

Outil 2

La programmation de la réforme du secteur de la sécurité

Mpako Foaleng et Amadou Mahamane Ousmane



DCAF

un centre pour la sécurité,
le développement et
l'état de droit

Boîte à Outils pour la réforme et la gouvernance
du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest



La programmation de la réforme du secteur de la sécurité

Mpako Foaleng et
Amadou Mahamane Ousmane



DCAF
un centre pour la sécurité,
le développement et
l'état de droit

Boîte à Outils pour la réforme et la gouvernance
du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest



À propos des auteurs

Dr. Mpako Foaleng est titulaire d'un doctorat en relations internationales de l'Institut universitaire des hautes études internationales et du développement de Genève. Spécialisée dans la réforme et la gouvernance du secteur de la sécurité, elle a été impliquée dans l'accompagnement de différents processus de RSS, notamment au Burkina Faso, en Guinée, au Mali et en République démocratique du Congo à travers l'appui-conseil, la conception, la mise en œuvre et le suivi des programmes, et l'appui à la mise en route des processus nationaux de réforme du secteur de la sécurité. Mpako Foaleng a rejoint le Centre pour le contrôle démocratique des forces (DCAF) en 2009, d'abord en tant que conseillère au sein de l'équipe internationale de conseil au secteur de la sécurité (ISSAT), puis comme responsable du programme Afrique. Elle a travaillé auparavant dans les domaines de la sécurité humaine et de la protection des civils dans les situations de conflit et post-conflit en Afrique successivement pour l'Observatoire des situations de déplacements internes (IDMC) du Conseil norvégien pour les réfugiés, et pour Refugees International. Elle est l'auteure de plusieurs études sur les entreprises de sécurité privées et les mercenaires en Afrique.

M. Amadou Mahamane Ousmane est un officier supérieur de gendarmerie diplômé de l'École spéciale militaire de Saint-Cyr, de l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne et de l'Université Paul Valéry de Montpellier. Spécialiste des questions militaires et des problématiques de sécurité, il intervient en appui-conseils dans la conception de programmes, le lancement national de processus de RSS ainsi que la mise en œuvre de projets. Il a notamment apporté son appui au processus de RSS en Guinée, en participant successivement à la mission conjointe UA/CEDEAO/ONU d'évaluation du secteur de la sécurité, à la réforme de l'armée incluant notamment le recensement biométrique et la mise à la retraite de près de 4000 militaires, ainsi qu'au lancement d'un ambitieux projet d'appui au contrôle démocratique et civil des forces de défense et de sécurité. Amadou Mahamane Ousmane a travaillé comme consultant en RSS pour le DCAF et pour les Nations Unies au Congo et en Guinée, où il apporte également son appui à la réforme de la police par l'introduction de la police de proximité.

Éditrice principale : Ornella Moderan

Assistante d'édition : Lisa Boström

Conseillers éditoriaux : Kossi Agokla et Fabrice Ramadan

Comité éditorial

Emma Birikorang, Abdourahmane Dieng, Eboe Hutchful, Christophe Kougniazonde.

Remerciements

Les auteurs et les éditeurs tiennent à remercier les personnes suivantes pour leurs précieuses contributions à l'élaboration de cet Outil : Nanny Berr, Marie Brüning, Scott Deely, Anja Ebnöther, Jolie-Ruth Morand, Daniel de Torres et Okey Uzoechina.

DCAF

Le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées – Genève (DCAF) est une fondation internationale créée en 2000. Il s'agit d'une institution de premier plan à l'échelle mondiale dans les domaines de la réforme et de la bonne gouvernance du secteur de la sécurité. En Afrique, le DCAF soutient les efforts des organisations régionales, institutions nationales et acteurs non-gouvernementaux soucieux d'améliorer l'efficacité et la transparence du secteur de la sécurité.

Photo de couverture : Jörg-Wolfhart Jonitz 2011

Conception graphique : Alice Lake-Hammond (www.alicelth.co)

ISBN: 978-92-9222-361-8

© DCAF 2015

Extrait à citer comme suit : Mpako Foaleng et Amadou Mahamane Ousmane, « La programmation de la réforme du secteur de la sécurité », in Ornella Moderan (dir.), *Boîte à Outils pour la réforme et la gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest*, (Genève : DCAF, 2015).



Qu'est-ce que la Boîte à Outils ?

Cette publication fait partie d'une *Boîte à Outils pour la réforme et la gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest*. L'objectif de cette ressource est de soutenir la mise en œuvre du cadre normatif régional de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) relatif à la réforme et la gouvernance du secteur de la sécurité. A travers la provision de conseils et orientations pratiques inspirés de l'expérience régionale et adaptés au contexte ouest-africain, la *Boîte à Outils* vise à faciliter la conception de politiques ainsi que la mise en œuvre et la gestion des processus de RSS au niveau national.

À qui s'adresse la Boîte à Outils ?

La *Boîte à Outils* est élaborée pour servir de ressource à la Commission de la CEDEAO et à l'ensemble des parties prenantes nationales au sein des États membres de la CEDEAO, incluant l'Exécutif, le Parlement, le pouvoir judiciaire, les institutions civiles chargées du contrôle du secteur de la sécurité et la société civile. Elle peut également être utile aux autres acteurs impliqués dans les processus de RSS, tels que les partenaires internationaux.

Comment la Boîte à Outils est-elle organisée ?

La *Boîte à Outils* se compose de huit publications thématiques, appelés Outils :

Outil 1 : Leadership politique et dynamique endogène des processus de réforme du secteur de la sécurité

Outil 2 : La programmation de la réforme du secteur de la sécurité

Outil 3 : Bonne gouvernance financière des institutions de défense et de sécurité

Outil 4 : Gestion efficace de l'appui extérieur à la réforme du secteur de la sécurité

Outil 5 : Le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité

Outil 6 : Le rôle de la société civile dans la réforme et la gouvernance du secteur de la sécurité

Outil 7 : La place des prestataires non-étatiques de justice et de sécurité dans la réforme du secteur de la sécurité

Outil 8 : La place du genre dans la réforme et la gouvernance du secteur de la sécurité



Qui est à l'origine du projet ?

La *Boîte à Outils* a été élaborée par le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées - Genève (DCAF) à la demande de la CEDEAO.

Les Outils sont essentiellement rédigés par des experts ouest-africains et ont été examinés par un Comité éditorial composé de chercheurs et de praticiens de renommée mondiale. Les membres de ce Comité sont des spécialistes ouest-africains de la réforme et de la gouvernance du secteur de la sécurité qui bénéficient d'une longue expérience et d'une excellente connaissance de la région.

La production de la *Boîte à Outils* a pu être réalisée grâce au soutien financier des ministères des Affaires étrangères du Royaume de Norvège et de la Confédération Suisse.

Table de matières

Liste des encadrés	iv
Sigles et acronymes	v
1. Introduction	1
2. Les principes directeurs de la programmation de la RSS.	3
2.1. L'appropriation du processus par les institutions et les populations	3
2.2. Leadership national et caractère inclusif et participatif du processus	4
2.3. L'ancrage de la programmation RSS dans la réforme de l'État.	5
2.4. Une vision unique, un programme global, des projets et plans d'action sectoriels et transversaux.	5
2.5. Prioriser les aspects liés à la gouvernance par rapport aux restructurations et équipements	6
3. Identifier les acteurs clés de la programmation en fonction de leur rôle.	9
3.1. Les prestataires étatiques de justice et de sécurité	10
3.2. Les principaux ministères de tutelle	10
3.3. Les autres ministères et institutions concernés relevant de l'Exécutif.	10
3.4. Le Parlement	11
3.5. Les institutions indépendantes de supervision.	11
3.6. Les acteurs non étatiques pourvoyeurs de sécurité	11
3.7. Les organisations de la société civile.	12
3.8. Les partenaires extérieurs dans la programmation de la RSS	13
4. L'évaluation préalable	15
4.1. Qu'est-ce que l'évaluation préalable ?	15
4.2. Comment procéder à une évaluation préalable ?	16
4.2.1. Préparer l'évaluation préalable	16
4.2.2. Collecter et traiter les informations.	17
4.2.3. Rédiger le rapport d'évaluation préalable	19
5. Formuler le programme.	21
5.1. Qu'est-ce que la phase de formulation du programme?.	21
5.2. Comment structurer le cadre de formulation du programme ?	22
5.3. Assurer une programmation globale et intégrée.	23
5.3.1. Les piliers sectoriels	23
5.3.2. Les questions transversales.	24
5.3.3. Garantir la cohérence du programme.	25
5.3.4. Planifier les actions préparatoires et projets prioritaires	25
5.4. Inclure les outils nécessaires à la gestion du programme	26
5.5. Élaborer une stratégie de communication et de sensibilisation	28
5.5.1. Pourquoi élaborer une stratégie de communication ?	28
5.5.2. Comment définir les messages à transmettre ?	29
5.5.3. Comment déterminer les modes de communication appropriés ?	30
5.5.4. Qui réalise la communication ?	31



6. Assurer la budgétisation et le financement du programme	33
6.1. Quels critères appliquer pour budgétiser un programme de RSS ?	33
6.2. Intégrer la programmation de la RSS au budget annuel ou pluriannuel de l'État	34
6.3. Mobiliser des ressources additionnelles auprès des partenaires au développement	35
6.4. Apparier les contributions extérieures au financement national	36
7. Mobiliser et coordonner les acteurs pour la mise en œuvre du programme	39
7.1. Mobiliser les institutions de sécurité et leurs ministères de tutelle	39
7.2. Identifier des partenaires de mise en œuvre au sein de la société civile et renforcer leurs capacités.	40
7.3. Mettre en place un mécanisme national de coordination de la RSS	41
7.4. La gestion des partenaires extérieurs par le mécanisme national de coordination	42
7.5. La coordination au sein même des partenaires extérieurs	43
7.6. Les défis liés à la coordination des partenaires extérieurs	45
8. Suivre et évaluer le programme	49
8.1. Qu'est-ce que le suivi-évaluation ?	49
8.2. Élaborer un système de suivi-évaluation	50
8.3. Coordonner le suivi-évaluation	51
8.3.1. La coordination nationale du suivi-évaluation	51
8.3.2. Les mécanismes conjoints de suivi-évaluation avec les partenaires extérieurs.	51
8.4. Documenter les performances opérationnelles et financières du programme	52
8.5. Exploiter les opportunités de mécanismes internes et externes pour le suivi-évaluation	53
8.5.1. Opérationnaliser et mettre à profit les mécanismes internes de suivi-évaluation	53
8.5.2. Exploiter les données provenant du contrôle externe du secteur de la sécurité au profit du suivi-évaluation	54
8.6. Établir les séquences d'évaluation du programme	54
9. Renforcer le rôle de la CEDEAO en tant qu'organisation régionale	55
9.1. Comprendre le rôle politique et stratégique de la CEDEAO	56
9.1.1. Accompagner la reconfiguration du paysage interne.	56
9.1.2. Promouvoir la prise en compte d'une approche régionale	56
9.1.3. Renforcer le leadership national au niveau stratégique.	56
9.1.4. Soutenir les États membres dans la gestion de l'assistance internationale	57
9.2. Comprendre le rôle normatif de la CEDEAO.	58
9.3. Recommandations pour renforcer l'appui technique et opérationnel de la CEDEAO.	59
9.3.1. Documenter les bonnes pratiques et enseignements tirés de l'expérience régionale	59
9.3.2. Susciter des espaces d'échange et de partage d'expérience entre les États membres	60
9.3.3. Faciliter la formation d'experts ouest-africains en RSS	60
9.3.4. Mettre en place un mécanisme commun de gestion et de déploiement des experts régionaux	61
Aide-Mémoire : Relever les défis de la programmation de la RSS	63
Ressources additionnelles.	66
Notes.	67

Liste des encadrés

Encadré 1 : Aperçu des phases de programmation de la RSS	2
Encadré 2 : Structure nationale de pilotage de la RSS – l'exemple de la Guinée	5
Encadré 3 : Prendre en compte la complexité du contexte politique et socio-économique	6
Encadré 4 : La diversité des OSC	12
Encadré 5 : Mettre en place une équipe d'experts chargée de conduire l'évaluation préalable	16
Encadré 6 : Sources d'information pour la revue documentaire préparatoire	17
Encadré 7 : Exemples d'outils pour la collecte d'information	17
Encadré 8 : Prise en compte des sexes et des spécificités lors de la collecte d'informations	18
Encadré 9 : Structure du groupe technique de formulation du programme en Guinée	22
Encadré 10 : Exemples de piliers sectoriels et questions transversales	23
Encadré 11 : Prendre en compte le déséquilibre entre différentes composantes du secteur de la sécurité	24
Encadré 12 : Planifier la gestion de risques	27
Encadré 13 : La communication comme moyen de renforcer le lien Armée-Nation : le cas du Togo	29
Encadré 14 : Quelques outils de communication de masse	31
Encadré 15 : Points importants pour le financement national du programme de RSS	37
Encadré 16 : Défis liés à l'indépendance et à la neutralité des OSC	41
Encadré 17 : Cadre national de coordination	41
Encadré 18 : La nécessité du leadership national	43
Encadré 19 : Exemples de mécanismes de coordination au sein des partenaires extérieurs	44
Encadré 20 : Défis liés à la coordination des partenaires extérieurs et pistes de solution	46
Encadré 21 : La chaîne de résultat (représentation simplifiée)	50
Encadré 22 : Exemple de niveaux et cibles des tableaux de bord	53
Encadré 23 : Le rôle des CER dans la réforme du secteur de la sécurité, d'après le Cadre d'orientation sur la RSS de l'UA	55
Encadré 24 : L'appui politique de la CEDEAO en Guinée-Bissau	58
Encadré 25 : Principes de base des programmes de RSS selon le projet de Cadre de politique de la CEDEAO	58
Encadré 26 : Partages d'expérience de la Guinée en matière de RSS	60
Encadré 27 : Conseils pratiques en vue de la création d'un vivier d'experts régionaux	61

Sigles et acronymes

ASSEREP	African Security Sector Reform Programme (Programme de réforme du secteur de la sécurité en Afrique)
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CER	Communauté économique régionale
CTP	Coordonnateur technique principal
DDR	Désarmement, démobilisation et réintégration
DSRP	Document de stratégie de réduction de la pauvreté
ECOMIB	ECOWAS Mission in Guinea-Bissau (Mission de la CEDEAO en Guinée-Bissau)
FDS	Forces de défense et de sécurité
OCDE	Organisation pour la coopération et le développement économique
ONU	Organisation des Nations Unies
OSC	Organisation(s) de la société civile
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
RSS	Réforme du secteur de la sécurité
UA	Union africaine
UE	Union européenne

Introduction

La programmation est une étape importante dans la conduite, par tout État, d'une réforme du secteur de la sécurité (RSS). Cette étape permet à la fois de déterminer la nature du changement recherché dans le fonctionnement du secteur de la sécurité et de planifier sa mise en œuvre de façon structurée et mesurable dans le temps. Il permet ainsi de structurer et de documenter l'ensemble du processus de réforme.

D'un point de vue technique, l'exercice de programmation répond aux exigences classiques d'un cycle de programme adossé aux principes de responsabilité et de mesurabilité. Focalisé sur les effets et impacts à réaliser dans la société concernée plutôt que sur les activités conduites, l'exercice de programmation consiste à élaborer un ensemble structuré d'actions menant à l'atteinte d'objectifs spécifiques, lesquels contribuent à améliorer la gouvernance et l'efficacité du secteur de la sécurité.

