérieurs, y compris le conseiller, sont probablement les gens qui en savent le moins sur le contexte spécifique.
- **Indépendant** : Non aligné sur une personne ou un parti spécifique. À certains moments, il peut être nécessaire de donner des conseils inconfortables ou difficiles.
- **Observateur** : S'efforce de comprendre les structures, les institutions et les personnes concernées.
- **Ouvert d'esprit** : L'environnement complexe dans lequel les conseillers travaillent constamment exige de nouvelles solutions.
- **Patient** : La RSS n'est pas une solution rapide et le processus de réforme ne sera probablement pas achevé durant le mandat du conseiller.
- **Politiquement conscient** : La RSS est un processus politique et d'autres processus en cours y sont liés et auront un effet sur la RSS.

3. L'importance d'une RSS réactive sur la problématique du genre est développée au chapitre 4.

- **Respectueux** : Traiter son interlocuteur comme un égal, ou comme un supérieur s'il est plus âgé.
- **Transparent** : Être ouvert sur ses propres domaines d'expertise ainsi que sur l'expérience ou les informations sur lesquelles se fonde son avis.

Cette liste n'est pas exhaustive. Plusieurs autres compétences et qualités pourraient y être ajoutées. On peut, par exemple, imaginer des occasions où les conseillers doivent être francs ou très clairs quant à leur opinion ou aux limites qu'ils ne sont pas prêts à franchir, ou d'autres où ils doivent se montrer résilients et rester fidèles à leurs normes et valeurs sans accepter de faire de compromis. La liste a pour seul but de démontrer la complexité du rôle de conseiller.

Les différents rôles d'un conseiller RSS

Un conseiller n'a pas nécessairement un seul interlocuteur. Il peut s'agir d'une institution entière. Le travail comprendra alors différents points de contact et le rôle du conseiller changera au fil du temps.

Dans son *Manuel du conseiller politique*, Fredrik Wesslau (2013) décrit les différentes fonctions de base d'un conseiller politique, qui pourrait facilement être appliquées à celles d'un conseiller RSS en mission. Les fonctions sont décrites vers le haut, vers le bas, vers l'intérieur et vers l'extérieur.

Pour un conseiller RSS en mission, l'interlocuteur sera probablement la direction de la mission principale, et sa *fonction vers le haut* implique donc pour elle ou pour lui de donner des conseils sur toutes les questions liées à la RSS. Entraîner dans son sillage la direction de la mission sera crucial pour faire avancer le processus de RSS, puisque ces personnes pourraient s'avérer être les interlocuteurs les plus appropriés pour discuter de la dimension politique de la RSS. Le conseiller RSS est aussi l'expert de la mission sur le processus de RSS proprement dit. Il est donc censé être en mesure de conseiller le reste de la mission à la fois sur la planification et l'engagement opérationnel. C'est la *fonction vers le bas*. La *fonction vers l'extérieur* consiste à coopérer avec des interlocuteurs externes, tels que le pays partenaire et les acteurs de la commu-

nauté internationale impliquée dans la RSS. La *fonction vers l'intérieur* représente l'interaction avec le siège et ses experts RSS, par exemple avec l'unité RSS du Département des Nations Unies pour les opérations de maintien de la paix ou avec le personnel du Service européen pour l'action extérieure.

Cependant, de nombreux conseillers RSS ne seront pas des conseillers en mission, mais co-localisés avec le pays partenaire. Dans cette configuration, le rôle principal du conseiller est d'interagir avec le directeur national de la structure du pays partenaire, par exemple dans un ministère ou un organe gouvernemental — *fonction vers le haut*. Même si le conseiller peut s'être vu désigner un interlocuteur principal, sa tâche comprendra également l'interaction avec d'autres acteurs au sein de la structure hôte — *fonction vers le bas*. La *fonction vers l'intérieur* correspond à l'interaction avec l'employeur. Dans le cadre de la mission ou en tant que membre d'une équipe, cette fonction comprend la coordination et la coopération avec d'autres représentants de la mission. Si le conseiller est seul, par exemple dans le cadre d'un mandat de niveau bilatéral, la fonction peut impliquer un rôle à jouer vis-à-vis du donateur. Cela inclut l'échange d'information et la communication de conseils par rapport aux activités relatives à la RSS. La *fonction vers l'extérieur* serait du même ordre que pour celle d'un conseiller en mission.

Ces différents rôles représentent un défi quel que soit le conseiller. Un conseiller co-localisé travaille-t-il pour le siège ou pour son interlocuteur? C'est un équilibre difficile à trouver. Il n'y a pas de schéma préconçu pour résoudre ce dilemme, mais si l'interlocuteur a l'impression que le conseiller est davantage à l'écoute du siège que de lui-même, il peut être difficile de gagner sa confiance et cela pourra finalement entraver le travail du conseiller.

Les différents rôles qu'impliquent la position de conseiller exigent différentes façons de transmettre ses conseils. Selon que l'objectif principal est la capacité ou la croissance de la capacité, le conseiller va avoir des rôles différents. La figure 2.1 donne des exemples des différents rôles

qu'un conseiller peut être amené à jouer. Bien que développés à l'origine pour les consultants, ces rôles sont aussi appropriés aux conseillers.

Figure 2.1 Les différents rôles d'un conseiller

CONSEILLER	COACH	PARTENAIRE
<i>“Vous le faites. Je serai votre organe de réflexion.”</i>	<i>“C’est bien ; la prochaine fois, vous pouvez ajouter ça.”</i>	<i>“Nous allons le faire ensemble et apprendre l’un de l’autre.”</i>
FACILITATEUR	PROFESSEUR	MODÈLE
<i>“Vous le faites. J’assiste au processus.”</i>	<i>“Voici quelques principes que vous pouvez voir pour résoudre les problèmes de ce type.”</i>	<i>“Je le fais ; vous regardez pour apprendre.”</i>
OBSERVATEUR RÉFLÉCHISSANT	CONSEILLER TECHNIQUE	EXPERT LES MAINS DANS LE CAMBOUIS
<i>“Vous le faites. Je regarde et je vous dis ce que je vois et ce que j’entends.”</i>	<i>“Je répondrai à vos questions au fur et à mesure.”</i>	<i>“Je le fais pour vous ; je vous dirai ce que vous devez faire.”</i>

Source: Champion, Kiel et McLendon (2010).

Dans la figure 2.1, la grille peut être lue de la manière suivante : plus on est à droite, plus le rôle est interventionniste, sur la base des résultats ; plus on est en haut, plus l’accent est mis sur la croissance de capacité. Le rôle joué par le conseiller dépendra des capacités du partenaire, de ses propres capacités et de ses compétences, du mandat et du délai imparti au conseiller. Un conseiller RSS devra assumer des rôles différents en fonction de la situation. Le rôle d’observateur réfléchi sera presque certainement le point de départ, puisqu’un conseiller doit apprendre à comprendre le contexte et l’interlocuteur. Le rôle d’expert-exécutant est, d’autre part, un rôle qu’un conseiller devra essayer d’éviter puisque cela signifie quitter son rôle de conseiller pour devenir un exécutant. D’autres rôles, non couverts par cette grille, de lecture, peuvent devoir être endossés. Par exemple celui d’intermédiaire, dont le travail de connecter les gens les uns aux autres.

Environnements opérationnels différents

La RSS peut être engagée dans de nombreux contextes différents : dans un contexte de conflit, comme en Somalie ; dans un environnement post-conflit, comme en Sierra Leone ; dans des pays post-autoritaires, comme les États baltes après l'éclatement de l'Union soviétique, ou dans les démocraties stables, telles que la réorganisation de la police et l'armée en Suède. Normalement, l'environnement politique ou opérationnel aura une influence sur ce qui peut être atteint. Un conseiller RSS travaille probablement dans un contexte de conflit ou de post-conflit et peut donc être placé dans une situation dans laquelle il n'y a pas du tout ou très peu d'institutions avec lesquelles travailler. Une telle situation met sans doute davantage l'accent sur la création du secteur de la sécurité que sur sa réforme. Dans une situation plus stable, le conseiller travaillera en revanche avec les institutions établies. Dans d'autres circonstances, le conseiller sera appelé à un moment où la communauté internationale voit la RSS comme une stratégie de sortie pour son propre engagement.

La RSS varie considérablement en fonction du contexte dans lequel elle est mise en place. Différents contextes et différents pays ont leur propre histoire et leur propre dynamique, ce qui affecte la façon dont le processus de réforme devra être mis en œuvre. Tous ces aspects auront une incidence sur le travail du conseiller RSS et sur ce que le conseiller sera en mesure d'apporter. Il est donc important de comprendre ce qui est faisable dans l'environnement spécifique dans lequel on opère. Une erreur commune pour de nombreux conseillers est de tenter d'appliquer l'expérience passée à une situation nouvelle sans analyser ce qui les différencie. Même si les expériences passées sont importantes, par exemple la façon dont la police est organisée dans son pays d'origine ou la façon dont la réforme douanière a été effectuée dans une mission précédente, le conseiller doit voir au-delà et baser ses conseils sur les besoins spécifiques du pays. Trop compter sur l'expérience que l'on a de son pays d'origine peut également avoir pour conséquence de passer à côté des systèmes informels existant en matière de sécurité. Alors que, dans un contexte de conflit ou d'après-conflit, ce sont eux qui peuvent

être les fournisseurs de sécurité les plus fiables. Lorsque l'on regarde les processus passés de réforme pour tenter d'identifier les meilleures pratiques et les leçons apprises, il peut être plus utile de regarder les pays voisins ou d'établir des parallèles à partir des pays de la même région ou du même contexte culturel, car il est plus probable que les véritables similitudes s'y trouvent.

Être un conseiller dans un pays déchiré par un conflit

par Simonetta Silvestri

En septembre 2011, l'UE a décidé de me placer à Bengazi en Libye, pour évaluer la faisabilité pour l'UE d'établir une mission PSDC (Politique de Sécurité et de Défense Commune) relative au contrôle des frontières dans le pays. A cette époque, la plupart des villes libyennes étaient encore sous le contrôle de l'armée de Kadhafi. On a tenté de mettre en route un processus de réforme de la défense, du renseignement et des forces de sécurité intérieures, y compris les forces révolutionnaires, ainsi que du secteur de la justice dans un pays où un conflit était en cours et qui n'avait pas de gouvernement élu en place.

Travailler en tant que conseiller pour la politique de sécurité et la gouvernance de sécurité n'était pas évident pour plusieurs raisons. D'abord et avant tout, j'étais une étrangère, et je n'avais ni la même culture, ni la même religion. En plus de cela, j'étais une femme qui s'occupait de questions liées à la sécurité. Néanmoins, ma présence à Bengazi presque dès le début de la révolution, m'a permis de gagner

énormément en crédibilité. Elle m'a ouvert les portes d'acteurs de la sécurité et de leurs bénéficiaires jusqu'au jour où la délégation de l'UE a été évacuée de la Libye. Je n'étais plus une étrangère, une occidentale ou une "elle".

Un autre challenge était que la communauté internationale avait tendance à voir la Libye comme un autre Afghanistan ou un deuxième Irak, et qu'elle a donc essayé d'utiliser ces deux exemples comme modèles pour le processus de réforme. Le conflit était très souvent simplement qualifié de "question tribale". Dans une situation très chaotique, je suis restée déterminée à ne pas voir le conflit libyen et la transformation du secteur de la sécurité comme équivalents à d'autres scénarios que j'avais connus. Au lieu de cela, je me suis concentrée sur une analyse de la dynamique politique environnante et sur le conflit en cours entre les groupes armés sur le terrain.

On m'a également demandé de donner des conseils sur la RSS dans une situation où les acteurs

en matière de sécurité de l'État n'étaient pas légitimes aux yeux des révolutionnaires. En Libye, le monopole de l'usage de la force est partagé entre des acteurs qui ne sont pas nécessairement des représentants de l'État. Cet aspect représente souvent une difficulté pour un conseiller RSS dont la formation et la mission est d'apporter un appui à un processus de RSS dans un cadre gouvernemental.

Dans un conflit en cours et non résolu, les conditions pour entreprendre une RSS sont loin d'être idéales en raison du manque d'unité politique et de l'absence d'un contrat social entre l'État et la société. Je devais me concentrer sur des mesures qui normalement n'auraient pas dû faire partie d'un processus de RSS, telles que la façon de passer d'une situation de conflit ouvert à une situation plus stable en gérant le contexte de sécurité et ses nombreux acteurs. En raison de la situation sécuritaire en Libye, la première étape cruciale d'un processus de type RSS — l'analyse et la cartographie de la situation et des acteurs concernés, comme par exemple les différents groupes de combattants de la liberté — était soit totalement impossible, soit uniquement partiellement possible. En outre, le concept de propriété locale du processus était absent puisqu'il n'y avait pas de constitution, ni aucune autre forme de

document officiel qui définisse ce à quoi la gouvernance du secteur de la sécurité pourrait ressembler.

Je me demandais souvent ce que pourrait être ma contribution dans un tel chaos et ce qui pourrait être réalisable dans une situation où mes homologues libyens étaient eux-mêmes submergés par une révolution qui, bien sûr, affectait non seulement les secteurs de la sécurité et de la justice, mais l'appareil de l'État dans sa globalité ainsi que l'ensemble de société civile. Que pouvais-je recommander qui puisse faire une différence ?

Un contexte de conflit tel que celui de la Libye est assez nouveau pour la RSS. La stabilisation et la gestion d'un secteur fragmenté de la sécurité et la myriade des acteurs impliqués dans la sécurité doivent être liées au processus politique, ce qui implique l'adoption d'un nouveau contrat social. En Libye il n'y avait pas d'unité politique et la perspective d'un contrat social était totalement absente. Ce qui signifiait que les conditions de faisabilité d'une mise en place d'une RSS étaient également absentes. Mon expérience m'a convaincue du fait que sans un accord de paix et sans processus de désarmement, démobilisation et réinsertion (DDR) négocié, il est impossible de mettre en place une RSS dans une situation similaire à celle de la Libye.

3. *Préparation au rôle de conseiller*

La préparation au rôle de conseiller commence à la maison, mais elle continue une fois sur le terrain. Cette préparation comprendra l'analyse de ce qui peut être fait dans le cadre du mandat donné, les termes de référence, la structure de la mission et le calendrier, etc... Ce sont ces facteurs qui vont définir le cadre et la marge de manœuvre. Ils peuvent par exemple définir sur quels domaines spécifiques le conseil devra se concentrer et avec qui (ou avec quelles personnes ou quels acteurs) il sera ou il ne sera pas possible d'interagir.

Plus important encore, la préparation pour le rôle de conseiller comprend la compréhension de la culture, de la religion et de l'histoire du pays partenaire et la conscience de la façon dont ces données peuvent affecter le processus de réforme. Par conséquent, l'expertise RSS seule — même en y incluant la dimension politique — est insuffisante lorsque l'on travaille en tant que conseiller RSS.

Comprendre le contexte

Pour qu'un conseil soit solide et pertinent, le contexte doit être pris en compte. Un conseiller RSS doit se familiariser avec : (a) le contexte politique, culturel, religieux et historique du pays ; (b) le statut socio-économique du pays, y compris les relations sociales entre les hommes et femmes, garçons et filles et comment celles-ci influencent leur accès respectif à la participation et à l'influence, des ressources et de la protection ; (d) la situation stratégique et géopolitique du pays hôte à l'échelle mondiale et au niveau régional ; (e) les agendas internationaux en matière de RSS ainsi que les acteurs et les relations du conseiller avec ceux-ci ; (f) le cadre et l'architecture de la sécurité nationale ; et (g)

le détail affiné de la politique institutionnelle et administrative et des relations personnelles. La première étape serait bien sûr d'utiliser les analyses existantes pour comprendre la situation, pour peu que leur qualité ait été validée. Il peut cependant y avoir des cas où ce type d'analyse n'a pas été fait, en particulier au niveau de détail nécessaire concernant le secteur de la sécurité. Un conseiller peut donc avoir à commencer par faire sa propre analyse.

La réalisation d'une analyse d'économie politique est un moyen de connecter les processus politiques et économiques en examinant la répartition du pouvoir et des ressources au sein d'une société et la façon dont elle est créée, maintenue et transformée au fil du temps.⁴ La RSS étant en soi un processus politique, ce type d'analyse est nécessaire. Il peut cependant ne pas être réaliste pour un conseiller seul d'entreprendre une analyse d'une telle complexité. Le conseiller doit souvent compter sur l'analyse des autres.

Pour un conseiller travaillant dans un contexte de conflit, une analyse de conflit peut être utile. Une analyse de conflit se penche sur les causes, les acteurs et la dynamique d'un conflit afin d'arriver à une meilleure compréhension des relations et des questions qui participent de la situation. La connaissance des différents aspects d'une situation de conflit peut aider à concevoir des actions et des stratégies plus constructives. Outre une compréhension plus large du contexte dans lequel la réforme doit avoir lieu, une telle analyse peut contribuer à la compréhension du/des rôle(s) des acteurs de la sécurité dans le conflit, et du déficit de sécurité que le conflit peut entraîner et que le processus de réforme vise à résorber. Enfin, la réforme proprement dite peut affecter la dynamique du conflit, surtout si elle est mise en œuvre alors que le conflit est en cours. L'analyse de conflit est une façon de comprendre l'incidence que les différentes étapes de la réforme pourront avoir sur la dynamique entre les différents groupes.

4. OCDE (2012). Pour les programmes de sécurité et d'analyse de l'économie politique, voir aussi Denney (2016).

Il est important d'inclure dans l'analyse de conflit une dimension de genre qui englobe non seulement les hommes et les femmes, mais aussi l'âge, l'ethnicité, la classe socio-économique, etc... puisque des personnes différentes ont et auront des perspectives différentes sur le conflit et le vivront de manières différentes. Sans cela, l'analyse ne parviendra pas à refléter de manière adéquate la dynamique du conflit. Encore une fois, il convient de répéter qu'une analyse de conflit peut être trop complexe pour qu'un seul conseiller puisse la mener à bien. Il est, en général, nécessaire de ne pas viser la perfection et d'accepter le fait que l'analyse ne puisse jamais être exhaustive, ni apporter une absolue clarté.

Parfois, un conseiller RSS est assigné à une position voire à une personne spécifique. Dans d'autres circonstances, le rôle du conseiller sera de fournir des conseils à une institution. Quoi qu'il en soit, il est important d'identifier tous les acteurs qu'il peut être important d'influencer, spécialement lorsque l'interlocuteur qui vous a été assigné est lui-même réticent à la réforme. La cartographie des acteurs est utilisée pour identifier les acteurs pertinents, leurs relations et leurs mandats.

L'analyse des parties prenantes, d'un autre côté, peut être utile pour identifier les parties prenantes et les intérêts qu'ils représentent. Elle révèle qui a une influence réelle, qui sont les agents de changement et les acteurs clés qui doivent être convaincus, qui peut être ignoré et sur qui se concentrer. Ces types d'analyse sont des outils importants pour arriver à mieux identifier les personnes avec qui il convient de s'engager.

Ces tâches préparatoires sont dynamiques et requièrent une révision régulière. Il ne s'agit pas de quelque chose à faire seulement en début de mission, mais en permanence tout au long de celle-ci. Il est cependant utile de noter, qu'une fois en place le conseiller peut avoir peu de temps pour mener à bien ce genre d'analyses. Néanmoins, cela vaut la peine de consacrer un certain temps à ce processus puisqu'il signifie que les conseils donnés resteront ainsi beaucoup plus pertinents et plus viables sur le long terme.

Certains outils facilitant l'analyse et la cartographie peuvent être trouvés dans l'annexe 1.

L'architecture de sécurité nationale

Quel que soit le contexte dans lequel il travaille, le conseiller RSS n'arrive jamais avec une feuille blanche. Le point de départ sera presque toujours l'architecture de la sécurité nationale, qui inclut le processus de décision et de contrôle des structures et des institutions, les cadres de gestion et les visions, stratégies, politiques et plans nationaux⁵ ou, en d'autres termes, les structures au sein du parlement, du gouvernement, des ministères etc... qui travaillent sur les questions de sécurité et de supervision du secteur de la sécurité, ainsi que les documents qui définissent les priorités d'un pays en matière de sécurité et la façon dont ceux-ci doivent être abordés. Ces structures varient selon les pays. Un conseiller au niveau stratégique travaillera probablement avec (et au sein de) l'architecture de sécurité nationale.

Comprendre l'architecture de la sécurité nationale aidera le conseiller RSS à identifier les acteurs clés et les documents importants qui sont déjà en place, tels que les stratégies nationales de sécurité, les politiques appliquées ou les stratégies propres à chaque organisme. Les documents qui ont tendance à être négligés sont le budget national, où l'on trouvera le cadre économique dans lequel le processus de réforme doit être mis en œuvre — un secteur de la sécurité réformé ne peut pas coûter plus cher que les fonds qui lui sont alloués — et les engagements et les stratégies adoptés au niveau en matière d'égalité des sexes, d'intégration des questions de genre et de prévention de la violence fondée sur le sexe. Depuis 2012, l'ONU et la Banque mondiale ont uni leurs forces pour mener ce que l'on appelle des revues des dépenses publiques dans le secteur de la sécurité (SSPER), qui examinent de manière plus spécifique l'aspect-coût du secteur de la sécurité.⁶ Ces audits jouent un rôle précieux.

5. Pour des informations plus détaillées sur les politiques et les stratégies voir Nations Unies (2012).

6. Voir Keane et Ommundsen (2015).

Conseils spécifiques au contexte

par **Lisa Ljungström**

Quand je suis arrivée à Monrovia, où je devais travailler comme coordonnatrice RSS à l'ambassade de Suède, je me croyais assez bien préparée, ayant lu les documents d'orientation pertinents, les plans d'action et la documentation relative au processus. J'avais aussi travaillé sur le secteur de la sécurité au Liberia à partir de Stockholm et j'avais visité Monrovia à deux ou trois reprises. Je me suis vite rendu compte que mon degré de préparation était loin d'être suffisant. Les premières semaines ont été chaotiques. Je me suis aperçue que rien n'était ce que cela semblait être et que je devais creuser plus profond dans le contexte libérien.

La première chose que j'ai faite a été de réaliser une cartographie du secteur de la sécurité et de la justice sur le mur de mon bureau. J'ai lu et relu des documents et j'ai interviewé tous ceux sur qui je pouvais mettre la main. J'ai consommé des tonnes de post-its reliés par des lignes pour matérialiser les relations entre les acteurs. Je

les ai réarrangées tous après une semaine, puis encore une fois après une autre semaine. J'ai commencé à utiliser des lignes plus épaisses pour les relations de pouvoir et des lignes plus minces pour les relations d'influence. J'utilisais des couleurs différentes pour les acteurs internes, externes et internes au parti. A la fin, c'était devenu une carte assez complexe, mais rétrospectivement, c'était la meilleure façon d'utiliser ces premières semaines à Monrovia. C'est en tout cas comme cela que j'ai réussi à comprendre l'architecture de sécurité nationale du Liberia.

Avoir la capacité de donner des conseils adéquats au contexte sur la base d'informations pertinentes et précises prend du temps et des efforts. Cela signifie être prêt à digérer d'énormes quantités de texte mais aussi consacrer du temps à parler aux gens. J'ai appris assez vite qu'une approche réussie devait être double. J'ai d'abord essayé de travailler dans mon coin pour savoir où les décisions étaient prises.

De cette façon, je savais quand il fallait être prête pour le moment crucial. Le second aspect, tout aussi important, était de faire en sorte de rester dans la boucle de préparation de la prise de décision, ce qui signifiait être en contact permanent avec les gens.

Une leçon importante a été pour moi de toujours garder un œil sur le budget national. J'ai vite découvert qu'on avait l'impression que le budget était conservé dans un coffre, sans beaucoup d'interaction. On oublie souvent de considérer le ministère des finances comme faisant partie intégrante du secteur de la sécurité, mais son rôle est central. Rapports de dépenses et plans budgétaires nationaux peuvent apparaître un peu abscons, mais si on prend le temps de "suivre l'argent", le brouillard se lève un peu.

L'architecture de la sécurité nationale en dit long sur la dynamique, de même que sur les relations, les lacunes et les chevauchements du secteur. Rassembler les acteurs peut parfois aider à accroître la compréhension de leurs points de vue respectifs, mais aussi à élever des discussions techniques au niveau stratégique et à discuter ensemble de la vision à long terme. En collaboration avec des partenaires nationaux et internationaux,

nous avons réalisé une cartographie globale des rôles et des responsabilités, mais aussi de la supervision et de la reddition de comptes dans le secteur de la sécurité. Une planification budgétaire et une mobilisation des ressources responsables sont, avec une coordination efficace, de solides prétendants.

4. *Travailler en tant que conseiller RSS*

Une fois assimilés les fondements politiques de la RSS et l'importance de comprendre le contexte spécifique, il y a certains éléments supplémentaires sans lesquels la fourniture de conseils devient inutile : instaurer des relations fonctionnelles basées sur un rapport de confiance ; évaluer la façon dont les conseils sont élaborés et dispensés ; garantir une appropriation locale et une réactivité au genre ; réagir à la corruption ; résister à la manipulation et concevoir des stratégies pour consolider le changement.

Obtenir l'accès : Instaurer la confiance

Un conseiller RSS est fortement dépendant de ses liens avec son interlocuteur principal. Ces liens doivent être fondés sur la confiance et sur une vraie relation pour que l'interlocuteur soit en mesure d'accepter les conseils proposés. Il n'y a pas une seule façon de gagner la confiance due à son interlocuteur (ou des autres acteurs concernés). Cela doit être adapté à chaque individu. Il est donc important d'apprendre à connaître son interlocuteur. Par ailleurs, l'instauration de la confiance prend du temps et ne peut pas être précipitée. La phase initiale du travail d'un conseiller RSS est donc compliquée, mais néanmoins extrêmement importante.