Il est important que la programmation de la RSS repose, de bout en bout, sur un dispositif national participatif, qui garantit la cohérence d'ensemble du programme et favorise une dynamique endogène. L'exercice de programmation inclut habituellement les actions suivantes:

- L'identification des parties prenantes ;
- La conduite d'une évaluation préalable qui détermine les menaces et besoins de sécurité, ainsi que la capacité des institutions à y faire face ;
- La définition des objectifs à atteindre à travers le processus de RSS et l'identification des domaines prioritaires ;
- La formulation du contenu du programme et la définition des modalités de mise en œuvre ;
- La mise en place d'une stratégie de communication et de sensibilisation ;
- La mise en place d'un système de suivi-évaluation permettant de documenter la progression vers les objectifs visés et d'opérer au besoin les réajustements nécessaires ;
- La budgétisation du programme et la mobilisation des financements ;
- La mise en œuvre du programme et la coordination des acteurs.

Ces différentes actions constituent les étapes autour desquelles s'articule le présent Outil. Bien que ces étapes soient définies indépendamment les unes des autres, il est à noter que la programmation est un processus continu ; il s'agit d'une succession d'opérations interdépendantes, comme l'illustre l'encadré 1.

Encadré 1 : Aperçu des phases de programmation de la RSS

En continu : communication, coordination, suivi et évaluations d'étapes



Approche fondamentale : leadership national de la programmation Avec l'appui continu de la CEDEAO

Les principes directeurs de la programmation de la RSS

La programmation de la RSS répond à plusieurs principes directeurs, indispensables pour assurer de la cohérence et favoriser la dynamique endogène du processus. Si le contexte et l'étendue des processus de RSS varient d'une situation à l'autre, l'objectif de toute réforme est le double renforcement de l'efficacité du secteur de la sécurité et de la responsabilité de ses acteurs. Ces objectifs doivent guider l'ensemble de la programmation de la RSS.

Pour assurer l'atteinte de ces objectifs, plusieurs principes essentiels doivent faire l'objet d'une prise en compte systématique. Il s'agit notamment de l'appropriation du processus de réforme par toutes les parties prenantes, du caractère inclusif et participatif du processus, de l'ancrage de la RSS dans la réforme de l'État et de l'adoption d'une approche holistique du secteur de la sécurité priorisant les enjeux de gouvernance.

2.1. L'appropriation du processus par les institutions et les populations

En tant que processus fondamentalement endogène, la réforme du secteur de la sécurité suppose l'implication active de toutes les parties prenantes nationales, qui doivent se sentir concernées et propriétaires du processus. Loin de se limiter aux sphères de décision centrales, le processus doit faire l'objet d'une appropriation active par l'ensemble des parties prenantes nationales, et ce à plusieurs niveaux.

Pour assurer cette dynamique endogène, un sentiment d'implication mutuelle et de responsabilité commune doit être partagé par les parties prenantes à quatre niveaux :

- les citoyens et les communautés, c'est-à-dire les différentes composantes de la population (hommes, femmes, jeunes filles et jeunes garçons¹) qui sont les cibles directes des objectifs de sécurité et de justice ;
- l'État, qui est garant de la stabilité nationale et de la réponse aux besoins de sécurité et de justice de chaque personne, conformément au principe de responsabilité consacré par les articles 4 et 41 du Cadre de prévention des conflits de la CEDEAO ;
- les institutions de sécurité et de justice, qui constituent les instruments au travers desquels l'État agit concrètement au profit des populations en matière de sécurité et de justice ;
- le personnel de ces institutions, c'est-à-dire les femmes et les hommes qui représentent et agissent au nom des institutions de sécurité et de justice.

Afin de garantir la dimension endogène qui constitue l'exigence première de tout processus national de RSS, il est important que ces quatre catégories d'acteurs parviennent à une compréhension commune des besoins des populations et de l'État en matière de sécurité, de la capacité des institutions à y répondre et des objectifs à atteindre à travers la RSS. La prise en compte des perspectives exprimées par ces différents niveaux d'acteurs est indispensable à toute programmation de la RSS et constitue un gage initial de la pertinence de l'approche adoptée.

2.2. Leadership national et caractère inclusif et participatif du processus

Les acteurs nationaux assurent le leadership du processus de réforme, dont ils définissent le contenu et les modalités, le rôle des partenaires internationaux (partenaires extérieurs) se limitant à accompagner et appuyer ce processus, et non pas à le diriger.

La RSS étant un processus national, il est essentiel que la politique et le programme de réforme du secteur de la sécurité soient élaborés, gérés et mis en œuvre par les acteurs nationaux plutôt que par des intervenants extérieurs. Ce sont en effet les acteurs nationaux qui se trouvent à l'initiative du processus de RSS et en assument la conduite, y compris dans les aspects de programmation, à travers un dispositif intersectoriel large permettant une approche inclusive et participative. Ceci requiert la mise en place de plateformes interactives ouvertes à l'ensemble des parties prenantes nationales : institutions nationales, mais aussi syndicats, associations de jeunes, organisations féminines et autres composantes de la société civile.

Ce dispositif inclusif permet de susciter un sentiment de responsabilité conjointe et une dynamique de collaboration entre l'ensemble des acteurs nationaux, de manière à générer des solutions endogènes et concertées, adaptées aux problèmes identifiés et aux besoins de chacun. Régler le processus de réforme sur cette dynamique inclusive et participative favorise l'adoption d'une approche conçue de manière globale et sur le long terme.

Sur le plan institutionnel, l'affirmation du leadership national dans la conduite du processus de réforme passe souvent par la mise en place d'une structure nationale de pilotage et de coordination de la RSS, comme cela a été le cas en Guinée (voir encadré 2). Cette structure, supervisée au niveau central par les principaux décideurs nationaux (chefs d'État, de gouvernement et d'institutions clés), repose cependant sur une stratification allant jusqu'au niveau décentralisé, propice à un processus participatif (voir aussi section 7.3). Il est important que les femmes fassent partie du dispositif à tous les niveaux, y compris dans les sphères décisionnelles. Loin d'être purement formelle, cette exigence permet de garantir un processus inclusif, représentatif et durable. La qualité de membre de la structure nationale de pilotage et de coordination de la RSS est réservée aux parties prenantes nationales (y compris la société civile), les partenaires extérieurs pouvant être invités à participer à un ou à plusieurs des niveaux selon des modalités préalablement définies.

Il est important que la structure ou mécanisme national de coordination de la RSS soit créé par un acte officiel adopté au plus haut niveau, tel qu'un décret présidentiel, qui lui fournit un mandat explicite et illustre le soutien politique nécessaire à l'accomplissement de sa mission. Les bonnes pratiques recommandent que cet acte officiel prévoie également les différents organes internes de la structure, leur organisation et leurs prérogatives, ainsi que les règles présidant à leur fonctionnement.

1
Voir L'Outil 1
sur le Leadership
politique et la
dynamique endogène
des processus de RSS

Encadré 2 : Structure nationale de pilotage de la RSS – l'exemple de la Guinée

En Guinée, la supervision, l'orientation politico-stratégique et le suivi de la mise en œuvre du Programme de réforme du secteur de la sécurité ont été confiés à un Comité national de pilotage de la RSS (CNP-RSS). Créé par décret en avril 2011, suite aux recommandations du rapport d'évaluation du secteur de la sécurité de mai 2010, le CNP-RSS a été placé sous l'autorité du Président de la République.

2.3. L'ancrage de la programmation RSS dans la réforme de l'État

Loin d'être un processus distinct et isolé des autres efforts de gouvernance, la RSS s'inscrit dans une vision globale du développement de l'État, portée par les documents stratégiques pertinents. Il est donc important d'ancrer la programmation de la RSS dans le cadre plus large des réformes institutionnelles et des efforts de modernisation de l'État et des administrations publiques.

Les pays d'Afrique de l'Ouest disposent généralement de documents-cadres qui définissent leurs politiques, stratégies et orientations générales en matière de gouvernance, notamment les Stratégies nationales de réduction de la pauvreté (DSRP) élaborées en cohérence avec les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD)². Dans le cas de la Sierra Leone, l'alignement constant de la réforme du secteur de sécurité sur les DSRP successifs depuis 2005³ a permis d'améliorer la cohérence programmatique au niveau stratégique. Au Libéria voisin, *l'Agenda pour la transformation* à l'horizon 2030 sert de document stratégique de référence pour une programmation intégrée de la RSS avec les autres priorités nationales.

Outre les documents-cadres tels que les DSRP, certains pays disposent aussi d'une politique nationale de sécurité et de défense qui fixe les orientations prioritaires dans ces domaines spécifiques. Il s'agit d'un document de référence permettant d'appréhender une vision intégrée de la sécurité au niveau national.

Lorsqu'aucun de ces documents stratégiques n'est disponible, il est important de prévoir leur élaboration en amont de l'exercice de programmation de la RSS. En particulier, la formulation ou la révision des documents de politique et stratégie nationale de défense et de sécurité constitue un préalable à toute réforme, même d'envergure limitée.

2.4. Une vision unique, un programme global, des projets et plans d'action sectoriels et transversaux

Un programme de RSS doit découler d'une vision globale de la sécurité, présenter une approche holistique et intersectorielle, cerner l'ensemble des questions de sécurité et veiller à la cohérence institutionnelle ainsi qu'à la complémentarité opérationnelle des acteurs de la sécurité.

Qu'ils soient entrepris après une crise ou un conflit majeur, ou plutôt dans le cadre d'efforts continus visant à une amélioration constante de la gouvernance sécuritaire même en temps de paix, les programmes de RSS traitent des questions de performance de l'outil sécuritaire, de l'application des règles de comportement individuel et collectif ainsi que du contrôle démocratique du secteur de la sécurité. Loin d'être des interventions isolées, les programmes de RSS s'inscrivent dans une dynamique plus large de construction de l'État de droit et de consolidation de la paix. A ce titre, ils doivent être menés en coordination avec les autres processus de gouvernance qui sont parfois entrepris en parallèle, tels que la justice transitionnelle, le processus de désarmement, démobilisation et réintégration des anciens combattants (DDR) ou encore la lutte contre la prolifération des armes légères et de petit calibre.

Conçue de façon globale et intégrée, la réforme est cependant conduite à travers des projets et plans d'actions sectoriels, qui constituent des mécanismes de mise en œuvre spécifiques à chaque domaine d'intervention (réforme de la défense, de la police, des douanes, etc.).

Outre ces projets et plans d'action sectoriels, il est utile d'élaborer des projets communs à l'ensemble du secteur de la sécurité pour aborder des thématiques ou sujets transversaux touchant l'ensemble des acteurs. Typiquement, ces projets transversaux peuvent porter sur des questions telles que la prise en compte de la dimension genre, la modernisation des structures administratives et la mise en place de systèmes de gestion des ressources humaines performants, le développement des mécanismes de contrôle interne, les modalités du contrôle démocratique, etc. (voir aussi section 5.3).

Encadré 3 : Prendre en compte la complexité du contexte politique et socio-économique

Dans bien des pays d'Afrique de l'Ouest, la faiblesse des institutions et de la gouvernance démocratique, l'insuffisance des ressources endogènes et la morosité du climat socioéconomique sous-tendent un environnement politique et sécuritaire instable. Quoique à des stades divers, tous les États membres de la CEDEAO sont engagés dans des processus de transition démocratique qui, pour certains, ont atteint une phase de consolidation (Ghana, Sénégal, Cap-Vert), tandis que d'autres œuvrent à asseoir une véritable autorité et légitimité étatiques.

Les forces de défense et de sécurité (FDS), à l'instar des autres composantes des nations, sont aussi engagés dans des processus de transition et de transformation qui visent à inscrire leur place et leur mission dans la construction d'un État de droit démocratique et respectueux des libertés fondamentales. Il est donc important d'inscrire l'exercice de programmation dans une discussion nationale plus large sur les rôles et responsabilités du secteur de la sécurité, au regard des principes d'équilibre des pouvoirs et de bonne gouvernance.

2.5. Prioriser les aspects liés à la gouvernance par rapport aux restructurations et équipements

Lors de la programmation, il est important de prendre en compte deux aspects distincts mais complémentaires : le « *soft* » et le « *hard* ».

Le *soft* renvoie à tout ce qui relève de la gouvernance, tout ce qui est immatériel, c'est-à-dire :

- les valeurs et normes éthiques et déontologiques ;
- les cadres légaux et réglementaires ;
- les attitudes et comportements individuels et collectifs ;
- les normes de responsabilité et de redevabilité ;
- le renforcement des capacités, la sensibilisation, etc.

Le *hard*, en revanche, concerne tout ce qui est de nature physique ou touche au matériel, tel que les équipements et les infrastructures du secteur de la sécurité, y compris leur entretien et la formation à leur utilisation.

L'expérience révèle que les administrations ont bien souvent tendance à focaliser leur attention sur des besoins purement matériels, quitte à déconnecter ces doléances des questions de gestion et de gouvernance. Le risque est alors grand de glisser d'un programme de RSS à un programme d'équipement des forces de défense et de sécurité (FDS), ce qui ne permet pas d'apporter une réponse durable aux défis constatés. De plus, le coût des équipements et infrastructures sécuritaires peut atteindre des montants astronomiques, et paraître exagéré au point de remettre en cause la qualité de la programmation et de décourager les partenaires.

Contrairement aux investissements *hard* dont la durée de vie est limitée, privilégier les dimensions *soft* de la réforme permet un impact plus durable sur la gestion des besoins humains et matériels, notamment à travers la modernisation du système de gestion des ressources humaines, la rationalisation des procédures d'achat et de gestion des biens, l'harmonisation des protocoles de communication interne, ou encore la prise en compte systématique des besoins spécifiques liés au genre.

Lors de la programmation de la RSS, il est donc important de veiller à une complémentarité et un équilibre adéquats entre le *soft* et le *hard*. Ainsi, la formation et l'équipement des FDS devraient être abordés dans la perspective d'une professionnalisation de ces forces, d'une gestion durable des ressources humaines mobilisées et d'une optimisation des ressources matérielles mises à leur disposition, et non pas comme une fin en soi. Il ne s'agit pas de disqualifier d'emblée toutes doléances matérielles, mais de veiller à ne pas les déconnecter des objectifs de gouvernance et de prestation de services qui sont au cœur du programme de RSS.

Cela implique, par exemple, que l'acquisition de nouveaux équipements de combat ou de maintien de l'ordre s'accompagne non seulement de la formation technique à leur utilisation, mais aussi de la formation déontologique aux règles sur l'usage de la force. L'acquisition de tels matériels suppose également le renforcement des capacités institutionnelles en matière d'entretien des équipements et de comptabilité matière, afin de garantir une gestion transparente et optimale des actifs. La prise en compte de toutes ces dimensions - avant même la décision d'acheter les nouveaux équipements - conditionne l'efficacité opérationnelle des institutions de défense et de sécurité.

C'est pourquoi, l'entité chargée de coordonner la RSS devra user de pédagogie pour faire comprendre aux acteurs de la sécurité que la réforme ne se limite pas à la prise en compte des besoins matériels, mais exige dans le même temps l'amélioration des cadres de gestion et des structures de gouvernance afin d'atteindre les résultats stratégiques attendus.

Identifier les acteurs clés de la programmation en fonction de leur rôle

La RSS touche aux prérogatives d'une multitude d'acteurs nationaux, qui doivent être consultés lors de la programmation chacun selon son rôle. Compte tenu du caractère politique et technique de la RSS, il est important de créer dès le début du processus un cadre large et inclusif de concertation, en maintenant cependant un nombre d'acteurs suffisamment restreint pour constituer un environnement de travail véritablement opérationnel.