Devenir un conseiller de confiance est un double processus. Ce processus a une dimension technique, à savoir la capacité à fournir la bonne information. Celle-ci est basée sur la connaissance préalable du sujet, mais aussi sur la capacité à poser les bonnes questions et à se faire une image adéquate de la situation en cours. Mais il a aussi une dimension émotionnelle, à savoir fournir la bonne information de la bonne

manière. Cela implique d'acquérir la capacité à comprendre les besoins, les moteurs et les convictions de l'autre et à ajuster sa façon de délivrer ses conseils. Cela implique également d'être conscient de l'existence de moyens de communication subconscients, tels que le langage du corps, le ton et la voix et d'apprendre à les lire.

Voici quelques conseils qui aideront le conseiller à gagner la confiance et à établir de vraies relations :

Apprenez à connaître votre interlocuteur, professionnellement et personnellement. Cela vous dira le type de conseiller et le style de conseils qu'il recherche.

Établissez une relation d'égal à égal. Cela peut se faire en reconnaissant les qualifications et les compétences de l'interlocuteur et en le traitant d'égal à égal, voire même, le cas échéant, comme un supérieur. L'interlocuteur connaît certainement le système beaucoup mieux que le conseiller.

Instaurer la confiance est un processus à long terme. Il est donc difficile d'avoir un impact en tant que conseiller, si l'on ne peut pas agir sur la durée. Soyez conscient des limites que la durée de votre mission peut impliquer. Certains conseillers chevronnés estiment qu'il faut au moins trois mois pour gagner une confiance initiale, à supposer que le même interlocuteur principal reste en poste.

Ne commencez pas à faire le planning de la RSS sans votre interlocuteur. Le processus doit être mené localement et le conseiller n'est là que pour aider son interlocuteur.

Conscience de soi et autogestion sont les deux mamelles du conseiller. Quelles sont les forces et les faiblesses du conseiller ? Quelle serait la réaction normale dans telle ou telle situation ? Quels signaux sont envoyés par le langage corporel et le ton de la voix ? Il est important de se rappeler que ces types de signaux ne sont pas universels, mais

varient selon les pays et les cultures. En analysant cela, il sera plus facile de répondre aux demandes de son interlocuteur d'une manière appropriée.

Il est important que le conseiller et son interlocuteur aient le même point de vue sur le rôle du conseiller. Il est souhaitable qu'il y ait **une compréhension mutuelle des termes de référence** utilisés par le conseiller afin de ne pas créer des malentendus inutiles. Compte tenu de la nature délicate et souvent politique de la RSS, les termes de référence sont utilisés, non seulement pour assurer la transparence et la clarté entre le conseiller RSS et son interlocuteur, mais ils peuvent également être utiles pour le reste de l'équipe, du département ou de l'organisation. Être ouvert sur ses points forts et ses points faibles peut également être une bonne idée.

Soyez cohérent et faites preuve d'intégrité. De cette façon, le conseiller montrera qu'il ou elle est une personne de confiance. Il est également important de faire preuve de loyauté vis-à-vis de son interlocuteur.

Commencez petit. Il sera probablement difficile d'évaluer d'emblée les questions vraiment complexes et sensibles. Toute question, quel que soit son degré de trivialité, est un bon point de départ si une occasion se présente et si le conseiller est invité à apporter sa contribution.

Concevoir et fournir des conseils RSS

Un conseiller RSS doit toujours reconnaître la dimension politique de la RSS et de ses conseils. Son conseil doit par conséquent être fondé sur une compréhension des liens existant d'une part, entre les différentes parties du secteur de la sécurité et d'autre part, entre le travail de son interlocuteur et d'autres processus en cours dans le secteur de la sécurité.

Cela peut être illustré en utilisant la réforme d'un acteur particulier du secteur, dans ce cas précis, la réforme de la police. Une réforme de la police implique plusieurs acteurs et institutions différentes, telles

que le ministère de l'intérieur, les services de police, le ministère des finances et le parlement. Un conseiller peut, dans ces circonstances, être chargé de travailler avec les services de police. Les conseils donnés doivent se baser non pas sur ce qui pourrait fonctionner pour des services de police isolés de leur contexte, mais sur ce qui pourrait fonctionner pour des services de police en interaction avec tous les autres acteurs et institutions. En outre, pour que ces conseils soient cohérents et pertinents, un conseiller doit être conscient de ce qui se passe dans les autres parties du secteur de la sécurité et au plus haut niveau de l'architecture de sécurité nationale et, bien évidemment, le comprendre.

Le développement et la prestation de conseils est également une question de gestion des attentes. Un conseiller peut travailler pour deux entités différentes, son employeur formel — une mission ou un donateur — et son interlocuteur, le pays hôte compris. Les attentes de ces différents acteurs ne sont pas nécessairement identiques et le conseiller peut avoir tendance à adapter son travail en fonction des priorités de son employeur. Il est donc important d'analyser la faisabilité des différents types de conseil et, dans toute la mesure du possible, de répondre à ces différentes attentes, mais aussi de discuter de ce qu'il est réaliste d'envisager comme but à atteindre.

Un bon conseil RSS peut être défini par les qualificatifs suivants :

Empirique. Un conseil doit être fondé sur des résultats prouvés et sur les leçons apprises de l'expérience. Il peut y avoir eu des tentatives antérieures à la réforme et des conseillers ont pu intervenir précédemment. Que peuvent nous apprendre ces processus passés ?

Prospectif. Un conseiller doit anticiper et être capable d'identifier les besoins futurs. Par exemple, étant donné que la RSS est un processus à long terme, le conseiller doit garder à l'esprit le fait que les besoins de sécurité peuvent toujours exister dans les années à venir et envisager, en conséquence, la manière dont le secteur de la sécurité devra s'adapter.

L'activité de conseil RSS sur le terrain : instaurer la confiance avec ses homologues

par Andreas Berg

Pendant près de deux ans, j'ai travaillé comme conseiller RSS senior auprès du Secrétariat du Conseil de sécurité du Kosovo (KSC). Cette institution soutient le travail du KSC pour coordonner la politique de sécurité entre les différents ministères, organismes et autres acteurs gouvernementaux. Parmi ses tâches les plus pertinentes, on peut relever la coordination des stratégies majeures de sécurité, telles que l'audit du secteur de la sécurité stratégique réalisé en 2012-2014 ainsi que la Stratégie de sécurité nationale. Cette institution n'a pas été dans une position facile ; souvent ignorée et contournée par son propre gouvernement, marginalisée en faveur de voix plus fortes et de ministères qui cherchent à imposer leurs vues, elle bénéficiait de très peu d'appui de la part des dirigeants politiques. Je n'en ai pas moins travaillé à promouvoir et à renforcer la position et la capacité du secrétariat et de son personnel, tout en plaidant pour qu'elle ait un

vrai rôle dans le cadre d'un processus de RSS qui puisse fonctionner correctement au Kosovo.

Ma relation avec mes collègues du secrétariat était excellente et le niveau de confiance était très élevé. Cela a pris du temps à mettre en place. L'expression selon laquelle "la confiance est quelque chose qui se gagne" n'est pas un cliché, et il m'a fallu environ six mois de présence et de travail dans le bureau pour sentir que j'avais été accepté comme partie intégrante de l'équipe par ceux avec qui je travaillais en étroite collaboration. À cet égard, le premier pas vers la confiance est d'être patient, de prendre le temps d'écouter les préoccupations et les priorités de vos collègues et d'utiliser ce que vous apprenez pour approfondir vos connaissances sur le contexte local.

Prendre le temps d'écouter les préoccupations de mon institution et les étudier de près m'a permis

de comprendre que l'aide que je pouvais fournir devait être double et proposer à la fois un renforcement des capacités de base et un soutien stratégique à un niveau supérieur, ces deux aspects étant tous deux aussi critiques l'un que l'autre pour parvenir à une réforme viable des institutions et des processus. Le renforcement des capacités de base peut consister à identifier les besoins de la base, offrir des cours de formation et des visites d'étude, faciliter la communication entre l'institution et les partenaires internationaux et promouvoir le rôle des personnels les plus talentueux ou compétents.

Le soutien stratégique de niveau supérieur implique la compréhension du fait que votre rôle en tant que conseiller RSS ne peut être mené à bien que si des changements ont lieu en dehors de l'institution qui vous accueille. Pourquoi l'institution que vous conseillez a-t-elle besoin d'aide? Quelle est la problématique gouvernementale au sens large? Par quelles mesures peut-elle être corrigée? Avec quels partenaires peut-on travailler pour encourager de telles mesures? En ce sens, une large vision stratégique est essentielle pour fournir un bon conseil et, ce qui est encore plus important, pour veiller à ce que ce conseil ait un impact.

Enfin, je tiens à souligner l'importance de la sincérité dans l'approche des institutions et des tâches dans lesquelles le conseiller RSS s'engage. Cela peut aussi sembler un cliché, mais dans des situations internationales de post-conflit et des contextes où plusieurs conseillers internationaux ont cherché à laisser leur empreinte — peut-être même à plusieurs reprises dans les mêmes institutions — il est facile pour un conseiller international d'être vu comme encore une autre voix venue dicter des politiques et donner des leçons au personnel local sans montrer un réel engagement, ni comprendre les besoins et les enjeux de l'institution ou du processus.

Un conseiller qui connaît bien son rôle peut trouver le lien entre le soutien quotidien et le contexte plus large de la RSS au niveau national ou régional — et se sentir soutenu dans ce travail par son propre gouvernement ou son institution d'origine — et peut alors apporter une aide sincère d'une manière qui rende la confiance vraiment possible. Il n'y a pas de raccourci à la confiance et elle ne peut pas être atteinte sans un but avéré et clair de la part du conseiller RSS. En faisant cela, vous pourrez aborder le rôle difficile du conseiller en position de force.

Réactif sur la problématique du genre. L'incidence que le conseil aura sur les différentes parts de la population doit être prise en considération. Par exemple, le conseil traite-t-il des différents besoins de sécurité de la population ? Contribuera-t-il à l'égalité d'accès aux institutions de sécurité ? Aidera-t-il à accroître la participation des groupes auparavant exclus ou sous-représentés dans le processus de réforme ?

Inclusif. Un conseiller doit se rappeler qu'il ou elle n'a pas un rôle exécutif à jouer. Les problèmes et les solutions ne sont pas les problèmes et les solutions du conseiller, mais il ou elle peut aider à les identifier. Les conseils doivent donc être élaborés en étroite concertation avec l'interlocuteur principal. Quelle est la vision de l'interlocuteur au sujet du secteur de la sécurité ? De quelle manière le conseil donné peut-il contribuer à la réalisation de cette vision ? Les plans et les stratégies de sécurité nationale peuvent ici jouer un rôle important.

Innovant et créatif. Un conseiller doit être en mesure de voir une situation sous une perspective nouvelle et trouver des solutions auxquelles on n'a pas pensé avant. Pour un conseiller RSS, il est important de ne pas trop se concentrer ni sur les expériences des précédentes missions, ni sur celles de son pays d'origine. Leurs processus de réforme et leurs structures pourraient ne pas correspondre à la situation actuelle. Il ne faut pas avoir peur ni de recourir à des solutions uniques, ni de partir de structures de sécurité non traditionnelles existantes, si cela peut faire avancer le processus.

Fédérateur. Il y aura toujours plusieurs acteurs qui travaillent sur les mêmes questions. Faites en sorte de coordonner vos actions avec celles d'autres acteurs avant de donner des conseils. Il se peut par exemple que les opinions divergent parmi les partenaires internationaux quant à ce que le secteur de la sécurité devrait être et à la définition de ses objectifs. Un conseil en matière de RSS doit se fonder sur les visions que vos interlocuteurs ont du secteur de la sécurité du futur, lesquelles doivent être échangées et discutées entre les différents conseillers.

Tourné vers l'extérieur. Existe-t-il d'autres éléments, extérieurs, qui soient susceptibles d'affecter le processus de réforme ? Comment le conseil peut-il contribuer à d'autres processus en cours ? Puisque la RSS est un processus politique, il y aura nécessairement d'autres initiatives en cours qui devront être prises en compte. Par ailleurs, parce que la RSS fait partie d'un agenda plus large de renforcement de l'État, il est important de réfléchir sur la façon dont le conseil donné peut affecter le processus de renforcement de l'État dans sa dimension la plus large.

Durable. En donnant vos conseils, gardez à l'esprit la façon dont vos suggestions peuvent affecter le secteur de la sécurité à long terme. La question est en outre de savoir si le conseil donné contribuera à l'avènement d'une situation dans laquelle les résultats de la réforme restent viables même après le retrait du soutien international ? Par exemple, le secteur de la sécurité sera-t-il à la portée des finances de l'État ?

Appropriation locale

L'appropriation locale est l'un des grands principes de la RSS. Il n'y a pas de définition unique de l'appropriation locale, mais Laurie Nathan en a proposé une description utile : "l'appropriation locale de la RSS signifie que la réforme des politiques de sécurité, des institutions et des activités dans un pays donné doit être conçue, gérée et mise en œuvre par des acteurs nationaux plutôt que par des acteurs externes".⁷ Cela signifie que le conseiller ne doit pas être le leader du processus, mais plutôt être là pour soutenir et aider. Un conseiller ne doit pas essayer d'imposer des idées ou des solutions à leur interlocuteur, mais plutôt tenter de présenter des idées créatives ou plaider en faveur d'un certain point de vue.

7. Nathan (2008).

Pourquoi la propriété locale est-elle une condition préalable d'une RSS viable ?

Pour être viable, la RSS doit être basée sur les besoins et les priorités du pays hôte. Ces besoins et ces priorités ne peuvent être identifiés que par le pays lui-même. Si les acteurs locaux n'ont pas été impliqués dès le début, il se peut qu'aucun individu ou institution ne soit disposé à (ou capable de) reprendre un processus de réforme initié par un acteur extérieur après le retrait de la communauté internationale. Ainsi, si l'engagement international a la capacité de catalyser et soutenir la réforme, il ne peut jamais la mener à son terme. La question est, par conséquent, de savoir non pas comment la communauté internationale peut entreprendre des processus de RSS dans des pays partenaires, mais plutôt comment la communauté internationale peut soutenir les acteurs locaux de la meilleure façon possible pour qu'ils mettent en place une RSS dans leurs propres pays.

Comment garantir une appropriation locale

L'appropriation locale est compliquée pour un grand nombre de raisons. D'abord et avant tout : qui est un propriétaire local ? La propriété locale est souvent définie comme celle de l'État, mais la structure de l'État, qui est effectivement ce qu'un conseiller est le plus susceptible d'avoir comme interlocuteur, peut ne pas être représentative de la population. Parce que la RSS doit être basée sur les besoins des hommes, des femmes, des garçons et des filles, la participation citoyenne au processus de réforme est cruciale. Si les conseillers ne sont pas conscients des besoins de sécurité de la population, ils ne comprendront pas les problèmes de base et la réponse ne sera ni pertinente, ni viable.

Deuxièmement, si l'on travaille dans un environnement de conflit ou de post-conflit, il se peut qu'il y ait très peu d'institutions formelles en place avec lesquelles travailler, voire même aucune. Une partie du travail du conseiller peut donc être de donner des conseils sur ce dont les structures et les institutions ont besoin pour se mettre en place et de soutenir le renforcement de capacité nécessaire pour y arriver. Troisièmement, il se peut que ni les interlocuteurs locaux sur le terrain, ni l'État dans son ensemble, ne montrent un quelconque intérêt au

processus de réforme ou, tout au moins, qu'ils fassent montre d'une vraie résistance au changement. Dans de nombreux cas, l'initiative de la réforme ne vient pas de l'intérieur, mais de la communauté internationale dans le cadre d'un processus de consolidation de la paix et de renforcement de l'État. Un conseiller peut donc devoir commencer par le commencement, c'est-à-dire la création d'un intérêt pour le processus de réforme qui, à terme, peut conduire à du goodwill, puis à un engagement et, enfin, à l'appropriation locale du processus. Cependant, même dans ce cas, un tel processus doit se fonder le plus possible sur l'appropriation locale du processus et de ses objectifs.

L'appropriation locale est une question complexe et il peut parfois être difficile de déterminer dans quelle mesure elle existe vraiment. Interpeace a mis au point un ensemble d'indicateurs où le point clé est de déterminer qui prend les décisions clés :

- Qui définit le problème ?
- Qui fixe l'ordre du jour et les priorités ?
- Qui convoque ?
- Qui gère la trajectoire, le rythme et la durée de l'intervention ?
- Qui possède les résultats d'un processus ?
- Comment les gens, en particulier ceux qui sont proches d'un processus, en parlent-ils — surtout dans des contextes informels et officieux ? Est-ce qu'ils s'y réfèrent en disant “notre processus”, “notre programme”, “notre institution” ou “nos résultats” ?
- Est-ce que les gens continuent un processus, même si un agent de soutien externe n'est pas présent ? (Le manque de moyens financiers, par exemple, rend impossible la poursuite du processus)
- Les gens soutiennent-ils la mise en œuvre des décisions prises ?
- Quels autres indicateurs peuvent exister ?
- Y a-t-il des indicateurs spécifiques au contexte ? ⁸

Si vous utilisez ce type de questions, il est important de se rappeler d'utiliser des données ventilées afin de comprendre comment les hommes et les femmes représentent la propriété locale.

8. Adapté d'Interpeace (2010).

RSS et appropriation locale

par Maureen Brown

L'appropriation locale est souvent considérée comme le fondement de la réussite d'un processus de réforme du secteur de sécurité (RSS), mais l'incohérence politique et la division des communautés existent sur la plupart des théâtres d'opération, ce qui rend subjective la définition du qualificatif "local". Il n'y a pas de définition simple et claire de "l'appropriation locale" mais, à mon avis, la meilleure a été proposée par Laurie Nathan (voir ci-dessus).

L'appropriation locale suppose une relation et un engagement dans les deux sens. Dans le contexte de la réforme de la police, j'ai tendance à penser que l'appropriation locale signifie que ceux qui sont directement intéressés par le résultat et qui, finalement, seront en charge de la direction des opérations et de leur mise en œuvre doivent aussi être ceux qui identifient le modèle policier, ses structures et ses services. Cela inclut également la société civile. Mon expérience des services de police au Royaume-Uni et à l'étranger m'a appris que des solutions sur mesure, qui prennent en considération les besoins locaux spécifiques, sont plus susceptibles

d'obtenir l'adhésion et le soutien qu'un modèle importé, pour lequel peu d'acteurs locaux ont l'éducation ou la formation nécessaires.

Lorsque nous avons travaillé avec la Somalie pour concevoir un modèle plus communautaire des services de police, nous étions très conscients que, dans certaines régions, la situation sécuritaire difficile exigeait la mise en place, non seulement d'agents de liaison communautaires, mais aussi d'une unité armée capable de repousser la menace d'une attaque par des militants. Il ne s'agissait pas de l'approche standard de "police communautaire", mais une autre forme que nous estimions nécessaire pour répondre aux besoins locaux.

Trop souvent, des projets sont mis en place et menés, avec de bonnes intentions, par les donateurs ou les ONG, qui échouent dès la fin du financement ou dès que la direction du programme international s'en va. Comme j'en ai été témoin en Somalie, certains de ces programmes peuvent faire plus de mal que de bien. J'y ai entendu parler d'une unité de police, mise en place grâce

à un financement international à court terme pour venir en aide aux femmes victimes de crime sexuel, qui procédait à des examens médicaux intrusifs en utilisant du personnel non formé. Interrogés à ce sujet, ils ont expliqué qu'ils avaient appris de leurs "conseillers occidentaux" que cela était une condition préalable à des enquêtes criminelles, mais qu'à l'expiration du projet international, ils avaient été laissés sans personnel suffisamment qualifié. Ils travaillaient avec "le personnel qu'ils avaient".

Sans la pratique, garantir l'appropriation locale est difficile. L'adhésion et l'appropriation de solutions locales vont souvent de pair avec des rivalités internes, des questions de basse politique et des exigences contradictoires. En Libye, j'ai constaté que la résolution des divisions locales était conditionnée par la tenue de négociations prudentes et durables avec les dirigeants locaux représentant toutes les parties impliquées dans le conflit et/ou une intervention et une influence politique.

Cela peut stopper ou ralentir le rythme de mise en œuvre et joue contre les mandats internationaux dont les délais, en particulier en matière de réforme, sont souvent irréalistes. L'incapacité à tenir les

délais et les efforts va inévitablement réduire les chances de succès.

En matière d'appropriation locale, il s'agit souvent d'engager les femmes, puisqu'elles ont tendance à être exclues du secteur de la sécurité. Promouvoir les femmes en tant que leaders—particulièrement dans le cadre d'un service en uniforme, domaine historiquement dominé par les hommes—peut prêter à controverse. Persuader des hommes en position d'officiers supérieurs d'augmenter le nombre de femmes officiers peut signifier une modification considérable des normes culturelles et doit être abordé avec la sensibilité appropriée et en temps opportun.

J'ai constaté que soutenir un officier supérieur respecté qui reconnaisse l'intérêt d'intégrer des femmes dans son équipe pour jouer le rôle de "championnes de la parité" pouvait être plus persuasif que bon nombre d'actions plus spécifiquement liées à la question de l'égalité entre les hommes et les femmes. Il est également impératif d'assurer la viabilité de telles mesures et de fournir un soutien à long terme aux femmes qui peuvent se sentir isolées et contestées en découvrant un lieu de travail qui manque de normes et de pratiques inclusives relatives à l'égalité des sexes.

Comment assurer l'appropriation locale en tant que conseiller RSS

Que peut faire un conseiller pour assurer l'appropriation locale ? Tout d'abord, le conseiller doit être conscient de son rôle et de la façon dont il affecte l'appropriation locale. Le conseiller fait-il des choses de sa propre initiative ou permet-il à son interlocuteur d'être au pilotage ? Ses conseils sont-ils fondés sur des hypothèses ou sur les besoins réels du pays ? Assurer l'appropriation locale en tant que conseiller signifie aussi être conscient que vos interlocuteurs peuvent ne pas être représentatifs de la population et de ses vues sur le secteur de la sécurité. Un conseiller co-localisé peut vouloir essayer d'encourager son interlocuteur principal à s'engager avec des acteurs non étatiques. Si vous travaillez en tant que conseiller en mission, le conseil que vous pouvez donner à votre interlocuteur serait de soulever ces questions dans le cadre du dialogue avec le pays partenaire. Cependant, il est important de se rappeler qu'il n'existe pas de consensus sur ce qui constitue l'appropriation locale et que l'interlocuteur principal comme la mission doivent regarder cette question de plus près. Par conséquent, il peut être nécessaire de démontrer comment la participation du public améliorerait la viabilité du processus de réforme.

Une RSS réactive sur la question du genre

Afin de soutenir un processus de RSS qui soit centré sur les personnes et mu par l'appropriation locale, le conseiller RSS doit fournir des conseils d'une manière réactive sur la problématique du genre. Cette section fournit des suggestions de base sur la façon dont ces conseils peuvent être délivrés et décrit certains des défis liés à la prestation de conseils réactifs sur la question du genre dans le cadre d'une RSS.

Une intégration précoce et systématique des perspectives de genre dans la RSS est nécessaire pour créer un secteur de la sécurité démocratique, représentatif et viable. Un secteur de la sécurité réactif au genre est également une condition sine qua non à la capacité du secteur de la sécurité d'assurer une sécurité correspondant aux besoins de tous les membres de la société.

Le genre fait référence à l'identité d'être un homme ou une femme dans un contexte donné. Il informe des normes sociales d'une société et, par conséquent, des attentes de ladite société sur la façon de se comporter en tant qu'homme, femme, garçon ou fille. Ces attentes sociales, parfois appelées féminité et masculinité, influent sur les limites et les possibilités que les hommes, les femmes, les garçons et les filles peuvent avoir dans un contexte particulier. Le genre informe par exemple de la division du travail entre hommes et femmes et de leurs possibilités respectives d'accéder et de contrôler les ressources et le pouvoir politique.

Une RSS sensible au genre implique la conscience des rôles sociaux attribués aux hommes, aux femmes, aux garçons et aux filles dans tel ou tel contexte et l'assurance que les différents *besoins, expériences et perspectives* qui découlent de ces rôles sont pris en compte lors de la planification et de la mise en œuvre de la RSS.

Les attentes sociales de la façon dont les femmes et les hommes doivent se comporter et interagir varient selon les contextes mais aussi au sein de ces mêmes contextes et sont à leur tour influencées par d'autres aspects de l'identité, tels que l'âge, l'origine ethnique, l'orientation sexuelle, le handicap et la classe sociale. Le rôle d'un conseiller RSS est de comprendre comment ces aspects interagissent et produisent différentes formes d'inégalité par rapport, par exemple, à l'accès aux services de sécurité, en interagissant avec les acteurs du secteur de la sécurité et en influençant l'ordre du jour de la sécurité nationale.

Les normes sociales liées au fait d'être un homme ou une femme continuent de poser des problèmes en matière de RSS. Dans de nombreux contextes, les normes existantes conduisent à ce que moins de femmes veuillent faire partie du secteur de la sécurité ou y soient acceptées, par exemple en qualité d'agents de police. Pourtant, si le service de police veut avoir une certaine crédibilité, il est essentiel qu'il soit représentatif de l'ensemble de la population. Pour les hommes, les normes sociales existantes peuvent les rendre plus susceptibles d'être recrutés par des

groupes armés ou sujets à recourir à la violence pour régler les différends. La RSS doit répondre à ces problèmes de fond.

Pourquoi la réactivité sur la question du genre est-elle une condition préalable à la viabilité d'un processus de RSS ?