La structure nationale de coordination de la RSS est habituellement chargée de coordonner l'exercice de programmation en associant l'ensemble des acteurs pertinents. L'implication de ces acteurs dans la programmation de la RSS est indispensable car :

- ils peuvent influencer en amont le contexte de programmation de la RSS ;
- ils sont les mieux placés pour veiller à une prise en compte adéquate par le programme de RSS de leurs rôles respectifs dans la gouvernance sécuritaire ;
- leur participation active contribue à la dynamique endogène qui constitue l'approche fondamentale de la RSS.

La liste des acteurs nationaux à impliquer dans la programmation varie d'un pays à un autre, en fonction du contexte⁴. La réalisation d'une cartographie permet d'identifier ces acteurs et de les classer en fonction de critères définis, tels que leur rôle institutionnel, leur apport technique ou encore leur légitimité. C'est à la lumière de ces paramètres que sont déterminés les modalités et moments adéquats pour associer chaque type d'acteurs. Certains seront ainsi impliqués tout au long du cycle de programmation, à travers des modalités qui peuvent évoluer d'une étape à l'autre, tandis que d'autres ne seront consultés qu'à des étapes spécifiques.

Parmi les principaux acteurs à associer à l'exercice de programmation, on distingue habituellement :

- les prestataires étatiques de justice et de sécurité ;
- les principaux ministères de tutelle ;
- les autres ministères et institutions concernés ;
- le Parlement ;
- les institutions indépendantes de supervision ;
- les acteurs non étatiques pourvoyeurs de justice et de sécurité ;
- les organisations de la société civile ;
- les partenaires extérieurs (c'est-à-dire internationaux).

3.1. Les prestataires étatiques de justice et de sécurité

Les prestataires étatiques de justice et de sécurité sont des acteurs clés et leur implication dans la programmation est capitale car c'est à travers eux que seront opérés de nombreux changements institutionnels et individuels. Il s'agit de l'ensemble des institutions de défense et de sécurité communément désignées par les termes de « porteurs d'uniformes » ou de « corps habillés ». Ces acteurs incluent :

- **les forces armées** : terre, air et mer, gendarmerie, garde présidentielle ou nationale, etc. ;
- **les services de sécurité** : police et autres forces de l'ordre, protection civile, services de douanes, d'immigration et de contrôle des frontières, etc. ;
- **les agences de renseignement** civiles et militaires ;
- **les personnels judiciaires et pénitentiaires.**

Dans bien des cas, ces institutions disposent de statuts particuliers et appliquent des règles de gestion dérogatoires au régime commun de l'administration publique.

3.2. Les principaux ministères de tutelle

Les départements ministériels dont relèvent les prestataires étatiques de justice et de sécurité assurent la gestion politique, administrative et financière de ces acteurs, essentielle à la réalisation des actions de programmation. C'est au niveau de ces ministères que la programmation sectorielle est pilotée. Dans le contexte ouest-africain, ceux-ci incluent principalement le ministère de la Défense, le ministère de l'Intérieur et/ou de la Sécurité, ainsi que le ministère de la Justice.

3.3. Les autres ministères et institutions concernés relevant de l'Exécutif

Les ministères en charge du budget et des finances, du plan, de l'administration du territoire sont également concernés par l'exercice de programmation de la RSS en raison de leurs compétences respectives. Ces départements civils apportent à la fois un appui technique direct dans l'exercice de programmation et une expertise complémentaire pour assurer la cohérence entre les différents plans sectoriels et les projets transversaux qui seront élaborés.

D'autres ministères (Affaires sociales, Genre et/ou Promotion de la femme, Formation et emploi, etc.) ou entités relevant de l'Exécutif (commission nationale de DDR, commission nationale de lutte contre la prolifération des armes légères, etc.) seront concernés par la programmation de la RSS, en raison de leur domaine d'intervention. L'implication de ces acteurs à des moments clés de la programmation permet d'établir des passerelles entre la RSS et d'autres processus ou questions connexes, tels que le DDR, la prise en compte de la dimension genre, ou encore la lutte contre les violences sexistes, contre les abus et violations des droits humains et contre la corruption dans le secteur de la sécurité. Il s'agit ainsi de renforcer la cohérence du programme de RSS avec les autres programmes nationaux, conformément à l'exigence d'une approche globale.

3.4. Le Parlement

Le Parlement joue un rôle crucial dans la programmation, notamment à travers la mise en place, en amont, d'un cadre légal propice à la RSS :

- Il veille à la clarté des dispositions constitutionnelles et légales établissant les rôles et responsabilités des différents acteurs de sécurité ;
- Il vote les lois qui régissent la gouvernance de ce secteur et définissent les modalités du contrôle démocratique dont il fait l'objet;
- Dans certains cas, il approuve les politiques et stratégies nationales de sécurité, qui fixent le cadre stratégique du programme de RSS.

De plus, impliquer le Parlement dans la programmation de la RSS permet de garantir une prise en compte adéquate du rôle permanent que joue cette institution essentielle dans la gouvernance du secteur de la sécurité :

- **Au titre de sa fonction de représentation**, le Parlement crée les conditions d'un débat national relatif aux préoccupations sécuritaires des populations et s'assure de leur prise en compte aussi bien au sein de la politique nationale de sécurité que dans les instruments qui en découlent, tels que les lois de programmation militaire⁵.
- **Au titre de sa fonction budgétaire**, le Parlement vote les lois de finances qui définissent le budget consacré au secteur de la sécurité, ainsi qu'à la réforme de ce secteur. Il contrôle également l'exécution de ces budgets.
- **Au titre de sa fonction de contrôle de l'action publique**, le Parlement assure le contrôle démocratique de l'action du pouvoir exécutif, ainsi que des FDS qui en relèvent. À cet effet, il met en place des mécanismes fonctionnels de contrôle parlementaire.
- **Enfin, au titre de sa fonction législative**, le parlement assure de façon continue la mise à jour du cadre légal et normatif applicable au secteur de la sécurité.

5
Voir l'Outil 5
sur le contrôle
parlementaire
du secteur de la
sécurité.

3.5. Les institutions indépendantes de supervision

En fonction du contexte, d'autres institutions peuvent aussi être associées à l'exercice de programmation. Il s'agit des institutions indépendantes ayant un rôle de contrôle externe du secteur de la sécurité, telles que le pouvoir judiciaire, le Conseil économique et social, le Médiateur de la République, l'Institution nationale de promotion et protection des droits humains, l'Agence nationale de lutte contre la corruption, la Cour des comptes ou le bureau de l'Auditeur général, etc.

Bien que toutes ces institutions ne participent pas nécessairement à l'intégralité de l'exercice de programmation, il est tout de même important de les associer à des étapes clés, et ce en raison de la légitimité que leur confère leur rôle institutionnel. Leur implication peut être assurée au travers de rencontres consultatives servant à définir le contenu du programme de RSS, ou encore de séminaires et ateliers de partage et de validation des résultats de la programmation.

3.6. Les acteurs non étatiques pourvoyeurs de sécurité

En fonction des contextes, notamment en cas d'absence ou de défaillance des FDS, des acteurs non étatiques peuvent jouer un rôle important dans la prestation de services de justice et de sécurité. Il s'agit des gardes communautaires ou religieux, des institutions de justice traditionnelle, des groupes d'autodéfense, des groupes armés, des milices, des sociétés privées de gardiennage et autres entreprises de sécurité privées, etc.

Lors de la programmation, tous ces acteurs doivent être pris en compte aussi bien en raison de leur influence sur l'environnement sécuritaire que comme sources d'information sur les besoins de justice et de sécurité.

Il est possible que certains acteurs non étatiques perçoivent la réforme comme une menace et s'y opposent, ce qui pourrait constituer un facteur de risque à prendre en compte. Le processus de RSS peut, en effet, avoir un impact sur les activités et l'image de ces acteurs.

7
Voir l'Outil 7 sur la place des prestataires non-étatiques de justice et de sécurité dans la RSS.

3.7. Les organisations de la société civile

Dans leur extrême diversité (voir encadré 4), les organisations de la société civile (OSC) constituent des acteurs de terrain importants, y compris dans les endroits les plus reculés. Elles ont généralement une bonne connaissance et une solide compréhension des aspirations des populations, de leurs problèmes, des défis ainsi que des opportunités et dynamiques sociales au niveau communautaire. Du fait de leur proximité avec les populations, les OSC fournissent une perspective citoyenne sur les questions de sécurité et les relations civilo-militaires, et contribuent à générer des solutions originales et pertinentes.

Encadré 4 : La diversité des OSC

Selon sa nature, chaque type d'OSC peut offrir à la RSS une contribution spécifique.

- Organisations de jeunesse, associations estudiantines
- Organisations de femmes
- Organisations de défense des droits humains
- Associations de soutien aux victimes
- Organisation de promotion de la bonne gouvernance
- Organisations de lutte contre la pauvreté
- Syndicats et groupements professionnels
- Organisations confessionnelles et groupements religieux
- Centres d'études, instituts de recherche, monde académique
- Organisations de médias (observatoire des médias, syndicats de journalistes, conseil des patrons de presse...), etc.

Ces organisations peuvent être actives sur le plan régional ou national, tout comme au niveau communautaire ; elles peuvent opérer de façon indépendante ou coordonner leur action au sein de collectifs, de réseaux, de mouvements, etc. La programmation gagne à tenir compte des plus-values offertes par chaque type d'OSC.

Outre les avantages stratégiques et opérationnels que présentent leur participation, l'implication des OSC relève également du principe démocratique et favorise l'appropriation nationale de la RSS. Tout au long du processus, les OSC peuvent jouer un important rôle de relais et de filtre entre les populations et les institutions. Elles peuvent ainsi contribuer à renforcer la pertinence des options envisagées, la cohérence des interventions et les chances d'obtenir les effets et impacts souhaités.

Pour associer au mieux la société civile, il est nécessaire d'identifier et de cartographier les OSC en fonction de leur expertise en matière de gouvernance, de sécurité, de programmation ou d'autres domaines d'intérêt pour la RSS.

6
Voir aussi l'Outil 6 sur la place de la société civile dans la RSS.

3.8. Les partenaires extérieurs dans la programmation de la RSS

Le rôle des partenaires internationaux (appelés partenaires extérieurs dans cet Outil) dans le processus de la RSS consiste à intervenir en appui aux acteurs nationaux. Dans le contexte de la programmation, les partenaires extérieurs sont principalement les organisations régionales et institutions internationales tels que les Nations Unies, l'Union africaine (UA), la CEDEAO, l'Union européenne (UE), ainsi que les partenaires bilatéraux.

4
Voir l'Outil 4 sur la gestion efficace de l'appui extérieur à la RSS.

Confrontés à des urgences multiples, certains États d'Afrique de l'Ouest disposent parfois de capacités limitées pour assumer seuls l'organisation du processus de RSS. Ils peuvent alors faire appel à des soutiens extérieurs. Même dans ces conditions, la formulation par l'État concerné d'une requête officielle d'assistance - fondée sur une évaluation réaliste de ses besoins et moyens endogènes - permet de transmettre un signal fort de leadership national et peut, par conséquent, faciliter la mobilisation d'appuis extérieurs.

Compte tenu de l'importance cruciale du principe de leadership national, il est impératif que la prise de décisions stratégiques et la conduite des opérations demeurent la prérogative exclusive des acteurs nationaux, et ce même si l'opération est financée par un partenaire extérieur. Face au déficit réel ou supposé d'expertise locale, certains partenaires extérieurs peuvent être tentés d'importer leurs propres ressources humaines et d'imposer ainsi leur approche et leur vision. Ceci risque fort de nuire à la dimension endogène et à la cohérence d'ensemble du processus de réforme. En réalité, le renforcement des capacités nationales, par le biais d'une assistance technique ciblée et d'un transfert de compétences durable, offre des solutions mieux adaptées au déficit d'expertise locale.

Dans un souci d'inclusion et de cohérence, le processus de programmation doit veiller à réunir et à impliquer tous les partenaires dans un effort commun, afin de tirer profit de tout l'éventail d'expertises et d'expériences disponibles. Pour ce faire, le partage d'informations constitue un enjeu majeur et un moyen efficace de modérer les ambitions et/ou les velléités des uns et des autres, ce qui requiert la définition de priorités claires et le recours à des qualités de discernement, de tact et de diplomatie.

La programmation étant un processus technique et politique exigeant, il peut s'avérer utile de renforcer très tôt les capacités de l'ensemble des acteurs impliqués, y compris le personnel des partenaires extérieurs. En fonction du contexte, organiser au début de l'exercice de programmation une formation sur la programmation de la RSS ou un atelier méthodologique permet à tous les acteurs d'harmoniser leurs méthodologies et peut générer une dynamique constructive.

L'évaluation préalable

4.1. Qu'est-ce que l'évaluation préalable ?

Comme le montre l'encadré 1, la première étape de la programmation est consacrée à l'évaluation préalable de la situation. Il s'agit de dresser un bilan initial des menaces et des besoins en matière de sécurité des populations et de l'État, et d'analyser les capacités des institutions à y répondre. À partir des informations recueillies, l'évaluation préalable dresse un diagnostic exhaustif des lacunes, problèmes et dysfonctionnements du secteur de la sécurité, formule des recommandations visant à mettre en adéquation les attentes en matière de sécurité avec la capacité des institutions à y répondre et permet de dégager les toutes premières activités nécessaires au lancement de la RSS dans son ensemble.

L'évaluation préalable doit déterminer entre autres :

- les besoins sécuritaires et de justice parmi les populations ;
- les catégories de population concernées (hommes, femmes, jeunes filles et jeunes garçons, classes sociales, régions, groupes ethniques et religieux, etc.) ;
- la capacité des institutions de sécurité concernées à répondre aux besoins identifiés ;
- les initiatives et programmes déjà en place et les réponses apportées par les acteurs locaux, nationaux et internationaux, ainsi que leur adéquation aux besoins identifiés ;
- l'adéquation des ressources disponibles aux besoins identifiés.

Cette étape est sanctionnée par un rapport d'évaluation préalable, qui décrit la situation de départ et identifie les points d'entrée appropriés. Elle inclut l'ensemble des opérations préparatoires à la rédaction proprement dite d'un programme de RSS. Dans le contexte d'une réforme ciblée, l'évaluation préalable se concentre sur une institution de sécurité spécifique ou un domaine d'intervention en particulier, tel que la police, la gestion des frontières, le parquet, la protection civile, etc.

4.2. Comment procéder à une évaluation préalable ?

La phase d'évaluation préalable peut être divisée en plusieurs étapes : la préparation, la collecte d'informations, l'analyse et la rédaction d'un rapport, et enfin la communication des résultats.

4.2.1. Préparer l'évaluation préalable

Pour être fructueuse, la phase d'évaluation préalable doit faire l'objet d'une préparation minutieuse. À cet effet, il s'agit de :

- **mobiliser, au niveau politique et diplomatique, l'ensemble des acteurs concernés** (acteurs nationaux et partenaires internationaux) en expliquant la raison d'être et les modalités d'exécution de l'évaluation préalable. Il peut être utile, à cette étape, de s'assurer l'appui d'un partenaire intergouvernemental tel que l'Organisation des Nations Unies (ONU) ou l'une de ses agences et programmes, l'Union africaine (UA), ou la CEDEAO ;
- **mettre en place une équipe d'experts multidisciplinaires, qui sera chargée de conduire l'évaluation préalable (voir encadré 5)** ; cette équipe d'experts est généralement placée sous la supervision technique d'un comité restreint réunissant de hauts cadres nationaux et des spécialistes mis à disposition par les partenaires clés. Le rôle de supervision du comité consiste à valider, à chaque étape, la méthodologie et la qualité du travail de l'équipe d'experts chargée de réaliser l'évaluation préalable ;
- **mettre à disposition les moyens financiers** nécessaires à la conduite et à la validation de l'évaluation préalable ;
- **réaliser une revue documentaire préparatoire**, destinée à identifier le type d'informations à recueillir, les principaux acteurs cibles, et à élaborer la méthodologie de travail (voir encadré 5).

Toutes les sources d'informations non disponibles au moment de l'élaboration de la méthodologie seront recherchées lors de la collecte des données proprement dite. En règle générale, la méthodologie prévoira aussi l'élaboration des guides d'entretien et des questionnaires ;

- **planifier les visites de prise de contact tout en ciblant les acteurs clés** y compris les responsables de la gestion et du contrôle des institutions de sécurité ;
- **organiser les aspects logistiques** liés au déploiement des experts et à la collecte des données sur le terrain.

Encadré 5 : Mettre en place une équipe d'experts chargée de conduire l'évaluation préalable

Le mécanisme national de pilotage et de coordination de la RSS peut confier la conduite de l'évaluation préalable à une équipe de spécialistes multidisciplinaire, disposant de l'expertise technique nécessaire à cet exercice. Pour ce faire, il est recommandé :

1. d'élaborer des termes de références spécifiant les objectifs et résultats attendus de l'évaluation préalable ainsi que les compétences recherchées à cet effet ;
2. de procéder au recrutement des experts nationaux et étrangers composant cette équipe multidisciplinaire.

Si l'expertise technique est disponible au niveau national et que le climat de confiance le permet, il convient de privilégier le recrutement d'experts nationaux car cela favorise le renforcement de leurs capacités par la pratique et renforce la pérennité du processus technique.

Parfois, le travail d'évaluation préalable (tout comme la formulation de programme) nécessite également l'appui d'une équipe d'experts en RSS provenant d'autres pays, afin d'éviter les suspicions et de garantir une certaine neutralité. Lorsque cela est nécessaire, et dans le cadre de l'appropriation régionale qui est l'extension au niveau de la CEDEAO des principes d'appropriation locale et nationale, il est souhaitable de mobiliser en priorité des experts ouest-africains impartiaux et familiers des réalités régionales, avant de rechercher l'expertise au-delà.

Encadré 6 : Sources d'information pour la revue documentaire préparatoire

Lors de la préparation de l'évaluation préalable, une revue documentaire préliminaire peut être utile pour appréhender le contexte général et développer la méthodologie de collecte d'information la mieux adaptée. À cet effet, diverses sources d'informations peuvent être exploitées, notamment :

- **les documents du cadre légal**, tels que les lois et règlements, les conventions, les politiques et stratégies nationales en matière de défense, sécurité, justice, droits humains, etc. ;
- **le corpus des normes éthiques et de comportement qui régissent les institutions de défense et de sécurité**, notamment les codes de conduite, politiques anti-corruption, politiques contre les abus de pouvoirs et le harcèlement moral et sexuel, politiques d'équité de genre, etc. ;
- **les curricula de formation** professionnelle des forces de défense et de sécurité ;
- **la documentation relative aux projets et programmes antérieurs** ou existants, y compris les documents de projets, plans de travail, rapports d'autres évaluations préalables, de mi-parcours ou de fin de programme, rapports de séminaires ou ateliers ;
- **les analyses des médias et de la société civile**, notamment des films documentaires, enregistrements audio, articles de presse, études, synthèses et résultats d'enquêtes menés par des organisations de la société civile ou centres de recherche, etc.

Selon le contexte, ces éléments peuvent être disponibles sous forme écrite ou audiovisuelle. Au-delà des archives publiques et de celles détenues par certains acteurs clés, il peut aussi s'avérer utile de recourir aux archives privées, telles que des documents rares conservés à titre individuel par des personnels en retraite.

4.2.2. Collecter et traiter les informations

Une fois les actions préparatoires réalisées, l'équipe d'experts multidisciplinaire est en mesure de définir, en fonction du contexte, la méthodologie la mieux adaptée pour la collecte des informations qui serviront à dresser un diagnostic initial des besoins en matière de RSS.

À cet effet, il est important :

- d'identifier avant tout le type d'informations recherchées et les acteurs à interroger ;
- de contacter ces acteurs et d'établir un plan de déploiement sur le terrain pour aller à leur rencontre ;
- de concevoir des outils de collecte d'information adaptés aux acteurs ciblés ainsi qu'aux informations souhaitées (voir encadré 7) ; et enfin
- de procéder au déploiement effectif afin de collecter les informations requises.

Dans le cadre de la collecte d'information, l'équipe d'experts pluridisciplinaire sera amenée à se rendre dans plusieurs localités et à visiter les locaux de certaines institutions, comme des commissariats de police, des lieux de détention, des services de documentation et d'archives, etc. Il est important d'assurer une représentation géographique (régions, provinces, départements, villes, villages) et institutionnelle équitable et pertinente au regard du contexte.

Encadré 7 : Exemples d'outils pour la collecte d'information

Les guides d'entretien : Des guides d'entretien peuvent être élaborés pour orienter les échanges individuels ou en groupes restreints, en tenant compte de la spécificité de chaque personne ou groupe-cible. Ces guides ne sont pas distribués aux personnes interviewées ; ils servent plutôt d'aide-mémoire aux membres de l'équipe qui réalise la collecte d'information, afin de leur permettre d'aborder toutes les questions utiles.

Les questionnaires : Des questionnaires peuvent être élaborés et distribués à des groupes de personnes issues des parties prenantes au processus de RSS. Ces groupes sont généralement identifiés soit sur la base d'une compétence particulière, soit selon un principe d'échantillonnage.

Attention : La distribution et la collecte des questionnaires doit être organisée de manière à préserver l'anonymat lorsque cela est nécessaire. Le recours aux questionnaires en ligne doit prendre en compte le niveau d'accès des groupes cibles à l'outil informatique et à l'internet. S'agissant d'une méthode écrite, il faut également tenir compte du niveau d'alphabétisation des personnes interrogées par questionnaire.

Les méthodes les plus courantes de collecte d'information incluent :

- **Les enquêtes de terrain**

Une fois déployés, les membres de l'équipe peuvent réaliser des enquêtes portant sur un sujet ou un groupe-cible particulier. Bien que contraignante sur le plan logistique, cette méthode peut permettre d'équilibrer la répartition géographique et sociale des réponses, surtout en sortant des capitales.

- **Les groupes de réflexion**

La facilitation de discussions en petits groupes permet de faire ressortir des préoccupations collectives. Cette méthode donne des résultats concluants lorsque chaque participant se sent libre d'exprimer ses opinions en présence des autres membres du groupe ; c'est pourquoi, dans un contexte institutionnel, il est préférable d'éviter les écarts hiérarchiques trop importants. Au-delà des institutions et des organisations, des groupes de réflexion peuvent aussi être organisés au sein des communautés. Dans certains cas, l'organisation de groupes entre personnes du même sexe, de la même tranche d'âge, de la même région géographique, ou de la même tendance politique favorise un climat de confiance.

- **Les entretiens avec des personnes ressources**

Ces personnes sont identifiées parmi les points de contacts disposant d'informations utiles pour la programmation. Il peut s'agir de personnels des institutions de défense, de sécurité et de la justice (à différents niveaux hiérarchiques) ou de personnels des institutions de contrôle externe (institution nationale de médiation, commission des droits humains, parlementaires ou anciens parlementaires, etc.), de membres de la société civile, de leaders communautaires et d'opinion (chefs traditionnels, autorités confessionnelles, représentants syndicaux, élus locaux, etc.). Dans certains cas, le recours à un interprète peut être nécessaire pour mener ces entretiens. Il convient alors de préparer l'interprète en amont en lui indiquant le contexte, les sujets qui seront abordés ainsi que les éventuelles sensibilités en jeu.

Tout au long de la collecte d'informations sur le terrain, l'équipe d'experts veillera à observer la dynamique, les attitudes et le comportement des acteurs du secteur de la sécurité, et plus largement des personnes rencontrées dans différents contextes. Des éléments de contexte importants peuvent être décelés aussi bien dans la rue qu'aux abords ou dans l'enceinte des institutions de sécurité, de défense, de justice et de contrôle externe.

Une fois les données requises collectées, l'équipe d'experts chargée de l'évaluation préalable procède à leur traitement. Il s'agit de regrouper les données recueillies sur le terrain et de les analyser afin de dégager des constats, qui seront ensuite organisés de façon logique. Le traitement des données collectées requiert des capacités en analyse qualitative et quantitative qu'il convient d'intégrer aux compétences requises lors de l'élaboration des termes de références de l'équipe d'experts multidisciplinaire.

Encadré 8 : Prise en compte des sexospécificités lors de la collecte d'informations

Les femmes, les hommes, les jeunes filles et les jeunes garçons ne perçoivent pas les menaces et la sécurité de la même manière. Pour restituer une image fidèle de la société, la collecte des informations doit donc prendre en compte les différences de perception et de priorités qui sont influencées par les sexospécificités. Cela peut être réalisé de plusieurs manières :

- ✓ en garantissant la participation de femmes et d'hommes non seulement dans l'équipe de collecte d'informations, mais aussi parmi les personnes ressources et dans les groupes de réflexion ;
- ✓ en travaillant en collaboration avec des organisations de femmes et des organisations représentant certaines minorités ;
- ✓ en prenant les dispositions idoines pour favoriser la participation des femmes et des jeunes filles dans les discussions de groupe ;
- ✓ en documentant l'origine des réponses collectées de façon à pouvoir ventiler les données en fonction du sexe, de l'âge, de l'appartenance institutionnelle ou encore de la localisation géographique des personnes à l'origine de ces informations ;
- ✓ en intégrant à la revue documentaire l'analyse des politiques nationales, sectorielles et institutionnelles liées au genre.

4.2.3. Rédiger le rapport d'évaluation préalable

Une fois les informations collectées et analysées, la phase d'évaluation préalable est finalisée par la rédaction d'un rapport, qui suit plusieurs étapes.

L'analyse et l'organisation des données collectées débouchent sur la rédaction d'un premier jet du rapport de l'évaluation préalable. Il est important d'inclure dans ce projet de rapport :

- une présentation du contexte général ;
- l'identification des menaces, des défis et des besoins en matière de sécurité de l'État et des personnes ;
- la présentation de la structure du secteur de la sécurité (sans omettre les mécanismes de contrôle civil et démocratique) ;
- l'analyse des capacités de ce secteur à répondre aux besoins identifiés, et le diagnostic de ses dysfonctionnements ;
- la définition des besoins en matière de réforme et des différentes options en vue d'améliorer la performance et la redevabilité de l'outil sécuritaire ; et
- les documents annexes y compris une feuille de route qui formule des recommandations spécifiques à chaque acteur clé en vue de la réussite de l'ensemble du processus de programmation. Cette feuille de route permet à la fois de planifier efficacement la suite et de canaliser les attentes de toutes les parties prenantes.

Une fois le projet de rapport d'évaluation préalable rédigé, l'équipe d'experts pluridisciplinaire veillera le soumettre dans un premier temps au comité qui supervise son travail, avant de le partager pour avis avec le cadre de concertation mis en place pour l'exercice de programmation. Il est également souhaitable de présenter les résultats préliminaires aux acteurs interviewés, afin de confirmer la justesse des constats dégagés. Ces différents niveaux de consultation peuvent être effectués lors de rencontres d'échanges et de restitution. L'objectif est de permettre un enrichissement et une validation initiale des résultats, tout en favorisant une appropriation nationale large grâce à une approche inclusive et participative.

La prise en compte des observations pertinentes recueillies lors de ces échanges et de celles formulées par les partenaires extérieurs impliqués dans le processus de réforme doit permettre à l'équipe d'experts multidisciplinaire de finaliser le rapport de l'évaluation préalable, avant de le soumettre à l'approbation des mandataires et de le diffuser.

Après approbation du rapport d'évaluation préalable par les mandataires, il peut être utile d'organiser un atelier ou un séminaire national sur la RSS ou des états généraux sectoriels. Ce type d'activités, qui s'inscrit dans une stratégie globale de communication, favorise l'appropriation nationale du contenu du rapport d'évaluation préalable. Cela permet de développer une vision inclusive de la RSS et facilite la définition consensuelle des changements à opérer ainsi que leur ordre de priorité.

Durant la phase d'évaluation préalable, la gestion des partenaires multilatéraux et bilatéraux représente souvent un défi technique majeur. La mise en place d'un cadre de coordination est nécessaire, à ce stade, pour canaliser les interventions de chacun des acteurs (voir sections 7.4 à 7.6).

Formuler le programme

5.1. Qu'est-ce que la phase de formulation du programme?

La formulation du programme correspond à la phase d'élaboration du document de programme de RSS. Cette phase comprend notamment la structuration du cadre de formulation ; puis l'élaboration du contenu du document de programme et sa budgétisation, en garantissant une prise en compte adéquate des piliers sectoriels de la réforme et des questions transversales.

L'exercice de formulation du programme s'appuie sur les résultats de la phase d'évaluation préalable du secteur de la sécurité (contenus dans le rapport d'évaluation préalable) et sur d'autres documents de référence tels que :

- les documents d'orientation de politiques nationales, comme le programme de politique générale du gouvernement, le Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), la stratégie d'atteintes des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), etc. ;
- les rapports portant sur l'orientation, la vision nationale sur la sécurité et/ou sur la RSS, le rapport des états généraux de la justice, de la défense ou de la sécurité, ou encore le rapport du séminaire national sur la RSS, etc. ;
- les documents de politiques sectorielles (défense, sécurité, justice et secteurs connexes). Lorsque de tels documents sont inexistant, obsolètes ou inadaptés, il est souhaitable d'en assurer la formulation ou la révision avant d'engager une réforme, même de portée limitée, afin de garantir un cadre politique adapté.

La phase de formulation a pour but de produire un document qui, dans un cadre stratégique, global et cohérent, prévoit des interventions claires en vue de résoudre les problèmes et dysfonctionnements constatés lors de l'évaluation préalable. C'est donc un exercice technique qui requiert une expertise parfois difficile à mobiliser au niveau national. Pour autant, afin de garantir l'appropriation et le leadership national requis, il est indispensable de placer la formulation du programme de RSS sous la responsabilité d'une structure ou équipe technique nationale intersectorielle, appuyée au besoin par des experts internationaux.

5.2. Comment structurer le cadre de formulation du programme ?

Les bonnes pratiques recommandent, avant toute chose, la mise en place d'un cadre de travail organisé, propice à la formulation du programme. Ceci suppose la mise en place d'un groupe technique chargé de la formulation du programme d'une part, et la définition d'un processus clair de formulation du programme d'autre part.

Dans le cadre d'une définition claire des responsabilités, la tâche d'élaborer le contenu du programme peut être confiée à un groupe technique composé de représentants des parties prenantes nationales. Pour mettre en place ce cadre inclusif de formulation du programme, il est nécessaire d'identifier au sein des parties prenantes les représentants qui prendront une part active à l'élaboration du document de programme.

Une fois le groupe technique de formulation du programme mis en place, il est souhaitable de l'organiser en sous-groupes thématiques, afin de favoriser une prise en charge adéquate de tous les aspects importants. Typiquement, les sous-groupes thématiques peuvent se concentrer sur la défense, la sécurité, le renseignement, la justice, les douanes, le contrôle parlementaire, la prise en compte de la dimension genre, etc. L'encadré 9 présente l'expérience de la Guinée en matière de structuration du groupe technique de formulation du programme de RSS.

Encadré 9 : Structure du groupe technique de formulation du programme en Guinée

En Guinée, l'établissement du programme de la RSS a été confié à cinq groupes de travail sectoriels et à un groupe spécialement chargé de la mise en cohérence a posteriori des propositions formulées par les cinq groupes sectoriels.