Un conseil RSS réactif sur la question du genre est davantage susceptible d'être viable et accepté s'il est adapté au contexte et basé sur des engagements et des stratégies adopté(e)s au niveau national et international pour promouvoir l'égalité des sexes. Pour n'en citer que quelques-uns : Assemblée générale des Nations Unies, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), adoptée en 1979 et la résolution 1325 "Femmes, paix et sécurité" adoptée en 2000 par le Conseil de sécurité des Nations Unies (en même temps que les six résolutions de soutien suivantes). La CEDAW a été confirmée et adoptée par 187 pays et constitue donc un document juridiquement contraignant pour ces États.⁹ Il est recommandé, dans la mesure du possible, que les conseils soient basés sur les cadres juridiques existants dans le contexte donné.

Il y a aussi des arguments opérationnels qui plaident pour la nécessité d'une RSS réactive au genre. Ces arguments se rapportent à la propriété, à l'efficacité et au renforcement de la surveillance et de la responsabilité.¹⁰

Appropriation locale

Un secteur de la sécurité qui reflète la société dans son ensemble en ce qui concerne les facteurs d'identité mentionnés ci-dessus, tels que le sexe, l'âge, l'appartenance ethnique et la classe sociale, est plus représentatif de la population et donc plus susceptible de promouvoir un intérêt et une confiance du public plus larges dans les institutions du secteur de la sécurité. On peut donc s'attendre à ce qu'une représentation plus large dans la RSS renforce l'appropriation locale de la réforme et du secteur de la sécurité réformé.

9. Des réservations sont parfois appliquées aux cadres juridiques ratifiés. Pour plus d'informations, voir Grina (2011).

10. Kristin Valsek (2008).

Une prestation de sécurité efficace

De la même manière que les rôles sociaux des hommes et des femmes diffèrent, les besoins de sécurité des hommes et des femmes peuvent aussi différer. Les hommes, dans certains contextes, peuvent être plus vulnérables à la violence politique et à la violence directe que les femmes, car ils peuvent être perçus comme plus engagés politiquement ou considérés comme des combattants de la partie adverse. Les femmes peuvent être plus exposées à la violence indirecte, au harcèlement ou à la violence domestique en raison de leur rôle de genre. Cependant, il convient de ne jamais envisager les différences entre les hommes et les femmes en matière de besoins et d'expériences de sécurité par des présupposés, ces différences doivent toujours être évaluées dans leur contexte.

Parce que le genre est au cœur de l'expérience de la sécurité d'un individu, un secteur de la sécurité réactif au genre va pouvoir fournir des services de sécurité plus efficaces car mieux informé et réactif aux différents besoins de sécurité qui existent dans la société. Un secteur de la sécurité réactif au genre peut être particulièrement important dans des situations de post-conflit, par exemple, dans la façon dont il aborde le stress post-traumatique et la violence domestique, lesquels peuvent avoir connu une recrudescence en raison du conflit.

Contrôle démocratique et responsabilité

L'augmentation de la participation à des organes de surveillance responsables de la RSS, tels que le législatif, l'exécutif et le judiciaire, de groupes qui étaient auparavant exclus ou discriminés, contribue à rendre ces institutions plus représentatives. Cela est, à son tour, de nature à accroître l'intérêt et la confiance du public dans le secteur de la sécurité, contribuant ainsi à renforcer le contrôle démocratique et la responsabilité du secteur. La participation élargie aux fonctions de contrôle est également susceptible de renforcer la capacité de ces institutions, car elles seront mieux informées des différents besoins et expériences en matière de sécurité des différents groupes de la société.

Comment garantir une RSS réactive au genre

Des conseils de RSS réactifs au genre doivent être basés sur les besoins et les capacités en sécurité des hommes, des femmes, des garçons et des filles dans un contexte donné. En pratique, cela signifie que la collecte d'informations doit prendre en compte les points de vue des différents groupes de la société et tout particulièrement les groupes qui peuvent avoir été exclus de toute influence sur l'ordre du jour formel de la sécurité.

Par exemple, les organisations de femmes et d'autres organisations de la société civile sont souvent déjà engagées dans la fourniture informelle de services de sécurité à des groupes marginalisés dans la société. Cela signifie que ces organisations sont susceptibles d'avoir une expertise de première main adaptée au contexte concernant les insécurités rencontrées par certains groupes dans la société en question. Cela signifie aussi qu'elles connaissent les acteurs clés impliqués et affectés et qu'elles y ont accès. Une RSS réactive au genre sera capable de reconnaître et d'inclure cette expertise.

Des conseils de RSS réactifs au genre peuvent mener à un meilleur équilibre entre les sexes au sein de la main-d'œuvre du secteur de la sécurité ou comporter un soutien visant à permettre aux institutions de sécurité de mieux répondre aux différents besoins et ressentis de tous les groupes de la société.¹¹ Deux approches clés et complémentaires peuvent être appliquées à la promotion d'un secteur de la sécurité égalitaire entre hommes et femmes : l'intégration du genre et les activités spécifiques au genre.¹²

L'intégration du genre dans le cadre de la RSS est une stratégie visant à faire en sorte que les préoccupations et les expériences des hommes et des femmes, des garçons et des filles, soient intégralement prises en compte dans la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de

11. L'équilibre entre les sexes signifie la participation égale des femmes et des hommes dans tous les secteurs du monde du travail et à tous les niveaux, y compris à des postes de responsabilité.

12. Valsek (2008).

la RSS. C'est une stratégie qui vise à promouvoir l'égalité des sexes et à veiller à ce que l'inégalité ne se perpétue pas du fait des initiatives liées à la RSS.¹³

La base de l'intégration du genre dans la RSS est d'abord une analyse initiale capable d'identifier la nature des relations sociales entre les hommes, les femmes, les garçons et les filles et comment ces relations influencent les besoins et les capacités de chaque groupe en matière de sécurité par rapport à la RSS. Dans de nombreux contextes confrontés à une RSS en cours, seules des analyses limitées ont été menées sur l'identification des différents besoins, ressentis et perspectives des hommes, femmes, garçons et filles par rapport au secteur de la sécurité. Il est donc probable que le conseiller soit obligé, pour obtenir cette information, de recourir à des analyses plus larges, mais néanmoins adaptées au contexte, relatives au genre et au secteur de la sécurité. Comme indiqué ci-dessus, il est important d'examiner *toutes* les variables sociales pertinentes qui influent sur le genre afin de pouvoir intégrer l'égalité des genres dans les réformes envisagées. Ces analyses doivent donc toujours chercher à se baser sur des données ventilées. Un outil d'analyse de genre est inclus dans l'annexe 1 du présent manuel.

Voici quelques exemples d'activités de genre intégrées : élaboration d'une législation qui favorise l'égalité des droits entre hommes et femmes ; stratégies et plans d'action visant à promouvoir l'égalité d'accès aux services de justice et de sécurité pour les hommes, les femmes, les garçons et les filles ; élaboration de codes de conduite pour prévenir et lutter contre la violence fondée sur le sexe et la discrimination entre les sexes et budgétisation réactive au genre dans le secteur de la sécurité. Comme il a été dit ci-dessus, les informations concernant le budget alloué au secteur de la sécurité peuvent être essentielles pour connaître les priorités de sécurité nationale. De même, mener une budgétisation réactive au genre dans le secteur de la sécurité a pour but

13. L'égalité des sexes fait référence à l'égalité des chances et des résultats pour les femmes et les hommes. Cela implique de mettre fin à la discrimination et aux inégalités structurelles en matière d'accès aux ressources, aux opportunités et aux services.

La RSS et le genre

par Fabrice Ramadan-Mamata

J'ai servi comme expert en genre pour la réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (RDC). Je travaillais pour deux missions RSS dirigées par l'UE : EUSEC (réforme de la défense) et EUPOL (réforme de la police). Travailler comme civil, chargé des questions de genre, dans un environnement dominé par des militaires et des policiers, passe par quelques étapes qui doivent être impérativement suivies. La première est de vraiment comprendre le mandat de la mission et les termes de référence spécifiques qui sont les miens en tant qu'expert en genre. L'un des pièges à éviter pour un expert travaillant sur les questions de genre, que celles-ci soient liées à la RSS ou non, est de supposer que nos termes de référence font de nous des experts sur la question des femmes ou des experts sur la question du soutien à l'émancipation des femmes dans le pays hôte.

Le mandat de la mission EUSEC RD CONGO incluait un support technique pour moderniser les systèmes financiers de l'armée et la lutte contre l'impunité. L'intégration d'une composante de genre signi-

fiait aider l'armée à identifier et à traiter certains obstacles, tels que la perception sociale, les bas salaires, la répartition des ressources, les perspectives de carrière et les mauvaises conditions de travail et de vie, qui empêchaient les hommes et les femmes de catégories spécifiques de rejoindre l'armée. Travailler pour lutter contre l'impunité signifiait soutenir la mise en place de structures et de procédures, telles que la validation lors de recrutements et de promotions, et de structures de contrôle interne, pour prévenir et réprimer l'intimidation, le sexisme, le harcèlement, le tribalisme, et d'autres formes d'inconduite.

Il est important de voir notre position comme une fonction de soutien, ce qui signifie que je devais fournir des conseils pratiques à mes collègues et aux cadres supérieurs de l'organisation sur les questions de genre en totale conformité avec le mandat de la mission. Une fois que je l'avais compris mon mandat, je devais aussi être conscient des ressources que chaque mission fournirait pour mon travail. Dans mon cas, elles étaient limitées mais j'ai réussi à combler ce manque, lentement et progressive-

ment, par des alliances avec des organisations externes, qui ont accepté de financer des projets communs qui visaient à renforcer les capacités des forces de sécurité locales (armée et police) pour mieux étudier les crimes violents liés au genre ou au sexe et diffuser les valeurs fondamentales liées à la discipline (code de conduite) et au respect des droits de l'homme.

J'ai également réalisé que, pour mieux faire mon travail, je devais expliquer régulièrement ma position à mes collègues d'une manière simple et pratique afin de les avoir avec moi. J'étais assez souvent perçu comme étant un travailleur social qui pouvait aider toutes les femmes en souffrance dans ma zone de responsabilité. J'ai, par exemple, expliqué à mes collègues qu'une composante du genre dans un processus RSS signifiait aider les forces de police locales à être mieux armées en termes de formation, d'équipement, d'unités spécialisées et de maîtrise des procédures juridiques, pour enquêter sur les crimes, y compris sur la violence sexuelle et sexiste.

Le premier changement que j'ai remarqué a eu lieu au sein de la mission : mes collègues interagissaient plus souvent avec moi en recherchant mes conseils et la direction m'a toujours soutenu dans ma position, malgré des réserves

légitimes au début. Il m'a fallu au moins six mois pour compléter ma première analyse des premières parties prenantes en y incluant les acteurs locaux. Ce délai était nécessaire pour éviter de se précipiter et de faire naître de faux espoirs par rapport à la mission de l'UE et aux ressources disponibles pour la RSS et le genre dans le pays.

J'ai appris de mon expérience sur le terrain en tant qu'expert de genre dans le cadre d'une RSS, qu'en ce qui me concerne, les clés pour être un expert efficace étaient les suivantes : (i) comprendre le mandat, la structure interne et les ressources disponibles des deux missions ; (ii) approcher mes collègues et comprendre leur travail afin de leur fournir des éléments utiles dans leur travail ; (iii) faire des efforts constants pour bâtir des alliances au sein et en dehors de la mission et (iv) avoir une connaissance profonde de mes homologues locaux afin d'être en mesure de gérer leurs attentes et leurs frustrations. Je suis parvenu à obtenir des résultats réalistes, étant donné que ma présence dans le pays était si courte. Il y avait un équilibre constant à trouver entre obtenir des résultats concrets et mettre l'accent sur le long processus de renforcement de la confiance avec mes collègues et homologues locaux afin de faire mon travail d'une manière plus efficace.

de comprendre et d'analyser la répartition des ressources par rapport aux besoins et aux opportunités de sécurité pour participer au secteur de la sécurité. L'objectif d'une budgétisation RSS prenant en compte les questions de genre est de veiller à ce que la répartition des ressources favorise l'égalité de droit et d'accès entre tous les groupes de la société.

Les *activités spécifiques au genre* relèvent d'un soutien ciblé qui traite des problèmes particuliers qui contribuent à faire que les inégalités perdurent. En ce qui concerne la RSS, cela peut se rapporter à des besoins particuliers de sécurité ou à l'égalité des chances de participation. Les activités spécifiques au genre doivent aussi être fondées sur une analyse initiale, sans laquelle il est difficile d'identifier les différents besoins et possibilités pour des groupes spécifiques. L'analyse apportera également des informations sur la façon dont il conviendra, à l'avenir, de hiérarchiser la mise en œuvre du processus de RSS. Les activités spécifiques au genre liées à la RSS comprennent notamment la promotion de la participation, le recrutement, la conservation et l'avancement des femmes dans les services de police en définissant des cibles pour le recrutement des femmes ou par une initiative spécifique visant à prévenir et à répondre à la violence chez les jeunes de sexe masculin.