Cette division du travail a permis une approche inclusive au niveau de l'Exécutif, chaque ministère ayant nommé des techniciens compétents pour participer aux différents groupes. Ainsi, chaque ministère était en mesure de s'assurer que le programme couvrait effectivement ses priorités. En favorisant une participation active des principaux ministères concernés tout au long de la formulation du programme, cette approche a permis de renforcer la dynamique endogène de la RSS et le sentiment de responsabilité conjointe des parties prenantes dans le processus.

Toutefois, il faut souligner une limite de cette expérience : l'approche guinéenne est restée circonscrite aux acteurs institutionnels et a ménagé peu de place pour les contributions directes de la société civile, pourtant indispensables dans le cadre d'un processus inclusif.

Il est essentiel d'inscrire le travail de formulation du programme dans une démarche axée sur les résultats, en partant d'une identification claire des objectifs stratégiques visés par la réforme. La méthodologie de travail du groupe technique devrait aussi fixer des échéances claires pour la finalisation du document de programme, et préciser la répartition des rôles et des responsabilités. Enfin, il est important de définir les mécanismes de coordination, de suivi de la progression et d'ajustement du processus de formulation, ainsi que les modalités d'évaluation et de contrôle qualité du travail produit. La mise en place, à travers ces éléments, d'un cadre de travail structuré facilite une formulation harmonieuse et réussie du document de programme, dans les délais impartis.

La formulation du programme étant un exercice technique exigeant, il peut s'avérer nécessaire de renforcer les capacités des membres du groupe technique de formulation à travers une formation spécifique.

Dans un souci d'efficacité, le travail du groupe technique de formulation du programme devrait être encadré par des termes de références clairs, énonçant explicitement :

- les modalités opérationnelles de l'exercice de formulation, en précisant que la primauté revient aux acteurs nationaux qui doivent assumer le leadership ;
- la nécessité de procéder de façon inclusive et participative, sans omettre la société civile ;
- les exigences techniques relatives au contenu et aux processus de concertation opérationnels avec les partenaires ;

- la mise en place d'un dispositif de suivi et de partage d'informations avec l'ensemble des acteurs sur le déroulement de l'exercice de formulation de programme ; et
- les modalités de validation du document de programme issu de la phase de formulation.

La validation du document de programme a généralement lieu à trois niveaux : d'abord une validation interne au sein du groupe technique chargé de la formulation du programme ; puis un comité restreint composé des représentants des principaux acteurs nationaux et de partenaires internationaux examine et avale la proposition d'un point de vue technique, puis politique ; enfin, le programme formulé est soumis à une validation nationale large incluant toutes les parties prenantes et les partenaires de mise en œuvre de la RSS.

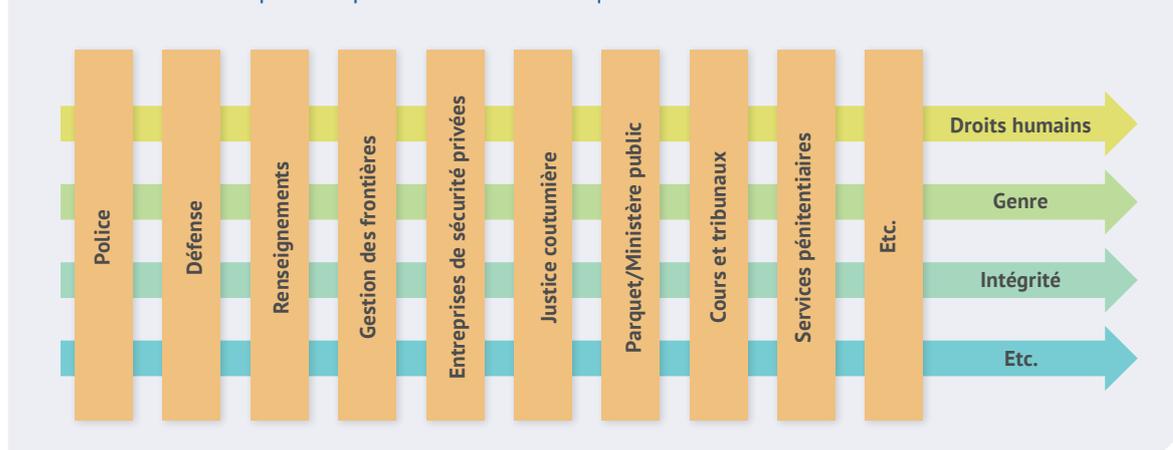
Bien que la formulation du programme incombe en premier lieu aux acteurs nationaux, ceux-ci peuvent au besoin requérir l'appui d'experts internationaux recrutés à cet effet. Le recours à une expertise technique extérieure peut permettre d'améliorer la qualité du travail, tout en maintenant une indépendance nécessaire par rapport à l'approche spécifique du partenaire qui soutient financièrement la formulation du programme.

5.3. Assurer une programmation globale et intégrée

Pour assurer une approche globale, la RSS doit faire l'objet d'une programmation intégrée qui :

- prend en compte les piliers sectoriels et les questions transversales (voir encadré 10) ;
- séquence les interventions de manière logique et définit des projets pilotes adaptés au contexte ;
- garantit la cohérence d'ensemble du programme et sa coordination avec les autres processus nationaux touchant à la gouvernance et à la sécurité ;
- identifie et planifie les actions préliminaires nécessaires au succès du programme.

Encadré 10 : Exemples de piliers sectoriels et questions transversales



5.3.1. Les piliers sectoriels

Dans la terminologie de la RSS, les *piliers* correspondent aux composantes sectorielles du programme. Il s'agit d'une approche qui identifie les acteurs fondamentaux de la sécurité par domaine d'activité, en distinguant par exemple les forces armées, la police, la gendarmerie, le parquet, l'administration pénitentiaire, etc. Les dysfonctionnements constatés au niveau de ces catégories d'acteurs sont traités à travers des projets ou plans d'action sectoriels, qui peuvent par exemple se focaliser sur la réforme de la défense, de la police, des services de contrôle aux frontières, etc. Au-delà des acteurs primaires de la sécurité, les piliers programmatiques comprennent également les prestataires non étatiques de justice et de sécurité, tels que les autorités de justice traditionnelle, ou encore les entreprises de sécurité privées.

Pour chaque pilier sectoriel, le document de programme prévoit un plan d'action dédié qui se décline en projets spécifiques et détermine :

- les objectifs sectoriels et résultats attendus de la réforme ;
- les effets attendus au niveau sectoriel ;
- les produits qui permettent d'obtenir les effets indiqués ;
- les activités permettant d'obtenir les produits identifiés ;
- les ressources nécessaires à la réalisation de ces activités ;
- les outils et mécanismes de suivi et d'évaluation en fonction des résultats attendus ;
- les délais de mise en œuvre et échéances de rapportage ;
- l'identification des partenaires, la définition de leurs rôles et des soutiens attendus : il convient à ce stade de consulter les partenaires et de procéder à une validation technique conjointe portant sur la pertinence et la faisabilité du plan de travail proposé.

Chaque plan d'action sectoriel doit faire l'objet d'une validation par les autorités nationales à travers les structures étatiques de mise en œuvre de la RSS et le(s) ministère(s) concerné(s).

Il est important de préserver un certain équilibre entre les différentes composantes sectorielles du programme national de RSS. Par exemple, accorder une attention excessive à la défense au détriment des besoins exprimés par les autres secteurs risque d'engendrer des déséquilibres contreproductifs et des frustrations difficiles à apaiser (voir encadré 11).

Encadré 11 : Prendre en compte le déséquilibre entre différentes composantes du secteur de la sécurité

Dans certains pays, les forces armées bénéficient d'un ascendant sur les forces de sécurité, de sorte que ces dernières ont du mal à s'affirmer dans les discussions liées à la programmation de la RSS. De même, les échanges peuvent être tendus entre les FDS et les administrations civiles, ou entre ces dernières et les acteurs de la société civile. Il faut donc assurer les conditions d'un dialogue égalitaire et apaisé entre les différents acteurs.

Le déséquilibre entre les différents acteurs représente un défi de programmation important, qui complique la priorisation des activités du programme de RSS. Parfois, cette priorisation peut se révéler tout aussi difficile au sein d'une même composante en raison de compétitions internes, par exemple entre deux directions, services ou armées. La hiérarchisation des besoins est un exercice délicat, qu'il convient de réaliser d'abord par secteur, par année et pour chaque année entre les différents secteurs. Le séquençage des interventions doit reposer, avant tout, sur l'ordre logique des activités, en veillant à la cohérence d'ensemble de la planification.

5.3.2. Les questions transversales

Outre les piliers sectoriels, il existe des enjeux transversaux de la RSS affectant l'ensemble des acteurs de la sécurité. Ce sont notamment les questions relatives à la bonne gouvernance financière des institutions de défense et de sécurité, au respect et à la protection des droits humains, à la prise en compte de la dimension genre dans la gouvernance sécuritaire, au contrôle démocratique et civil des FDS, etc. La prise en compte systématique de ces questions transversales est importante à chaque niveau de conception et d'exécution des projets et plans d'actions sectoriels.

Toutefois, les questions transversales peuvent aussi faire l'objet de projets distincts. Ainsi, par exemple, le programme national de RSS peut consacrer un projet spécifique à l'intégration d'une perspective de genre dans la gouvernance de la sécurité. Un tel projet s'adressera alors à l'ensemble des institutions impliquées dans la RSS et permettra d'accorder une attention supplémentaire à la question cruciale du genre. Il est important de noter que la mise en œuvre de projets dédiés à des thématiques transversales n'annule en rien la nécessité de systématiser leur prise en compte dans les projets sectoriels, les deux étant complémentaires.

5.3.3. Garantir la cohérence du programme

Eu égard à l'adoption d'une approche globale, le programme national de RSS peut avoir une structure complexe incluant plusieurs projets sectoriels et transversaux. Il est important de veiller à la cohérence d'ensemble du programme, à travers ses différentes composantes sectorielles et transversales. À cet effet, il est souvent nécessaire de séquencer les interventions, en prenant en compte les interactions entre différents projets ou plans d'action.

Au regard de la complexité du contexte national, il est aussi indispensable d'assurer la cohérence du programme de RSS avec les autres processus nationaux exécutés de façon concomitante, tels que le DDR, la justice transitionnelle, le contrôle des armes légères et de petit calibre, la lutte contre les mines anti-personnel, les processus électoraux, etc.

5.3.4. Planifier les actions préparatoires et projets prioritaires

Avant d'amorcer la mise en œuvre des composantes sectorielles et projets transversaux identifiés, il est généralement nécessaire de mener une série d'actions préparatoires visant à créer un environnement propice au succès du programme. Souvent oubliées lors de la programmation, ces actions préliminaires constituent des prérequis qui, à ce titre, devraient être incluses dans le document de programme.

Par exemple, il peut s'agir :

- d'une révision du cadre législatif et réglementaire afin de l'aligner sur les normes et les engagements internationaux ;
- de la sensibilisation des acteurs clés aux réformes envisagées et aux normes démocratiques qui les sous-tendent ;
- du renforcement des fonctions élémentaires des principaux ministères concernés, essentielles pour leur permettre de jouer pleinement leur rôle dans la mise en œuvre du programme de réforme (par exemple : l'opérationnalisation des chaînes hiérarchiques ou des mécanismes d'inspection et de contrôle interne) ;
- du renforcement des capacités d'autres acteurs – nationaux comme internationaux – en vue de la mise en œuvre du programme.

Outre les actions préparatoires, le document de programme devrait identifier des points d'entrée opérationnels pour faciliter la mise en route du programme. Il peut s'agir de projets pilotes destinés à produire des résultats rapides et à affiner la programmation.

La prompte mise en œuvre de projets pilotes permet à la fois d'amorcer l'application concrète du processus de réforme et d'apporter une réponse rapide aux aspects les plus pressants de la sécurité des citoyens. Même limités, les résultats rapidement visibles de ces projets produisent un effet stimulant et renforcent la crédibilité du processus de réforme. Ils permettent également de tirer les leçons de l'expérience afin d'effectuer au plus vite les ajustements de programmation nécessaires. À cet effet, le document de programme doit prévoir des mécanismes de flexibilité permettant la prise en compte continue des ajustements requis à la lumière des projets prioritaires. Au-delà de la phase d'amorce, ces mécanismes de flexibilité permettront d'adapter le programme à l'évolution des situations et des besoins, notamment au travers de modalités de révision du plan de travail.

D'un point de vue technique, il est recommandé de répertorier les projets pilotes dans une matrice de planification dédiée à leur mise en œuvre immédiate et assortie d'un budget, d'un plan de financement, d'un calendrier d'intervention et de mécanismes d'évaluation spécifiques à ces premiers projets.

5.4. Inclure les outils nécessaires à la gestion du programme

Le groupe technique chargé de la formulation du programme s'assure que le document de programme final intègre les outils programmatiques suivants :

- Une présentation du contexte et de la justification de la réforme, y compris la situation générale et sécuritaire du pays, la situation des FDS et l'identification des problèmes à résoudre. Ces informations proviennent essentiellement du rapport d'évaluation préalable.
- Une identification des préalables stratégiques à la mise en œuvre du programme, tels que la conclusion d'un accord de paix, la finalisation de certaines phases du DDR ou encore la signature de décrets sectoriels.
- Une projection de la situation souhaitée à la fin du programme, assortie d'une théorie du changement décrivant l'enchaînement des actions et résultats vers la réalisation de l'impact stratégique poursuivi par la réforme.
- La planification du programme, c'est-à-dire l'identification des différentes composantes (voir section 5.3) reflétées dans la théorie du changement, leur séquençage et leur priorisation, ainsi que leur déclinaison en plans de travail opérationnels.
- Une cartographie des partenaires et une pré-identification des axes de synergies : il s'agit de répertorier les acteurs qui seront impliqués dans la conduite du programme, d'identifier leurs avantages comparatifs et de déterminer les voies et moyens pour optimiser la collaboration entre ces acteurs. Il est important de clarifier les mécanismes de coordination ainsi que les options stratégiques de mise en œuvre avec les ministères concernés d'une part, et avec les partenaires internationaux d'autre part.
- L'évaluation des coûts du programme à travers un budget estimatif, assortie d'une stratégie de mobilisation de ressources et d'une description des mécanismes de gestion financière (voir section 6).
- Un système de suivi-évaluation assorti d'indicateurs, de points de comparaison et de cibles prédéfinies permettant de suivre la progression vers les objectifs prédéfinis pour chaque composante du programme.
- Un cadre d'analyse et de gestion des risques (voir encadré 12).
- Une stratégie de communication (voir section 5.5).

La coordination des acteurs représente un défi majeur et l'une des difficultés les plus courantes dans la mise en œuvre de programmes de RSS. Il est important de préciser dès la formulation du programme les responsabilités des acteurs nationaux (contributions, mandats, coordination) et le rôle des partenaires, car la coordination se fera au sein des acteurs internationaux d'une part et avec les autorités nationales d'autre part.

Encadré 12 : Planifier la gestion de risques

La gestion de risques est « l'ensemble des activités qui consistent à recenser les risques auxquels est exposée [une entité ou une opération], puis à définir et à mettre en place les mesures préventives appropriées en vue de supprimer ou d'atténuer les conséquences d'un risque couru⁶ ». On entend par risques la « probabilité que survienne un événement nuisible et l'éventualité qu'existe une menace plus ou moins prévisible pouvant influencer sur la réalisation des objectifs⁷ » prédéfinis.

Dans le contexte spécifique d'un programme de RSS, le risque désigne tout événement ou circonstance potentiel dont la manifestation aurait une incidence négative sur le déroulement du programme et l'atteinte des objectifs, cette incidence pouvant affecter les coûts, la qualité, les délais ou d'autres aspects du programme. C'est pourquoi, en matière de RSS, la gestion des risques s'opère non seulement au niveau du programme dans son ensemble, mais aussi au niveau de ses différentes composantes (plans d'actions sectoriels, projets transversaux, etc.).

Comment planifier la gestion des risques ? Voici une démarche possible de gestion des risques, bien que ce ne soit pas la seule.

Étape 1 : Identification, analyse et hiérarchisation des risques

- Recenser les risques (internes et externes) qui pourraient affecter la mise en œuvre et les performances du programme
- Documenter la nature et les principales caractéristiques de ces risques
- Évaluer la probabilité de réalisation des risques
- Estimer la gravité de l'impact potentiel (conséquences directes et indirectes) sur le programme
- Hiérarchiser les risques en fonction de ces deux éléments : du plus probable avec l'impact le plus déterminant, au moins probable avec l'impact le moins déterminant. Un système de notation peut aider à clarifier cette hiérarchisation.

Étape 2 : Anticipation et prévention des risques

- Mettre en place un mécanisme de suivi des risques : la nature, la probabilité et la gravité des risques peuvent évoluer en cours de programme, et doivent donc faire l'objet d'un suivi régulier.
- Définir des stratégies de prévention des risques : quelles sont les mesures préventives à mettre en place pour éviter la réalisation des risques identifiés (c'est-à-dire la survenue effective des événements à incidence négative) ?
- Évaluer le coût et la fiabilité des moyens de prévention.
- Définir s'il vaut mieux éviter le risque (par exemple en annulant l'action sujette au risque) ou l'accepter (et donc se préparer à y faire face).
- Si l'on accepte de courir le risque, élaborer un plan de réponse adéquat. Le plan de réponse au risque documente les stratégies convenues pour faire face à chaque risque, donne les détails des mesures prévues de gestion du risque et définit les responsabilités dans la mise en œuvre de ces mesures⁸. Il faut aussi identifier et examiner les conséquences négatives que pourraient engendrer la réponse au risque : ne risque-t-on pas d'aggraver la situation ?

Étape 3 : Réponse à la réalisation du risque

- En cas de survenue d'un événement négatif concrétisant le risque, mettre en œuvre les plans de réponse préalablement définis. Il peut s'agir, par exemple, de mesures de mitigation, destinées à atténuer l'impact de l'événement négatif sur le programme.
- Ajuster au besoin le plan de réponse afin de faire face aux circonstances imprévues.
- Évaluer les conséquences des réponses apportées.

Étape 4 : Suivi et contrôle des risques résiduels

- Surveiller les risques résiduels et mettre en place des dispositifs visant à en prévenir la résurgence et/ou à en réduire durablement les impacts sur le programme : il s'agit d'apporter une réponse durable au risque.
- Identifier les éventuels nouveaux risques et mettre à jour les mécanismes de prévention et la gestion des risques.

Étape 5 : Capitalisation et documentation de la gestion des risques

- Documenter la gestion des risques à travers les outils de suivi pertinents.
- Archiver les documents d'appui à la gestion des risques.
- Évaluer l'efficacité du processus de gestion des risques tout au long du projet ou du programme
- Tirer les enseignements de l'expérience, les documenter et en organiser l'archivage ainsi que le partage.

5.5. Élaborer une stratégie de communication et de sensibilisation

Dès la phase de formulation du programme, il est impératif d'élaborer une stratégie de communication multisectorielle reposant sur plusieurs canaux. Cette stratégie vise à déceler et à combler les besoins en matière d'information à toutes les phases du processus de RSS. Pour ce faire, elle s'appuie sur l'identification et l'analyse des cibles de communication internes et externes, et de leurs besoins en informations. Cela implique un choix rigoureux des messages à transmettre et des outils de diffusion de l'information, qui doivent être adaptés à chaque cas.

1
 Voir aussi
 l'Outil 1, qui détaille les
 principes d'élaboration par
 les autorités nationales
 d'une stratégie de
 communication pour la RSS.

5.5.1. Pourquoi élaborer une stratégie de communication ?

Plusieurs besoins justifient l'élaboration d'une stratégie de communication à l'appui du programme RSS. Il s'agit notamment :

- d'informer les populations et l'ensemble des partenaires sur l'évolution du processus de RSS, les étapes et les activités en cours ;
- de combler les lacunes de connaissances, y compris chez les acteurs internationaux, eu égard aux principes fondamentaux de la RSS, à l'importance de cette réforme et aux défis liés à sa mise en œuvre ;
- de construire entre les différentes parties prenantes - y compris les populations - une vision commune des réformes à réaliser ;
- de placer l'appropriation nationale au cœur du dispositif de RSS, en sensibilisant les divers acteurs nationaux et les partenaires extérieurs sur l'importance du leadership au niveau national et la nécessité de privilégier des solutions endogènes ;
- d'intéresser et de mobiliser les partenaires, en particulier ceux qui se montrent réticents ou manquent de confiance dans le processus en raison d'un déficit d'informations ;
- de clarifier la place et le rôle de chaque acteur ou partenaire dans le processus de RSS : rôle de coordination de la RSS pour la structure nationale de coordination, rôle de participation active pour l'ensemble des parties prenantes nationales, rôle de soutien et d'accompagnement pour les partenaires extérieurs. Une communication claire sur les principes directeurs de la RSS à l'endroit des partenaires extérieurs contribue à réduire le risque d'initiatives unilatérales susceptibles de porter atteinte au leadership national et à la dynamique endogène du processus de réforme.

Une gestion efficace des relations publiques favorise le sentiment d'implication mutuel de toutes les parties prenantes, qui se sentent pleinement concernées. Cela renforce aussi la crédibilité du processus aux yeux de la population et des différents acteurs, et facilite la mobilisation de partenariats respectueux de l'impératif d'un leadership national de la RSS.

Encadré 13 : La communication comme moyen de renforcer le lien Armée-Nation : le cas du Togo

Au Togo, le Programme national de réforme du secteur de sécurité amorcé en 2007 a fait de la communication un axe d'intervention majeur.

Un groupe mixte composé d'experts issus des différentes composantes des FDS, de représentants de la société civile et de députés à l'Assemblée nationale a conjointement réalisé les supports et les activités de communication, notamment des émissions télévisées ou radiodiffusées, des conférences, des ateliers, des films documentaires, des affiches murales ou panneaux géants, des dépliants etc. Une campagne de sensibilisation a été consacrée à la promotion de relations de confiance entre les forces armées et les populations civiles, sur le thème « Civils et militaires, ensemble construisons la nation ». La visibilité médiatique de cette campagne a contribué à un début de dégel des relations, alors particulièrement tendues, entre les FDS et les populations civiles, dans un contexte postélectoral agité.

En s'appuyant sur les acquis de cette expérience encourageante, les autorités togolaises ont poursuivi leur effort de communication. L'organisation, en 2011, de portes ouvertes des forces de défense sous le thème « Les forces de défense et de sécurité ensemble pour la paix » participait ainsi des efforts de rétablissement du lien entre les forces armées et les citoyens. Le chef d'état-major de l'époque a notamment affirmé que cette initiative de trois jours représentait «une occasion pour que la population dans toute sa diversité, puisse venir au cœur du dispositif et voir comment les forces armées togolaises sont organisées, quelles sont leurs difficultés, quelles sont leurs attentes et quel est l'espoir qu'on peut nourrir » à leur endroit. La mise en ligne d'un site internet officiel consacré aux forces armées togolaises et régulièrement mis à jour s'inscrit également dans la perspective d'une communication institutionnelle plus ouverte et accessible.

Sources : *Rapport ASSEREP sur les activités de RSS au Togo*⁹ et site internet officiel des forces armées togolaises¹⁰.

5.5.2. Comment définir les messages à transmettre ?

Outre les messages généraux et collectifs adressés à l'ensemble des parties prenantes, chaque acteur de la RSS constitue une cible à laquelle il faut délivrer des messages adaptés, en fonction de son importance ou de sa spécificité. On peut néanmoins regrouper les cibles en ensembles cohérents d'acteurs partageant les mêmes intérêts ou objectifs et susceptibles d'être réceptifs aux mêmes types de messages et outils de communication. La cartographie des acteurs clés de la programmation fait habituellement ressortir les communautés d'intérêts et permet de dégager des groupes-cibles homogènes.

Les messages à transmettre dépendent à la fois du besoin de communication et de la cible :

- **Les besoins de communication** : Que veut-on dire ? Quel effet souhaite-t-on produire chez le destinataire de l'information ?
Les besoins de base en termes de communication reposent sur des informations élémentaires, telles que les principes de la RSS ; le contenu du programme, les acteurs impliqués et leurs rôles ; les mécanismes de coordination ; le système d'information, etc.
- **Les cibles de communication** : Qui sont-elles ? Quelles sont leurs attentes, craintes et intentions ? Comment traitent-elles l'information reçue ? Que savent-elles déjà ou non ? Que voudraient-elles savoir de la RSS ? Qu'ont-elles besoin de savoir ? etc.

La communication n'est pas seulement informative ; elle représente aussi un important levier d'action. Il est en effet possible d'orienter les messages à transmettre de manière à susciter une action, une réaction ou une abstention de la part des personnes qui reçoivent l'information.

Face à la variété des modes et outils de communication disponibles, le choix du plus adapté doit être guidé par le contexte de communication, la nature du message à transmettre, les caractéristiques de l'audience visée et les changements de comportement attendus.

5.5.3. Comment déterminer les modes de communication appropriés ?

La stratégie de communication doit intégrer différentes modalités techniques et approches de communication en fonction des cibles visées. À cet égard, il est possible de recourir à divers modes de communication, internes ou externes.

La communication interne

Dans le contexte de la programmation de la RSS, la communication interne vise les acteurs, les structures et les institutions directement impliqués dans la mise en œuvre du programme. Elle consiste à favoriser une circulation fluide et maîtrisée des informations entre ces acteurs, directement impliqués dans le dispositif de mise en œuvre de la RSS.

Les modes de communication interne habituellement utilisés dans le cadre de programmes de RSS comprennent:

- **Les rencontres de partage d'informations**, telles que les réunions périodiques de concertation, les réunions bilatérales de travail et d'autres rencontres d'échanges visant à informer les principales parties prenantes sur l'état d'avancement des activités ;
- **Les activités récréatives et de renforcement de la cohésion**, telles que les rencontres informelles ou à caractère social (dîners, sorties conviviales, etc.) visant à favoriser les échanges informels et l'établissement d'un climat de collaboration, de confiance, d'estime mutuelle et de socialisation entre les différents acteurs ;
- **La sensibilisation d'individus clés** (ministres, chefs d'états-majors, chefs de cabinets ministériels, responsables institutionnels de haut niveau, dirigeants d'associations, etc.) aux principes fondamentaux de la RSS, aux procédures et aux modalités pratiques de travail dans le cadre du programme national de RSS, au rôle de leur institution et aux actions et mesures concrètes qu'il leur revient de prendre afin de faciliter le déroulement du processus de programmation ou la mise en œuvre de la réforme.

La communication externe

Pour ce qui est de la communication externe, il s'agit d'un ensemble d'éléments de communication visant à diffuser largement les objectifs généraux de la RSS et sa stratégie de mise en œuvre dans le but de faire connaître le programme de réforme, et de le rendre aisément accessible aux acteurs qui ne sont pas directement impliqués dans sa conception et sa mise en œuvre.

La communication externe permet aussi d'assurer la visibilité du programme national de RSS, à travers la diffusion de supports d'information (fiches explicatives, dépliants, brochures, etc.) et la création d'une identité visuelle au moyen d'éléments tels que les logos, papiers à en-tête, couleurs, enseignes et emblèmes associés à la RSS.

Bien qu'elle vise un public qui dépasse les cercles institutionnels, la communication externe peut passer aussi bien par les moyens de masse que par des approches ciblées :

- **la communication de masse** désigne le recours à des moyens de grande diffusion dans le but de transmettre des informations ou de délivrer des messages à un large public, comme par exemple l'ensemble de la population nationale, les communautés locales dans une ou plusieurs régions ciblées, ou plus spécifiquement encore les femmes, les hommes, les jeunes filles ou les jeunes garçons au sein de ces communautés. Ce type de communication repose sur des outils variés (voir encadré 14)

et permet notamment de tenir le grand public informé des évolutions du processus de RSS afin de favoriser une large adhésion nationale.

- **La communication externe ciblée** consiste à transmettre des messages personnalisés à des décideurs, responsables d'institution, leaders d'opinion ou autres personnalités clés préalablement identifiées. Ce type de communication fait recours à des moyens divers (courriers, entretiens individuels, etc.) et peut s'opérer aussi bien dans des cadres formels qu'informels.

Encadré 14 : Quelques outils de communication de masse

Les outils opérationnels de la communication de masse sont nombreux, et comprennent notamment des outils multimédias tels que les sites internet dédiés au processus de RSS dans son ensemble ou à certaines composantes sectorielles en particulier (réforme de la défense, réforme de la police, etc.). Il peut aussi s'agir de pages internet sur la RSS hébergées sur les sites institutionnels des parties prenantes (site internet du coordonnateur des partenaires extérieurs, par exemple). La production et la diffusion de supports audiovisuels, tels que des films documentaires traitant du contexte, de la vision et des étapes de mise en œuvre du programme, peut également être envisagée.

La présence médiatique représente un autre levier important de communication de masse. Elle suppose la définition d'une solide politique de relations médias et est réalisable au travers d'activités telles que des conférences de presse marquant les principales étapes du processus de réforme, des points de presse réguliers présentant la progression de ce processus, la publication de communiqués de presse relatifs à des événements ou des questions d'importance, la participation de représentants des principales parties prenantes à des interviews permettant d'expliquer le processus, la diffusion d'annonces radiophoniques et/ou télévisées liées au processus, ou encore la diffusion d'émissions traitant de la RSS, y compris des programmes interactifs.

Enfin, les campagnes de sensibilisation et d'information constituent aussi d'importants outils de communication de masse. Dans le contexte ouest-africain, ces campagnes incluent généralement des conférences débats, des journées portes ouvertes, des rencontres d'échanges à différents niveaux – y compris communautaires, des ateliers et séminaires, des caravanes, etc.

5.5.4. Qui réalise la communication ?

La communication autour du processus de RSS est essentiellement d'origine institutionnelle. Le mécanisme national de coordination de la RSS en assure la responsabilité première aux côtés des autres institutions directement impliquées. Cette relative centralisation permet de préserver la cohérence des informations publiées, d'optimiser la gestion d'éventuelles rumeurs et donc de renforcer la crédibilité du processus. Cela contribue à garantir que les acteurs impliqués dans la RSS s'expriment d'une voix concordante, ce qui réduit les risques de confusion.

Il revient aux membres du mécanisme national de coordination de réaliser la majorité des activités de communication vis-à-vis des partenaires. Essentielles à la réussite du programme, ces activités incluent les visites de représentants officiels des services publics, du corps diplomatique et d'autres institutions ; les rencontres et entretiens avec les parties prenantes ; la tenue de la correspondance officielle et la conception de notes techniques ; la production de photos et comptes rendus des activités ; l'organisation d'événements officiels ou informels liés au processus, etc.

Outre le personnel de la structure de coordination de la RSS et des institutions impliquées dans le processus, il peut être utile de faire appel à des professionnels de la communication pour soutenir la mise en œuvre des aspects de relations publiques liés à la RSS. Ces spécialistes ont alors pour tâche d'apporter une expertise en conseils stratégiques et opérationnels sur les modalités de communication publique, à travers par exemple :

- l'appui-conseil au développement de la stratégie de communication ;
- l'appui à l'élaboration d'outils opérationnels tels que les plans de couverture médiatique ou la programmation événementielle ;
- la production de supports de sensibilisation et de visibilité.