Comment influencer l'intégration de genre en tant que conseiller RSS

Donner des conseils relatifs au genre dans le cadre d'une RSS ne demande pas des compétences sensiblement différentes de celles qui ont été mises en évidence ci-dessus. Cependant, puisque les notions de féminité et de masculinité, et par conséquent la division du travail, sont si présentes dans le discours relatif au secteur de la sécurité, la conscience globale de la problématique du genre est une condition préalable pour pouvoir donner des conseils sur cette question d'une manière professionnelle et stratégique. En outre, dans certains cas, certaines compétences et attributs, tels que la conscience culturelle et politique, sont encore plus pertinentes puisque, dans les contextes où la RSS est le plus généralement mise en œuvre, le genre est souvent étroitement lié à l'identité culturelle et aux structures de pouvoir.

Comme mentionné ci-dessus, assurer la fourniture de conseils adaptés au contexte et localement pertinents exige une compréhension approfondie des différents besoins, priorités et ressentis des différents groupes dans la société. Le rôle de conseiller comprend donc la responsabilité de prendre correctement en compte les expériences et les besoins des groupes sous-représentés dans le cadre formel du secteur de la sécurité.

Afin d'être sensible aux controverses possibles, des conseils relatifs au genre se doivent d'être fondés sur une compréhension de la façon dont ces initiatives peuvent être et seront perçus dans le contexte donné. Avant de faire des recommandations sur la façon d'accroître la participation des femmes dans les forces armées, par exemple, il est important d'être conscient de la façon dont une telle initiative sera reçue par ses homologues locaux et quelles mesures de protection et de prévention existent pour promouvoir et soutenir une telle initiative. La même approche s'applique lorsque des conseils sur une perspective de genre rencontre de la résistance. Un conseil doit toujours être fondé sur une compréhension de la façon dont il peut être perçu et sur les informations reçues à partir d'une large représentation de parties prenantes du contexte donné.

Une RSS réactive au genre est une condition préalable pour un secteur de la sécurité démocratique, représentatif et viable. Omettre ou écarter cette partie du processus n'est jamais souhaitable. Les priorités et le planning du conseil doivent toutefois se baser sur le contexte local et sur l'appropriation locale.

Corruption

La corruption est l'abus de pouvoir à des fins privées. Deux objectifs de la RSS sont de rendre le secteur de la sécurité plus responsable et plus transparent. L'utilisation et le contrôle des fonds publics, les investissements et les contrats doivent être aussi transparents que possible et les fonctionnaires doivent rendre compte de la répartition des ressources et

de la façon dont les priorités sont définies en matière de dépenses publiques. Par ailleurs, les procédures par lesquelles le gouvernement gère les fonds du secteur de la sécurité doivent être transparentes et documentées, comme pour tout autre secteur de l'administration publique. La transparence en matière d'incitations, de privilèges et de promotions est une autre façon d'éviter la corruption. Un secteur de la sécurité qui est contrôlée par une direction politique civile qui peut exercer un contrôle financier contribue à atteindre cet objectif.

Transparency International, un mouvement mondial contre la corruption, a mis au point une grille de lecture pour comprendre la corruption dans les secteurs de la défense et de la sécurité.¹⁴ Même si elle a surtout le secteur de la défense à l'esprit, cette grille de lecture peut aider à faire la lumière sur la corruption dans le secteur de la sécurité au sens large.

Selon cette grille de lecture, la corruption peut être divisée en cinq grandes zones à risque :

- **La politique**, lorsque des individus ou des groupes sont capables d'influencer la politique de défense et de sécurité pour leur gain personnel.
- **Les finances**, détournement de fonds budgétaires pour un gain personnel.
- **Le personnel**, où la paie, le recrutement et les processus de nomination ainsi que les récompenses et les questions disciplinaires favorisent certains individus.
- **Les marchés**, lorsque l'acquisition d'équipements et de matériel est utilisé à des fins personnelles.
- **Les opérations**, lorsque les forces de maintien de la paix et d'intervention deviennent une source de corruption.

Les quatre premières zones au moins peuvent également s'appliquer aux structures et aux institutions auxquelles un conseiller doit apporter son soutien. Garder ces zones à risque à l'esprit peut aider le conseiller à identifier une corruption en cours.

14. Transparency International (2011).

Le défi le plus pertinent lorsque l'on travaille en tant que conseiller pourrait bien ne pas être que le système soit corrompu, mais plutôt qu'un ou plusieurs de ses homologues le soient, c'est-à-dire que la ou les personnes avec lesquelles vous travaillez au plus près s'avère(nt) corrompue(s). Un conseiller ne choisit normalement pas son interlocuteur ; le conseiller se voit normalement attribué un interlocuteur. Le conseiller n'a aucune connaissance préalable des normes et des valeurs de son interlocuteur. Les conseillers peuvent donc se retrouver dans une situation où leur interlocuteur adopte une position inacceptable en matière de corruption — ou sur tout autre principe important pour le conseiller. Où est la limite ? C'est quelque chose de très difficile à évaluer. Prendre une position trop dure sur des questions sensibles peut aliéner le conseiller de son interlocuteur, mais en même temps la corruption est totalement inacceptable. Avant de commencer une mission, le conseiller doit donc définir ses limites et quelles lignes il n'est en aucun cas prêt à franchir. Il lui sera alors plus facile de faire valoir un certain point de vue.

Une autre étape importante est de discuter avec l'employeur de la question de la corruption ou de l'éventualité d'avoir un homologue corrompu. Quelles sont leurs règles et leur législation ? Existe-t-il un code de conduite ? Quel type de soutien peuvent-ils fournir ? Un conseiller, même s'il agit en dehors du cadre d'une mission, doit toujours avoir le soutien de son employeur lorsqu'il s'agit de traiter de telles questions et de faire des évaluations de ce type.

Transparency International met en avant trois principes directeurs en matière de lutte contre la corruption : construire des partenariats, procéder étape par étape et ne pas choisir la confrontation.¹⁵ Ne jamais agir seul. Les conseillers doivent avoir un dialogue avec la mission, avec leur employeur et avec des collègues sur la meilleure façon d'agir vis-à-vis d'un homologue corrompu. Il s'agit de trouver un point d'entrée pour discuter du sujet, éventuellement en conjonction avec un autre sujet moins sensible. Au fur et à mesure que la relation se construit et que la confiance s'instaure avec son interlocuteur, il deviendra plus facile de discuter de questions plus sensibles.

15. Transparency International (n.d.).

Faire face à une attitude de résistance

Compte tenu de la dimension politique de la RSS, un conseiller RSS rencontrera presque certainement une certaine résistance, soit de la part de son interlocuteur direct, soit de la part des structures et des institutions avec lesquelles le conseiller travaille. La RSS n'est pas toujours perçue comme quelque chose de positif. En favorisant la démocratisation et l'État de droit, la RSS peut être considérée comme une tentative de rendre les institutions gouvernementales du pays plus semblables à celles des démocraties occidentales libérales, ce qui peut être vu comme irrespectueux de la culture locale. Une façon de contrer une telle critique est de mener le processus d'appropriation locale à son maximum, par exemple en discutant avec son homologue local pourquoi la RSS serait une bonne chose dans ce contexte particulier, ce qu'elle peut apporter et le rôle qu'elle peut jouer dans le renforcement la paix et de l'État. De cette façon, le processus de réforme répondra à des questions jugées pertinentes par la partie prenante et la réforme sera probablement mieux adaptée au contexte spécifique.

Une autre critique est que la RSS est centrée sur l'État, puisqu'elle met l'accent sur la réforme des institutions gouvernementales. En réalité, dans les domaines où la RSS est le plus souvent mise en œuvre, les institutions de l'État sont probablement faibles et il y a sans doute d'autres acteurs qui assurent la sécurité. Une réponse possible est alors d'inclure des acteurs non étatiques dans le processus de réforme. Dans de tels cas, la participation du public, y compris par le biais de représentants de tous les secteurs de la société et d'autres fournisseurs de sécurité, devient important. Les sujets à discuter avec l'interlocuteur principal peuvent-être : Pourquoi la RSS est une question qui concerne tous les domaines de la société. Qui fournit actuellement ou peut avoir fourni dans le passé des services de sécurité ? Pourquoi l'inclusion de la société civile et la participation du public sont importants.

Une troisième critique est que la RSS fonctionne en théorie mais pas en pratique, parce qu'elle est trop ambitieuse pour être réalisable. Face à cette critique, il est important de rappeler que ces processus sont à long terme et qu'il est généralement trop tôt pour en évaluer les résultats. Il est également important de faire reconnaître les petits pas en avant et, de cette façon, de redéfinir ce que l'on entend par succès. D'autres questions à discuter peuvent toucher à ce à quoi un succès pourrait ressembler, aux éventuels bénéfices rapides auxquels on peut s'attendre durant la phase initiale et à ceux-ci qui viendront plus tard, pendant toute la durée prévue du processus de réforme.

La résistance à la RSS peut aussi provenir d'une crainte de perdre le pouvoir du fait que le processus de réforme modifie l'équilibre des pouvoirs et la question de savoir qui a le monopole de l'usage légitime de la force. Il est donc important de ne pas précipiter le processus de réforme afin d'avoir le temps de bien expliquer pourquoi la majorité bénéficiera de la réforme. Par ailleurs, il peut être nécessaire de montrer des bénéfices rapides qui soient également considérés comme positifs par ceux qui peuvent être en train de perdre pouvoir et influence.

La résistance rencontrée peut n'avoir rien à voir avec la RSS en tant que telle, mais plutôt être l'expression d'un manque de compétences, d'une surcharge de travail ou de mauvaises expériences antérieures de la réforme. Par conséquent, face à de la résistance, une chose importante est d'essayer de comprendre les facteurs sous-jacents. De cette façon, le conseiller trouvera probablement une manière appropriée de répondre à la résistance qu'il rencontre. Il est important de ne pas simplement se concentrer sur le négatif, mais d'essayer d'identifier les attitudes positives et les capacités de réforme afin de faire des progrès.

Stratégies de consolidation du changement

La réforme est un processus de changement et, comme indiqué ci-dessus, le changement peut rencontrer de la résistance. Il existe toutefois des stratégies pour consolider le changement. Premièrement, il est important de reconnaître que le changement est un processus et non un événement. Deuxièmement, les forces qui travaillent pour et contre la réforme doivent être identifiées et traitées en conséquence. Troisièmement, le changement concerne non seulement les structures et les processus mais aussi les individus. Par conséquent, la dimension humaine ne doit pas être oubliée. Cela signifie que le changement ne peut se faire qu'en travaillant avec des individus et non en se contentant de regarder des organisations. En fin de compte, une institution ou une structure est toujours composée d'individus. Si les individus ne veulent pas changer, la structure ne pourra pas le faire.

Il existe de nombreux modèles différents pour les processus de changement. Les examiner tous en détail dépasse la portée de ce manuel. Cependant, une stratégie très courante qui pourrait être utilisée pour illustrer le processus de changement est le fameux "Processus en huit étapes pour la conduite du changement" de John Kotter et Kotter International.¹⁶ Initialement développé pour le secteur privé, ce processus peut aussi servir dans les cadres du conseil et du renforcement de l'État. Une version adaptée décrivant comment le processus peut être rapporté au rôle de conseiller et à la RSS est défini ci-dessous :

- **Créer un sentiment d'urgence.** Pourquoi les réformes sont-elles importantes? Essayez de trouver des incitations, des motivations et des occasions.
- **Construire une coalition directrice.** Essayez de travailler avec un groupe de personnes restreint qui soit positif à la réforme. Les individus appropriés peuvent être identifiés grâce à une analyse des parties prenantes.

16. Pour plus d'informations sur les "huit étapes de conseiller pour le changement" voir Kotter International (n.d.).

- **Former une vision et des initiatives stratégiques.** A quoi doit ressembler le processus de réforme à la fin ?
- **Mobiliser des bénévoles.** Ouvrez votre groupe de base et essayez de faire monter autant de gens que possible sur le bateau de la réforme.
- **Rendre l'action possible en supprimant les obstacles.** Qu'est-ce qui empêche le processus de réforme de se mettre en place et qu'est-ce qui pourrait être fait pour supprimer ces obstacles ? Ce n'est qu'à partir de là que la vraie réforme pourra commencer.
- **Générer des bénéfices à court terme.** Pour gagner leur confiance et intéresser les gens aux réformes, il est nécessaire d'être en mesure de leur montrer des résultats à court terme dans le cadre d'un plan à long terme.
- **Soutenir les processus de réforme.** Continuer à bâtir sur les bénéfices à court terme et sur ce qui a déjà été réalisé, ainsi que sur ce qui est déjà en place.
- **Institutionnaliser le changement.**

Le changement n'est pas linéaire et peut ne pas se réaliser d'une manière prévisible, les étapes décrites ci-dessus peuvent donc ne pas suivre nécessairement cet ordre. Il est important de se rappeler que les réformes prévues au début peuvent changer lorsque le processus prend des orientations différentes au fur et à mesure de son déroulement. Il est donc important d'avoir le courage de revenir en arrière et d'ajuster les résultats initialement envisagés.