Si une telle stratégie de communication n'est pas disponible au moment du lancement de la formulation du programme de RSS, son élaboration doit alors figurer parmi les activités prioritaires à réaliser avant même la fin de la formulation de programme. Cela est nécessaire afin de pouvoir prendre en compte les coûts relatifs à la communication lors de la budgétisation.

Assurer la budgétisation et le financement du programme

La réforme du secteur de la sécurité est un processus long et coûteux, qui exige une planification budgétaire réaliste et soutenable à long terme. La budgétisation consiste à évaluer le coût des actions de réforme, à en assurer la couverture par diverses sources de financement et à organiser la répartition des ressources mobilisées en fonction des priorités. La budgétisation permet à l'État de déterminer le volume de FDS et de l'administration qu'il est réellement en mesure de prendre en charge de façon durable. Cela favorise une définition réaliste des besoins et contribue à la pérennité des solutions retenues.

Voir aussi l'Outil 3, qui aborde la prise en charge financière du secteur de la sécurité par les autorités nationales.

6.1. Quels critères appliquer pour budgétiser un programme de RSS ?

Le coût du programme doit être supportable pour l'État et respecter les objectifs définis en matière de gestion du cadre macroéconomique national. Les charges de la RSS ne doivent pas compromettre les autres priorités nationales telles que la réponse aux besoins sociaux de base de la population (eau, assainissement, santé, énergie, éducation, etc.), la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté, les efforts de réconciliation nationale ou encore les réformes de l'administration publique.

Pour éviter d'aboutir à un budget trop élevé, qui serait alors jugé irréaliste, voire fantaisiste, il convient de mettre en place une série de filtres techniques destinés à réduire et à maîtriser les coûts du programme, sans toutefois en compromettre l'efficacité. À cet effet, les bonnes pratiques recommandent de :

- focaliser la programmation sur les dysfonctionnements constatés : chaque intervention doit contribuer à corriger au moins un problème clairement identifié ;
- réfléchir en termes d'impacts et d'effets recherchés, en lien direct avec les dysfonctionnements constatés, plutôt qu'en termes d'activités ;
- limiter les besoins au strict nécessaire : ceci implique d'analyser chaque activité et de la délester de toute charge non indispensable à l'atteinte du résultat souhaité. Seules les activités pertinentes participant directement au résultat attendu doivent être retenues ;
- privilégier systématiquement les solutions de financement durables, sachant qu'il y va de leur effectivité et de leur pérennité ;
- accompagner les institutions de sécurité dans la formulation de leurs besoins pour le programme. En l'absence d'orientations claires, ces institutions ont parfois tendance à produire des listes de

doléances relatives à des équipements, matériels, véhicules et infrastructures destinés à améliorer leurs conditions de vie et de travail, au lieu de déterminer les changements institutionnels à opérer pour augmenter durablement leur efficacité et leur capacité à répondre au contrôle démocratique (voir section 2.5).

6.2. Intégrer la programmation de la RSS au budget annuel ou pluriannuel de l'État

Le financement des programmes de RSS par le budget national est un indicateur par excellence de deux facteurs de réussite essentiels : la volonté politique et l'engagement national.

Cette approche de financement témoigne de la responsabilité de l'État eu égard aux dépenses souveraines liées à la défense et à la sécurité, affirme le leadership national et facilite la mobilisation de ressources externes. S'agissant de pays à faibles revenus, la quantité des ressources nationales allouées à la réforme est certes importante, mais l'engagement et le soutien politique traduits par une telle allocation sont tout aussi déterminants.

Sur le leadership politique des processus de RSS, voir l'Outil 1.

1

Plusieurs mécanismes permettent d'assurer le financement national de la RSS, à commencer par l'intégration des coûts du programme au budget de l'État. Indispensable, cette intégration présente des implications méthodologiques à au moins deux niveaux, lors de l'exercice de programmation.

D'une part, dans la composition du groupe technique de formulation du programme (voir section 5.2), il est important d'associer dès le départ certains acteurs incontournables en matière budgétaire. Il s'agit notamment :

- des départements en charge de l'élaboration du budget de l'État, tels que les ministères de l'Économie, des Finances, du Budget et du Plan. Cela permet d'inscrire très tôt la programmation dans la perspective du budget national et de générer les outils techniques de cette intégration au fur et à mesure de l'élaboration du programme ;
- des services en charge du budget et des finances au sein des départements et des institutions de sécurité. Cela favorise une bonne compréhension des objectifs et activités de la réforme par les gestionnaires de budgets, qui sont dès lors en mesure d'identifier les redondances et de garantir le réalisme de la programmation en termes de gestion comptable (délais, procédures, etc.) ;
- des commissions parlementaires chargées du budget et des finances, ainsi que de la défense et de la sécurité. L'implication active de représentants de ces commissions tout au long de la formulation du programme constitue un atout pour la prise en compte des coûts du programme dans le processus budgétaire, qui est généralement sanctionné par l'adoption au Parlement du budget de l'État.

D'autre part, dans la méthodologie de travail du groupe technique de formulation du programme, il est important de veiller à :

- hiérarchiser le contenu du programme de RSS selon un ordre de priorités, et le répartir en tranches annuelles. Cela facilite l'intégration des coûts du programme au budget annuel de l'État ;
- définir une stratégie d'intégration des premières activités du programme de RSS au budget de l'année en cours (par exemple à travers une loi de finances rectificative ou d'autres mécanismes d'ajustement budgétaire) et préparer en amont l'intégration du programme au budget de l'année suivante ;

Intégrer les coûts de la RSS au budget de l'État favorise la durabilité du processus et constitue un moyen d'affirmer le leadership national. Cela facilite également l'allocation stratégique des ressources en fonction des priorités, ainsi que la prise en compte systématique des financements extérieurs.

- prévoir l'inscription de l'ensemble des prévisions d'acquisition de matériels, d'équipements et d'infrastructures dans le budget d'investissement de l'État, afin de garantir une meilleure transparence et planification des dépenses de défense et de sécurité ;
- échelonner le programme sur plusieurs séquences annuelles et assurer son intégration au cadre de planification pluriannuel des investissements publics (plan triennal ou quinquennal, loi de programmation pluriannuelle, etc.).

6.3. Mobiliser des ressources additionnelles auprès des partenaires au développement

En fonction des capacités financières de l'État, les autorités nationales peuvent faire appel au soutien financier de partenaires extérieurs pour couvrir une partie des frais liés à la RSS. L'organisation d'une table ronde des partenaires peut susciter l'engouement de bailleurs potentiels, surtout si les projets à impact rapides sont couronnés de succès. Pour autant, la mobilisation de partenaires financiers demeure un exercice particulièrement délicat, à la fois technique et politique, qui nécessite le développement de stratégies personnalisées à l'endroit de chaque partenaire potentiel, en tenant compte des priorités et principes d'intervention qui lui sont propres.

Il peut être utile, par exemple, de décliner à partir du programme national de RSS une documentation adaptée à chaque partenaire potentiel, en mettant l'accent sur les points de convergence avec les centres d'intérêts spécifiques à cet acteur. Sans trahir le contenu de l'agenda et des priorités nationales, cette démarche consiste à mettre en avant les thématiques de prédilection du partenaire visé (institutionnalisation de la perspective genre, lutte contre la corruption, protection de l'enfance, appui à la décentralisation et à la gouvernance locale, promotion et protection des droits humains, etc.) afin de susciter son intérêt. Ce procédé de différenciation des documents présentant le programme de RSS, dans une optique que l'on pourrait qualifier de *marketing*, peut s'avérer particulièrement efficace pour éveiller l'intérêt de partenaires ne disposant pas de représentation dans le pays.

Même lorsque l'attention est ainsi attirée sur un aspect particulier de la réforme, il reste important de présenter le programme dans son ensemble et de souligner sa cohérence globale en termes de coordination et d'effets attendus. Cette approche contribue à rassurer les partenaires sur la solidité du cadre général de mise en œuvre et son caractère durable.

Une stratégie optimale de recherche de partenariat et de financement extérieurs se mène en cohérence avec la rubrique « relations partenaires » du plan de communication. En effet, il s'agit d'établir aux yeux des partenaires la crédibilité du programme, en soulignant notamment :

- **la cohérence interne du programme et la fluidité de sa logique d'intervention**, visibles à travers la définition d'objectifs clairs, le développement d'une stratégie réaliste pour les atteindre et la prise en compte des risques anticipables ;
- **la dynamique endogène du programme**, mise en lumière aussi bien par la création d'un cadre national inclusif de conduite de la RSS impliquant aussi la société civile, que par la participation souveraine du budget national au financement du programme ;
- **la fiabilité des mécanismes de gestion**, démontrée par la mise en place d'un cadre de coordination inclusif, d'un système performant de suivi-évaluation et de mécanismes de transparence favorisant l'intégrité dans la gestion des ressources ;
- **la contribution du programme de RSS à des objectifs de gouvernance plus larges**, tels que la consolidation de la paix, le renforcement de la cohésion sociale, l'enracinement de l'État de droit et de la gouvernance démocratique. À l'échelle régionale, il peut également être utile de souligner les impacts positifs du programme national de RSS sur l'environnement sécuritaire transnational.

Lorsque le coordonnateur des partenaires extérieurs (ONU, UA, CEDEAO) remplit efficacement son office d'appui technique et de renforcement des capacités et du leadership national, il peut faciliter la mobilisation, très tôt, de ressources extérieures pour soutenir la programmation de la RSS (voir section 9.1.3.).

Au-delà de ressources ponctuelles, la mobilisation d'appuis extérieurs devrait viser à l'établissement de partenariats durables au profit de la RSS. Le succès de la réforme requiert en effet la mobilisation de moyens variés (financiers, mais aussi humains, techniques et politiques) et nécessite plusieurs années d'efforts soutenus. La constance des partenaires extérieurs constitue donc un facteur important de durabilité.

6.4. Apparier les contributions extérieures au financement national

Tout comme les ressources nationales allouées à la RSS, les financements fournis par les partenaires au développement doivent être pris en compte dans une approche de programmation intégrée, et leur affectation réalisée dans le cadre du budget de l'État.

Établir des mécanismes de convergence entre investissement national et contributions extérieures permet de garantir la cohérence budgétaire et l'utilisation rationnelle de toutes les ressources imputées à la RSS. À cet effet, il existe des mécanismes d'appariement qui permettent de relier l'utilisation des contributions extérieures à celle des ressources nationales. Les plus fréquents sont le financement conjoint de projet et les fonds de contrepartie.

Le financement conjoint de projets consiste, pour l'État, à participer au financement de chaque projet appuyé par un partenaire extérieur. Il faut alors déterminer, pour chaque projet, la part (pourcentage) des coûts que l'État entend supporter. À travers le financement conjoint, les autorités nationales jouent un rôle de bailleur au même titre que le partenaire extérieur, ce qui renforce le leadership national.

Sur le plan technique, le financement conjoint de projets suppose que l'État concerné et son partenaire extérieur s'accordent sur un système de gestion partagé, depuis le montage du projet jusqu'à l'évaluation des coûts, la détermination des expertises requises, le recrutement de consultants, les procédures d'achats, le suivi-évaluation etc. La mise en place d'un tel dispositif peut s'avérer difficile dans un État fragile et particulièrement limité dans ses ressources.

Le fonds de contrepartie consiste, pour sa part, à prévoir dans le budget national un fonds commun provisionnel destiné à couvrir la part de l'État dans le financement des activités de la RSS, toutes composantes confondues. Ce dispositif présente le double avantage d'une disponibilité immédiate des fonds et d'une relative souplesse quant à leur utilisation. Il peut constituer une solution commode lorsque les charges réciproques restent à convenir avec chaque partenaire ou que la part de l'État n'est pas évaluée de façon précise.

Cette approche présente toutefois le risque d'une dissipation opaque ou inefficace des fonds. Pour limiter ce risque, il est recommandé d'associer aux fonds de contrepartie des règles de gestion propres à favoriser la transparence : critères d'éligibilité de l'activité à financer et du partenaire de mise en œuvre, plafonnement des montants à octroyer, modalités de déboursement et de contrôle, etc. Au regard des bonnes pratiques, le mécanisme de débours de fonds doit prévoir la production d'une convention de financement conclue avec le partenaire extérieur, ainsi que la soumission de rapports périodiques d'exécution pour justifier les opérations du fonds de contrepartie.

Quel que soit le mécanisme d'appariement retenu, il est important d'**inclure les charges du budget national** dans l'estimation du coût global du programme de RSS. En effet, les projets d'appui élaborés par les partenaires génèrent des charges souvent considérées, à tort, comme de simples obligations incombant à la partie nationale pour permettre au partenaire extérieur d'exécuter les activités du projet qu'il finance. Ces charges indûment banalisées correspondent essentiellement à des contreparties techniques et logistiques (aussi appelées « contributions en nature »), telles que les ressources humaines de l'administration publique, ou encore les locaux, matériels et infrastructures publics mis à la disposition du projet.

Lorsque la budgétisation des projets de RSS est laissée aux seuls soins des partenaires techniques et financiers, ceux-ci ont parfois tendance à omettre la prise en compte de ces charges nées du projet et supportées par les ressources publiques nationales. Dans la perspective d'une budgétisation globale et intégrée, il est crucial d'assurer la prise en compte explicite de ces « coûts invisibles » du programme de RSS.

Encadré 15 : Points importants pour le financement national du programme de RSS

- ✓ Intégrer les coûts de la RSS au budget de l'État
- ✓ Prendre en compte les capacités financières de l'État dans le cadre de l'allocation des ressources nationales au programme RSS
- ✓ Mobiliser des financements extérieurs en complément des ressources nationales
- ✓ Convenir avec les partenaires financiers de la répartition des charges et des mécanismes de redevabilité mutuelle
- ✓ Mettre en place des mécanismes de financement conjoint associant l'utilisation de fonds extérieurs à une contribution nationale
- ✓ Adjoindre aux mécanismes de financement conjoint des procédures de transparence financière
- ✓ Garantir la probité dans l'utilisation des fonds aussi bien nationaux qu'extérieurs à travers la réalisation de contrôles comptables, d'audits internes et indépendants
- ✓ Intégrer dans l'estimation de l'effort budgétaire consenti pour la RSS les « coûts invisibles » engendrés par les projets des partenaires internationaux.

Mobiliser et coordonner les acteurs pour la mise en œuvre du programme

Une fois le programme élaboré et son financement assuré à travers les mécanismes adéquats, vient la phase effective de mise en œuvre, qui requiert la mobilisation et la coordination de tous les acteurs impliqués.

7.1. Mobiliser les institutions de sécurité et leurs ministères de tutelle

Les institutions de sécurité et leurs ministères de tutelles sont concernés au premier chef par la réforme. En effet, pour que celle-ci produise les résultats escomptés, des changements d'attitude, de comportements et de pratique doivent s'opérer au sein de ces institutions. Leur implication active dans la mise en œuvre du programme de réforme est donc indispensable.

Cela requiert en premier lieu d'identifier clairement ces acteurs ; de définir leurs rôles et responsabilités dans le cadre de la réforme ; et de les préparer au processus.

La préparation des institutions de défense et de sécurité à la réforme passe souvent par une réorganisation interne et la sensibilisation des femmes et des hommes qui dirigent ces institutions sur la RSS. Toutefois, le besoin de sensibilisation ne se limite pas aux élites institutionnelles, et doit prendre en compte tous les échelons de responsabilités au sein des FDS et des ministères de tutelles – depuis les troupes jusqu'aux cadres.