Une autre façon de travailler à la fois sur le changement et sur la résistance rencontrée est d'analyser les facteurs pour et contre le processus de changement, en l'occurrence la RSS. Ces facteurs peuvent se rapporter à un individu particulier mais aussi à des institutions. Avec une telle analyse, il sera possible d'identifier les facteurs qui ont besoin d'être renforcés et ceux qui, au contraire, doivent être affaiblis afin de soutenir le changement. Cela peut montrer au conseiller comment faire avancer le processus de réforme. L'annexe 1 propose un outil pour ce type d'analyse.

Conclusions

Ce manuel est une contribution aux travaux du nombre croissant de conseillers RSS envoyés aux quatre coins du monde. En soulignant l'importance de la dimension politique de la RSS l'espoir est que les conseillers RSS seront mieux préparés pour l'importante mais difficile travail que le rôle consultatif implique.

Comme souligné plus haut, le rôle de conseiller exige une certaine combinaison de compétences et de qualités. Cependant, il ne suffit pas d'avoir une expertise technique, une conscience politique et un certain nombre de compétences. La compréhension du contexte dans lequel le conseiller est appelé à opérer est d'une importance cruciale. Pour tout conseiller, la clé du succès réside dans l'interaction avec l'interlocuteur principal ainsi qu'avec les autres acteurs concernés. Cette interaction peut être parfois difficile en raison d'un certain niveau de résistance au changement, mais elle doit être envisagée dans une perspective à long terme.

La RSS n'est pas une tâche facile — loin de là. Nous espérons que la lecture de ce manuel a rendu le rôle du conseiller RSS un peu plus clair et que l'impact que les conseillers SSR peuvent avoir sur les processus de réforme en a été un peu accru.

Annexe 1

Outils utiles

Être un conseiller RSS est une entreprise compliquée. Il existe cependant quelques outils utiles qui peuvent rendre le travail un peu plus facile. Comme les outils peuvent être considérés comme un sujet neutre, l'introduction d'un outil peut d'ailleurs être une bonne façon d'entamer un dialogue avec votre homologue local.

Analyse de conflit

Il existe une variété d'outils et de méthodes qui permettent de mener une analyse de conflit. La présentation d'un outil d'analyse de conflit complet ne relève pas du champ d'application de ce manuel. Il y a cependant quelques aspects génériques à prendre en considération au moment d'entreprendre une analyse de conflit. Les conflits sont généralement analysés sur la base des éléments clés suivants : acteurs (partis), enjeux du conflit, comportement et attitudes conflictuel(le)s. Vous trouverez ci-après quelques suggestions de questions qui peuvent être posées dans le cadre d'une analyse de chaque composant d'un conflit donné.¹⁷ En répondant à ce genre de questions, il est important de se rappeler de la nécessité d'adopter une approche sensible au genre et donc d'utiliser des données ventilées par sexe, etc...

Acteurs

- Quelles sont les parties prenantes au conflit ? (Primaire, secondaire et tiers)
- Y a-t-il eu des changements significatifs au fil du temps ? (Nouvelles alliances, scissions ou émergence de nouveaux acteurs)

17. Basé sur une conférence donnée par Mimmi Söderberg Kovacs, directrice de recherche à l'Académie Folke Bernadotte (FBA), lors d'un séminaire FBA interne à Sandö, en Suède, le 20 octobre 2015.

- Quelles sont les ressources primaires des parties en termes de pouvoir et quelles sont leurs relations de pouvoir? (Conflits symétriques ou asymétriques)
- Quelle est la base de l'autorité dans chacune des parties?
- Quelle est la structure organisationnelle et la composition dans chacune des parties?
- Quelles sont les principales stratégies des différentes parties pour mobiliser et recruter?

L'enjeu du conflit

- Quel est l'enjeu (les enjeux) du conflit?
- Quelles sont les positions officielles et les déclarations publiques des parties au sujet des enjeux du conflit?
- Quels sont les intérêts et les besoins sous-jacents des parties au sujet des enjeux du conflit?
- Y a-t-il des divisions importantes au sein des parties au sujet des enjeux du conflit?

Comportement conflictuel

- Quels comportements conflictuels adoptent les parties afin d'atteindre leurs objectifs? (Différentes stratégies violentes et non violentes)
- Y a-t-il eu des changements pertinents dans les stratégies de conflit dans le temps et l'espace?
- Y a-t-il eu des phases d'escalade et de désescalade?
- Certains individus, groupes ou régions sont-ils plus susceptibles que d'autres d'être la cible de violence?

Attitudes conflictuelles

- Peut-on dire qu'il y a une pratique systématique de perceptions négatives et de stéréotypes établis basés, par exemple, sur l'ethnie, la région, la religion, etc...?
- Les parties présentent-elles des signes de dé-individuation et de déshumanisation dans leur perception d'elles-mêmes et des autres?
- Y a-t-il eu une polarisation du conflit au niveau du groupe ou au niveau de la société?

Une RSS réactive sur la question du genre

Les questions qui suivent peuvent aider à orienter l'intégration d'une perspective de genre dans la RSS. Ces questions mettent l'accent sur des questions clés, par exemple, qui a quel besoin de sécurité, qui contrôle quelles ressources et qui est écouté. Ces questions mettent également en évidence l'importance de ne pas supposer que les hommes ou les femmes sont des groupes homogènes avec les mêmes besoins de sécurité, les mêmes perspectives et les mêmes expériences. La manière dont les rôles de genre sont influencés par d'autres facteurs d'identité, comme par exemple l'âge, l'appartenance ethnique et la classe sociale, doit être pris en considération afin de déterminer comment promouvoir une RSS réactive sur la question du genre.

NE DEMANDEZ PAS SEULEMENT	DEMANDEZ AUSSI
Quels besoins ?	Les besoins de qui ?
Quels intérêts ?	Les intérêts de qui ?
Que font les gens ?	Qui fait quoi et quand ?
Quelles ressources ?	Qui contrôle les ressources ?
Combien de femmes ?	Quelles femmes ?
Combien d'hommes ?	Quels hommes ?
Qui est inclus ?	Qui participe ?
Qui parle ?	Qui est écouté ?
Quelle sécurité ?	La sécurité de qui ?
Quelles perspectives de sécurité ?	Les perspectives de sécurité de qui ?
Quelle information ?	L'information de qui est précieuse ?

Source: Adapté d'Elroy (2016).

Analyse des Champs de Force

L'Analyse des Champs de Force est un outil utilisé pour faire la liste des facteurs ou les forces, pour et contre le changement et faire un classement de l'impact que ces facteurs ou ces forces ont sur le changement souhaité.¹⁸ Une telle analyse peut être utilisée pour déterminer com-

18. L'Analyse des Champs de Force a été développée à l'origine dans les années 1940 par le psychologue social, Kurt Lewin.

ment faire avancer le processus de changement et de quelle manière les différents facteurs peuvent être renforcés ou affaiblis. La théorie de l'Analyse des Champs de Force suggère que lorsque que les facteurs en faveur du changement sont plus forts que ceux qui s'y opposent, le statu quo va changer.

Dans le cadre d'une Analyse des Champs de Force, la définition de l'objectif du changement est un bon point de départ. Pour un conseiller RSS, cet objectif serait un secteur de la sécurité réformé, mais l'outil peut bien sûr également être utilisé pour des objectifs plus spécifiques. Identifier les forces qui poussent au changement et celles qui le freinent est la deuxième étape. Quels sont les facteurs qui favorisent ou résistent au changement ? La troisième étape consiste à faire un classement de l'impact que les différents facteurs ont sur l'objectif de changement. La quatrième est d'identifier les moyens de renforcer les forces motrices et d'affaiblir les forces de freinage ou les possibilités d'ajouter de nouveaux moteurs. Une Analyse des Champs de Force peut être réalisée à l'aide d'un pro forma (voir Figure A1).

Forces motrices	Score	Objectif du changement (Réformer le secteur de la sécurité)	Forces de freinage	Score	

Figure A1 Pro forma pour la réalisation d'une Analyse des Champs de Force.

Cartographie des conflits

La cartographie est une technique utilisée pour illustrer les acteurs impliqués, leurs relations respectives et les questions importantes en jeu. Transformer cette information essentielle en une représentation graphique permet de mieux comprendre, de clarifier où réside le pouvoir et d'identifier les ouvertures d'intervention ou d'action. Une carte du conflit peut servir à répondre à des questions telles que : Qui sont les acteurs ? Quelles sont les relations entre tous ces acteurs ?

La première étape de ce type de cartographie est de décider d'un enjeu du conflit. Pour un conseiller RSS la cartographie peut être utilisée pour comprendre un enjeu de conflit plus large, par exemple les droits fonciers ou le partage du pouvoir, susceptible d'affecter le processus de réforme. Il peut aussi être utilisé pour un enjeu de conflit spécifique au processus de réforme, par exemple l'intégration du genre dans la RSS, la clarification des mandats ou le déplacement d'une fonction d'un acteur à un autre. La deuxième étape consiste à dessiner des cercles pour représenter les acteurs en adaptant leurs tailles en fonction de leur pouvoir. Enfin, il faut tracer des lignes entre les acteurs en utilisant les symboles de la Figure A2. Un exemple d'une carte de conflit est présenté à la Figure A3.

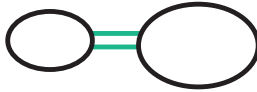
Figure A2 Symboles pour cartographier graphiquement un conflit



Un cercle indique une partie prenante à la situation ; la taille du cercle est proportionnelle au pouvoir de la partie sur la question



Une ligne pleine droite indique l'existence de liens, c.-à-d. de relations assez étroites



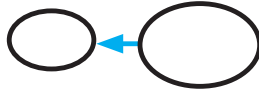
Une ligne double indique une alliance



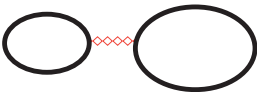
Une ligne pointillée indique des liens intermittents ou informels



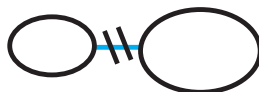
Un carré ou un rectangle indique une question, un sujet ou quelque chose d'autre que qu'une personne



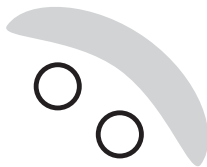
Une flèche indique la direction prédominante d'une influence ou d'une activité



Une ligne en zigzag indique l'existence d'une discorde, d'un conflit



Une ligne double comme un mur sur une ligne indique une connexion brisée

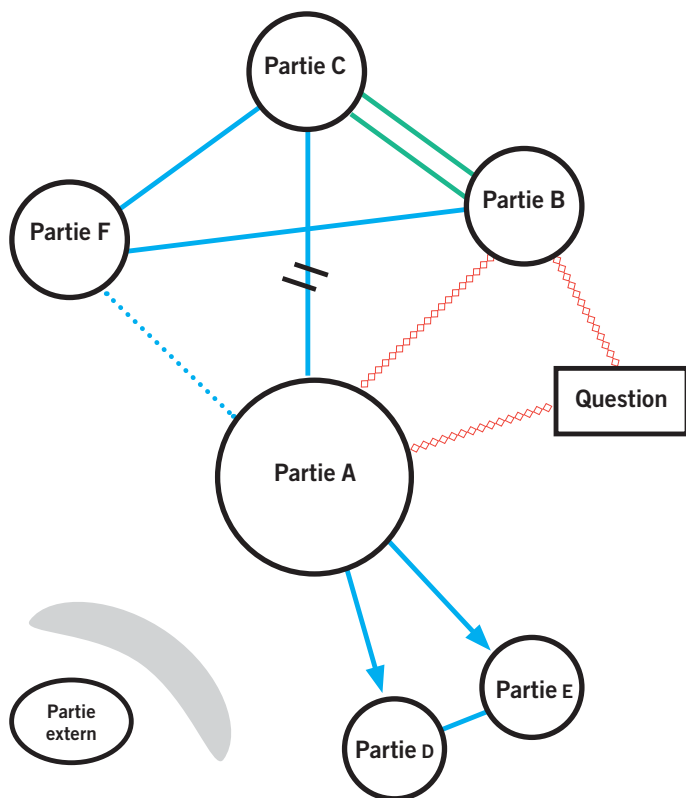


Une ombre montre des parties externes qui ont une influence sans être directement impliquées

Source: Adapté de Fisher et al. (2000).

A partir d'une telle carte, il est possible d'identifier l'enjeu et les relations entre les différents acteurs. Cela aidera le conseiller à identifier les interventions possibles ou le type de conseils nécessaires pour faire avancer le dossier.

Figure A3 Une carte de conflit



Fonctions cartographie : la matrice

Lorsqu'on s'embarque dans un processus de RSS, il devient bientôt évident qu'il existe une multitude d'acteurs dont les mandats sont différents et parfois se chevauchent. Dans le cadre d'un processus de RSS, il est souhaitable de définir un secteur de la sécurité avec des zones de responsabilité clairement délimitées. Un moyen simple pour illustrer les fonctions des différents acteurs et identifier les points où il peut y avoir

des manques ou des chevauchements est d'utiliser la matrice présentée à la Figure A4. Les acteurs et les fonctions proposées ne sont en rien exhaustifs et doivent être vus comme des exemples.

Figure A4 Acteurs/fonctions matrice

		FONCTIONS											
		Défense	Ordre public	Prévention des délits	Police de proximité	Surveillance	Sécurité pénitentiaire	Sécurité des frontières	Arrestation et détention	Décision judiciaire	Renseignements	Lutte contre les stupéfiants	Capacité anti-émeutes
ACTEURS	Forces armées												
	Police												
	Gendarmerie												
	Garde présidentielle												
	Services de renseignement												
	Services de douane												
	Services pénitentiaires												
	Justice												
	Police des frontières												
	Ministère public												
	Systèmes de droit coutumier												
	Ministères												

La matrice est utilisée pour déterminer les mandats des différents acteurs du secteur de la sécurité. Une fois les manques et les chevauchements identifiés, la matrice peut constituer une base pour identifier les changements qui seront nécessaires dans le secteur de la sécurité et les conseils à formuler dans le futur.

Cartographie des parties prenantes

Une analyse des parties prenantes permettra d'identifier les principales parties prenantes et les intérêts qu'ils représentent. Une fois les parties prenantes identifiées, il sera nécessaire d'établir des priorités entre elles et de décider dans quelle mesure et de quelle manière il faudra interagir avec elles. Une façon de le faire est de faire une analyse inversée des parties prenantes. Une grille de pouvoir/crédibilité (voir Figure A5) peut être utilisée pour comprendre comment s'engager avec les différentes parties prenantes. Deux questions déterminent leur crédibilité :

- Quelle est la réputation de l'acteur du fait de ses actions et son attitude pendant le conflit ?
- Quelle est la position actuelle de l'acteur vis à vis des questions de sécurité et de stabilité et vis-à-vis de la RSS en général ? ¹⁹

Figure A5 Une grille de pouvoir/crédibilité

	FAIBLE	CREDIBILITE	ÉLEVÉ(E)
FAIBLE	A Acteurs caractérisés par un pouvoir faible et une crédibilité faible (ignorer)		B Acteurs caractérisés par un pouvoir faible et une crédibilité élevée (renforcer leurs capacités)
POUVOIR			
ÉLEVÉ(E)	C Acteurs caractérisés par un pouvoir élevé et une crédibilité faible (neutraliser ou influencer par incitation)		D Acteurs caractérisés par un pouvoir élevé et une crédibilité élevée (s'engager)

Source: Van Veen (2008).

Identifier les acteurs qui sont importants pour le processus de réforme aidera le conseiller à définir les priorités pour savoir avec qui s'engager et comment s'engager.

19. Van Veen (2008).

Liste des contributeurs

Maureen Brown est un ancien officier supérieur de la police du Royaume-Uni qui possède une vaste expérience nationale et internationale au niveau stratégique. Depuis 2008, Maureen a conseillé les dirigeants de gouvernements/de services de police au niveau stratégique et mené des évaluations et des audits de programmes de police internationale et de réforme de la police dans un large éventail de pays touchés par des conflits. De mi-2011 à 2012, elle a été chef de la mission britannique relative aux activités de police auprès du nouveau gouvernement de la Libye et depuis janvier 2013, elle a orienté la planification stratégique du Ministère de l'intérieur et de la sécurité nationale au Guyana et en Somalie et donné des conseils sur la formation des cadres en Chine. Elle est membre du Conseil supérieur de la sécurité et de la justice auprès du gouvernement britannique, conseillère du Secrétariat du forum de défis de l'ONU et de l'Académie Folke Bernadotte en Suède ainsi que mentor au Collège britannique de formation aux services de police.

Andreas Berg est consultant et conseiller spécialisé dans la réforme du secteur de la sécurité et les conseils politiques. Il a auparavant servi comme conseiller principal RSS, placé au sein du gouvernement du Kosovo, en qualité de conseiller politique de la mission EULEX Kosovo basée à Bruxelles et en tant que notateur de l'EULEX à Pristina. Avant cela, il a occupé divers postes de chercheur/d'administrateur/de rédacteur dans des groupes de réflexions universitaires se concentrant sur l'analyse de la sécurité ainsi que les questions du terrorisme et de la radicalisation. Il a obtenu une maîtrise en relations internationales du Kings College à Londres et une licence en histoire de l'Université de Californie à Berkeley.

Frida Gabrielsson Kjäll travaille comme responsable administrative RSS pour le programme RSS à l'Académie Folke Bernadotte (FBA). Avant de rejoindre la FBA, elle a travaillé pour l'Agence suédoise de coopération internationale au développement (Asdi) à Stockholm et à l'ambassade de Suède au Liberia. Au Liberia, elle a spécifiquement travaillé sur le soutien aux droits de l'homme et à l'égalité des sexes. Parmi d'autres projets, Frida a aidé à la mise en œuvre du Plan d'action national du Liberia contre la violence basée sur le genre et de projets de la société civile qui visent à renforcer l'égalité d'accès à la justice en harmonisant les systèmes formels et informels de justice au Liberia. Frida a également une expérience antérieure en matière de coordination de la société civile. Elle a une maîtrise en études de développement de l'Université d'Uppsala.

Lisa Ljungström est actuellement chef de projet à la FBA dans le département pour la politique, la recherche et le développement. Elle travaille à la FBA depuis 2010 et était auparavant en poste auprès de l'unité RSS de l'agence. Elle a des diplômes d'études et de recherche sur la paix et les conflits et de sciences politiques de l'Université d'Uppsala. Avant de rejoindre la FBA, elle a travaillé au Ministère suédois des affaires étrangères à Stockholm et à la Mission permanente de la Suède auprès des Nations Unies à New York. Durant l'année 2013, elle a servi en tant que coordinatrice RSS à l'ambassade de Suède à Monrovia, au Liberia.

Fabrice Ramadan-Mamata est expert diplômé en diplomatie et négociations. Il a plus de dix ans d'expérience dans les domaines du genre, des droits de l'homme et de la réforme du secteur de la sécurité et de la gouvernance. Il apporte actuellement un soutien à la mission de surveillance de l'OSCE en Ukraine pour intégrer une perspective de genre dans leur mandat de supervision et de suivi. Il a également travaillé pour Save the Children en Afrique occidentale et orientale, au bureau des Nations Unies en République centrafricaine et en Ouganda sur la question de l'Armée de Résistance du Seigneur. Avant cela, il a travaillé comme coordonnateur de projet sur la RSS en Afrique de l'Ouest pour le

DCAF basé à Genève et en tant qu'expert en genre et expert du secteur de la sécurité pour l'Union européenne en Afrique de l'Ouest et en République démocratique du Congo.

Simonetta Silvestri est chef de mission par intérim à EUCAP Nestor, la mission régionale de l'UE sur la sécurité maritime dans la région de la corne de l'Afrique et de l'Océan Indien occidental. De juin 2011 à octobre 2014, Simonetta était conseillère en politique de la sécurité au sein de la délégation de l'UE en Libye. Depuis 1992, Simonetta a travaillé dans plusieurs pays en situation de post-conflit pour le compte de l'Organisation des Nations Unies et de l'Union européenne, couvrant des questions telles que la transformation et réforme du secteur de la sécurité, droits de l'homme, administration publique et gestion politique et stratégique. Parmi ce qu'elle a accompli, on peut citer le pilier de la réforme de la police (MPUE) au cours de la première mission PSDC en Bosnie-Herzégovine. Simonetta a une maîtrise en administration publique et termine son doctorat en relations internationales à l'Université internationale de Sarajevo.

Emma Skeppström est chef de projet à l'Unité de réforme du secteur de la sécurité à la FBA, où elle est responsable des cours et des formations de RSS de la FBA ainsi que du soutien aux politiques mises en œuvre par les organisations partenaires. Emma travaille également sur le développement de la méthodologie RSS et coordonne l'approche RSS dans le cadre des stratégies de coopération au développement dont la charge a été attribuée à la FBA. Elle a auparavant travaillé à l'Agence suédoise de recherche pour la défense (FOI) où elle était chef de projet pour le Programme des opérations de paix. Emma a écrit plusieurs rapports sur la RSS et a l'expérience de l'évaluation des opérations de paix. En 2010, elle faisait partie d'une équipe des services de contrôle interne des Nations Unies en charge de l'évaluation de la Mission de maintien de la paix des Nations Unies au Soudan (MINUS).

Helena Vazquez est directrice de département à la FBA. Son expertise réside dans l'interface entre sécurité et développement, avec un accent particulier sur le renforcement de l'État. Elle a travaillé en tant que conseillère RSS du RSSG de l'ONU au Kosovo et du RSUE pour l'Asie centrale. Elle a également mis en œuvre des projets liés à la RSS dans les Balkans, en Afrique de l'Ouest et en Amérique latine dans le cadre de la société civile, de l'ONU et de l'OSCE. A la FBA Helena a développé et mis en œuvre des formations et du renforcement de capacités en relation avec le secteur de la sécurité, et été mentor dans le cadre de cours pour conseillers politiques. Avant sa nomination actuelle, elle était directrice adjointe du département, responsable du développement de la participation de la FBA dans les stratégies du gouvernement suédois pour la coopération en matière de développement dans un certain nombre de pays.

Bibliographie et lectures complémentaires

Champion, Douglas P., Kiel, David H. et McLendon, **Jean A.**, “Choosing a Consulting Role : Principles and Dynamics of Matching Role to Situation”, dans **Ubels, Jan. Acquaye-Baddoo, Naa-Aku** et **Fowler, Alan** (eds), *Capacity Development in Practice* (London : Earthscan, 2010), pages 57 – 64.

DCAF, SSR Backgrounders, *Parliaments : Roles and Responsibilities in Good Security Sector Governance* (Genève : DCAF, 2015a).

DCAF, SSR Backgrounders, *The Justice Sector : Roles and Responsibilities in Good Security Sector Governance* (Genève : DCAF, 2015b).

Denney, Lisa, *Using Political Economy Analysis in Conflict, Security and Justice Programmes* (Overseas Development Institute, 2016).

Elroy, Gabriela, *A Gender Perspective in CSDP : Training Manual* (Stockholm : Folke Bernadotte Academy, 2016).

Fisher, Simon, et al., *Working with Conflict, Skills and Strategies for Action* (London et New York : Zed Books, 2000).

Grina, Eve M., “Mainstreaming Gender in Rule of Law Initiatives in Post-conflict Settings”, *William and Mary Journal of Women and the Law*, vol. 17, no. 2 (2011), <http://scholarship.law.wm.edu/wmjowl/vol17/iss2/6> (accédé 2016-02-11).

Keane, Rory et Ommundsen, Thorodd, “Money Matters : Addressing the Financial Sustainability of Security Sector Reform”, *DCAF SSR Paper* no. 11 (2015).

Kotter International, “The 8-step Process for Leading Change”, n.d., <http://www.kotterinternational.com/the-8-step-process-for-leading-change> (accédé 2016-01-21).

Nathan, Laurie, “The Challenge of Local Ownership of SSR : From Donor Rhetoric to Practice”, dans Donais, Timothy (ed.) *Local Ownership and Security Sector Reform* (LIT Verlag : DCAF Yearly Books, 2008), pages 19 – 36.

OECD, *Political Economy Analysis Guide : Policy Impact Toolkit* (OECD, 2012).

OECD, *OECD DAC Handbook on Security System Reform : Supporting Security and Justice* (OECD, 2007).

Transparency International, “What do you do to Fight Corruption?”, n.d., <http://www.transparency.org/what-is-corruption#fight-corruption> (accédé 2016-02-11).

Pyman, Mark, *Building Integrity and Countering Corruption in Defence and Security* (Washington, DC : Transparency International, 2011).

Söderberg Kovacs, Mimmi, conférence donnée à l’occasion d’un séminaire interne de la FBA, Sandö, 20 octobre 2015.

United Nations, *Security Sector Reform : Integrated Technical Guidance Notes* (New York : United Nations, 2012).

Valasek, Kristin, “Security Sector Reform and Gender”, dans Bastick, Megan et Valasek, Kristin (eds), *Gender and Security Sector Reform Toolkit* (Genève : DCAF, OSCE/ODIHIR, UN-INSTRRAW, 2008).

Van Brabant, Koenraad, “Peacebuilding how? Broad Local Ownership”, (Interpeace, 2010), http://dmeforpeace.org/sites/default/files/2010_IP_Peacebuilding_How_Broad_Local_Ownership.pdf (accédé 2016-01-21).

Van Veen, Erwin, “Reverse Stakeholder Mapping : On the Need for Actor-Based SSR Strategizing in Post-Conflict Environments”, *Journal of Security Sector Management*, vol. 6, no. 2 (juillet 2008).

Wesslau, Fredrik, *The Political Adviser’s Handbook* (Stockholm : Folke Bernadotte Academy, 2013).

World Bank, *World Development Report 2011 : Conflict, Security and Development* (World Bank, 2011).