La sensibilisation des personnels de ces institutions abordera les objectifs, le contenu et les modalités de réforme, mais également les défis que cela pose pour la paix, la sécurité, la stabilité et le développement du pays. Il est important que ce programme de sensibilisation à tous les niveaux présente clairement l'impact prévisible du processus de RSS sur l'avenir des FDS, et souligne les opportunités nouvelles en termes de perspectives professionnelles, de reconversion ou de réinsertion socio-économique dans l'éventualité d'une reconfiguration des forces nationales.

Dans le cadre de la préparation des acteurs institutionnels, il faudra également prendre en compte les lacunes techniques qui peuvent miner le travail des administrations publiques et générer d'importants retards dans la planification et la mise en œuvre des activités de la RSS. Une mise à niveau des capacités en matière de RSS à travers des actions de formation, ainsi qu'une harmonisation des outils et des méthodologies de travail peuvent aider à dépasser les impasses dues à un déficit technique.

7.2. Identifier des partenaires de mise en œuvre au sein de la société civile et renforcer leurs capacités

Les OSC sont des partenaires importants de mise en œuvre des programmes de RSS ; elles jouent un rôle central pour assurer l'ancrage citoyen. En effet, même si elle relève du domaine régalien de l'État, la RSS comporte des aspects civils qui font partie des pôles de compétences et des activités quotidiennes des OSC : dénonciation des comportements répréhensibles des membres des FDS, lutte contre la corruption et l'impunité, appui à la gouvernance locale, éducation civique, contrôle citoyen de l'action publique, promotion de la transparence, assistance aux groupes vulnérables, etc.

Les OSC ne sont pas seulement des représentants non élus de la population ; elles constituent parfois aussi des viviers d'expertise et de compétences techniques précieuses et variées. Grâce à un accès privilégié aux populations, elles sont un important vecteur de messages et un puissant outil d'interactions avec les communautés locales. Recourir aux OSC comme partenaires de mise en œuvre permet à la fois d'associer les acteurs non-institutionnels à la RSS, de bénéficier de leurs expertises spécifiques et de s'appuyer sur la crédibilité qu'elles ont bâtie auprès des populations. Cela permet également d'alléger la charge de travail des administrations publiques concernant certaines activités en les confiant à des acteurs compétents de la société civile.

« De nombreux programmes de réforme du secteur de la sécurité ont encore tendance à mettre l'accent sur la réforme des institutions étatiques sans faire d'effort pour impliquer systématiquement la société civile, en dépit du fait que, pour être efficaces, ces programmes exigent une participation et une appropriation locales qui inspirent confiance et donnent l'assurance qu'ils répondent adéquatement aux besoins de la population¹¹. »

Lorsque les relations entre les FDS et la population sont dégradées, voire rompues, les OSC peuvent contribuer à renouer le dialogue et à restaurer la confiance nécessaire à la réussite de la RSS. Cela s'est notamment vérifié en Guinée. Après les massacres du 28 septembre 2009 qui ont entraîné la mort d'au moins 156 manifestants, 109 cas de viols et plus de 1 300 blessés¹², les OSC guinéennes ont joué un rôle central dans le rétablissement progressif des relations entre les populations civiles et les militaires.

L'implication des OSC étant un principe essentiel à la mise en œuvre de la RSS, les principaux partenaires doivent être identifiés dès les phases d'évaluation préalable et de formulation du programme, en tenant compte de leurs valeurs ajoutées respectives. La sélection des OSC qui seront associées à la mise en œuvre du programme, y compris celles choisies par les partenaires extérieurs, doit répondre à un processus transparent fondé sur des critères objectifs, formulés de façon à éviter toute suspicion de favoritisme.

Au-delà des seules organisations de la société civile, il peut être utile d'engager une collaboration avec d'autres types d'acteurs non-étatiques, tels que les autorités coutumières et les leaders d'opinion, qui bénéficient d'un accès direct et d'une certaine légitimité auprès des populations.

6
 Pour plus d'informations, voir l'Outil 6 sur « Le rôle de la société civile dans la réforme et la gouvernance du secteur de la sécurité »

Encadré 16 : Défis liés à l'indépendance et à la neutralité des OSC

L'instrumentalisation politique des organisations de la société civile, que ce soit par des acteurs nationaux ou par des partenaires extérieurs, est une pratique courante mais néfaste, qui peut discréditer les OSC et miner la légitimité sur laquelle repose leur participation aux processus de RSS.

Lorsqu'elles développent une dépendance financière excessive par rapport à un acteur en particulier, les OSC se retrouvent fragilisées en termes de crédibilité, et leur autonomie d'action peut être remise en cause. Sur le terrain, une telle situation peut compliquer la mise en œuvre de la RSS et accentuer les défis opérationnels.

7.3. Mettre en place un mécanisme national de coordination de la RSS

La coordination des acteurs nationaux et des partenaires internationaux impliqués dans la RSS relève avant tout de la responsabilité de la structure nationale chargée de piloter et de coordonner la RSS ; cette structure est mandatée spécifiquement à cet effet par un acte officiel de haut niveau (voir section 2.2). Cette structure joue son rôle de coordination à plusieurs niveaux, à travers la mise en place d'un cadre inclusif décliné du niveau national au local, et du général au particulier (voir encadré 17).

Au niveau national, il est essentiel que le mécanisme de coordination soit conçu de façon suffisamment large et inclusive pour permettre la participation d'acteurs institutionnels et non institutionnels, tels que les autorités traditionnelles, les plateformes syndicales et associations professionnelles, les organisations féminines et de jeunes et les autres entités de la société civile. En particulier, la participation des femmes est nécessaire à tous les niveaux du cadre national de coordination, depuis les dispositifs décentralisés jusqu'aux échelons décisionnels du niveau central.

L'objectif est de veiller à la cohérence d'ensemble du programme de RSS et de créer des synergies grâce à une approche globale qui prend en compte tous les intervenants, internes comme externes, aux différentes échelles d'intervention. L'efficacité de la coordination nationale dépend donc, entre autres, de la capacité de la structure mise en place à recenser l'intégralité des acteurs impliqués dans la RSS, à engager avec eux un dialogue constructif et à définir précisément leurs domaines d'interventions respectifs ainsi que les modalités de leur implication.

Encadré 17 : Cadre national de coordination

Niveaux de coordination	
Niveau central politique	<ul style="list-style-type: none"> Dirigé par une Haute Autorité (Président de la République ou Premier ministre) Caractère transversal et connexe impliquant les départements ministériels dans la RSS
Niveau intersectoriel de coordination technique	<ul style="list-style-type: none"> Assurer une participation large des FDS, du Parlement, des OSC et des autres composantes de la nation
Niveau sectoriel et technique	<ul style="list-style-type: none"> Représentation des secteurs : police, défense, justice, douane, protection civile, etc. La participation des autres acteurs nationaux tels que les organisations de la société civile doit être garantie.
Dispositif décentralisé	<ul style="list-style-type: none"> S'appuyer sur le découpage politico-administratif du pays, en assurant une représentation équitable. Assurer la dissémination de l'information et la participation des régions, villes et villages de l'ensemble du pays au processus de RSS.

Parmi les principales responsabilités de la structure nationale de coordination, figure la centralisation et la diffusion de l'information à l'endroit des différentes parties prenantes et partenaires au développement. La structure nationale de coordination se charge notamment de présenter les résultats de l'évaluation préalable du secteur de la sécurité à l'ensemble des acteurs concernés, de les informer sur le dispositif national de RSS et la dynamique en cours, et de faciliter l'échange d'informations entre ces différents acteurs.

Ces échanges sont l'occasion de rappeler les priorités nationales qui doivent guider toute intervention et de souligner l'importance d'une approche intégrée. Il s'agit d'éviter que certains acteurs nationaux ou partenaires au développement ne conçoivent, de façon unilatérale et en fonction d'un agenda qui leur est propre des projets ou programmes supposés soutenir la RSS mais qui échappent en réalité au cadre de coordination établi et risquent de porter atteinte au leadership national du processus.

Tout au long de la mise en œuvre du programme national de RSS, le dispositif national de coordination doit permettre de collecter des données sur les interventions des différents acteurs ; d'évaluer en continu la cohérence d'ensemble des actions entreprises et leur alignement sur les priorités nationales ; et d'effectuer les ajustements nécessaires au regard des dysfonctionnements constatés ou simplement dans le but d'optimiser l'efficacité globale du programme.

7.4. La gestion des partenaires extérieurs par le mécanisme national de coordination

Dans le cadre de son mandat de coordination des acteurs nationaux comme internationaux, la structure nationale de coordination s'assure que toutes les interventions, y compris celles des partenaires extérieurs, sont cohérentes avec les priorités définies par le programme national de RSS et reposent sur les mécanismes nationaux de gestion des programmes (voir encadré 18).

Il appartient à la structure nationale de coordination de s'informer autant que possible sur les centres d'intérêts spécifiques de chaque partenaire au regard des priorités nationales, ainsi que sur les montants que ces partenaires comptent consacrer à l'appui au processus de réforme. Il est important de formaliser les règles d'appui des partenaires extérieurs, de manière à préserver le contrôle national sur toutes les initiatives relevant de la RSS. Dans bien des cas, les partenariats bilatéraux de coopération militaire ou de police mis en place de longue date avec certains partenaires traditionnels devront faire l'objet d'une mise à plat visant à garantir leur cohérence avec le programme de RSS.

Le recours à un mécanisme d'agrément préalable tel qu'un protocole d'accord permet de convenir formellement des domaines d'intervention de partenaires extérieurs souhaitant s'impliquer dans le processus. Ce type de document-cadre a l'avantage d'énoncer clairement les termes, conditions et objectifs spécifiques de collaboration tels que convenus entre un partenaire extérieur et l'État hôte, représenté en l'occurrence par la structure nationale de coordination.

Encadré 18 : La nécessité du leadership national

L'affirmation d'une volonté nationale et d'un leadership politique par les autorités gouvernementales est un impératif catégorique pour le processus de RSS en général, et pour la programmation en particulier. Il est essentiel que les acteurs nationaux assument la responsabilité principale en ce qui concerne l'organisation, la planification, la gestion et la coordination du programme de RSS, en conformité avec un agenda et des priorités fixées de façon endogène. À défaut, le programme de RSS a peu de chance d'aboutir.

En l'absence d'un leadership national fort, le processus de réforme risque d'être biaisé par le prisme d'approches, de modèles et de solutions exogènes importés par des partenaires extérieurs peu au fait des spécificités nationales et/ou animés par des agendas qui leur sont propres. Il arrive, en effet, que certains partenaires concentrent leurs appuis dans des domaines d'intérêt spécifique pour leur politique étrangère mais qui ne constituent pas forcément une priorité nationale pour le pays d'intervention.

Pour éviter cet écueil, et dans un souci de cohérence et de pérennité, la coordination des partenaires extérieurs doit veiller scrupuleusement à l'alignement des interventions extérieures sur les priorités nationales définies par le pays hôte. Il est également indispensable que la coordination des partenaires privilégie systématiquement le transfert de connaissances et de compétences, qui contribueront à renforcer durablement les capacités locales.

L'Outil 1 aborde l'importance de la volonté politique et du leadership national dans la RSS.

1

7.5. La coordination au sein même des partenaires extérieurs

Comme indiqué plus haut, l'appui des partenaires extérieurs au programme de RSS doit être coordonné par la partie nationale, qui assure ainsi la conduite et la responsabilité première du processus de réforme.

Toutefois, au sein même de la communauté des partenaires extérieurs, un second niveau de coordination doit être assuré par un dispositif spécifiquement prévu à cet effet, et placé sous la responsabilité d'un acteur disposant d'une certaine légitimité, tel que l'ONU, l'UA ou la CEDEAO. Il peut également s'agir d'un partenaire bilatéral sollicité par l'État hôte pour jouer ce rôle. Dans le cadre de la promotion d'une solidarité et d'un leadership régionaux, la CEDEAO a notamment exercé la fonction de coordonnateur des partenaires extérieurs en Guinée-Bissau. En Côte d'Ivoire, ce sont les Nations Unies qui, à travers l'ONUCI¹³, ont fait office de coordonnateur des partenaires internationaux, dans le cadre de la RSS entreprise en 2012.

Dans tous les cas, le choix de l'acteur à qui sera confiée cette responsabilité est particulièrement stratégique car l'engagement politique et diplomatique du coordonnateur des partenaires extérieurs conditionne le succès du dispositif de coordination. Cette mission exige un niveau élevé de confiance, tant de la part de la partie nationale que des autres partenaires extérieurs. Dans un contexte ouest-africain, où le climat politique interne s'avère souvent tendu et empreint de suspicions, la crédibilité du coordonnateur des partenaires tient autant à son efficacité qu'à son impartialité.

Sur le plan méthodologique, il est important que la mise en place d'un cadre de coordination des partenaires s'appuie sur des termes de référence clairs adossés aux principes fondamentaux de l'assistance internationale au développement, tels qu'énoncés dans la Déclaration de Paris (2005), le Programme d'Action d'Accra (2008) et rappelés lors du Forum de Haut Niveau de Busan (2011). L'appui des partenaires doit mettre l'accent sur la cohérence des politiques, la responsabilité et l'exécution par les acteurs nationaux, et l'utilisation des procédures gouvernementales pour les débours et la comptabilisation des fonds fournis.

En tant qu'interlocuteur privilégié, le coordonnateur des partenaires doit être en mesure d'apporter un appui constant au développement des capacités nationales nécessaires à une conduite endogène des réformes. En raison de son statut de chef de file des partenaires, il peut également être amené à élaborer

un plan spécifique pour développer les capacités techniques non seulement des acteurs nationaux, mais aussi des partenaires extérieurs qu'il coordonne. Un tel plan peut contribuer à combler, de part et d'autre, les déficits de compétences en planification et en gestion de programme, ainsi que les lacunes dans certains domaines thématiques propres à la gouvernance sécuritaire.

Conformément aux recommandations du Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement, la mise en œuvre des programmes soutenus par les partenaires internationaux doit prioritairement reposer sur les structures et mécanismes de gestion nationaux. Le cas échéant, il est préférable de renforcer les systèmes de gestion nationaux, notamment avec l'appui du coordonnateur des partenaires, plutôt que de leur substituer des systèmes extérieurs.

La coordination interne des partenaires étant un travail technique et politique exigeant et minutieux, le coordonnateur des partenaires prendra soin de mettre sur pied une équipe dédiée, composée de spécialistes placés sous la responsabilité d'un coordonnateur technique principal (CTP/RSS). Il est important de planifier très tôt - dès la phase de formulation du programme - la création de cette équipe à qui est spécialement confiée la tâche d'assurer la coordination interne des partenaires, et de budgétiser sa prise en charge en tenant compte des frais liés aux ressources humaines, au fonctionnement et aux activités.

Voir aussi
l'Outil 4 sur la
gestion efficace de
l'appui extérieur à
la RSS.

4

7.6. Les défis liés à la coordination des partenaires extérieurs

Encadré 19 : Exemples de mécanismes de coordination au sein des partenaires extérieurs

La mise en place d'un cadre efficace de coordination des partenaires repose sur un large éventail d'éléments, dont les principaux sont :

- La tenue régulière de réunions de concertation, aussi bien aux niveaux technique que politique, ainsi que la production et l'exploitation de leurs comptes rendus ;
- La réalisation et la mise à jour régulière d'une cartographie des partenaires assortie d'une matrice intégrée de leurs interventions en cours et en projet ;
- L'élaboration et la mise à jour régulière d'une liste de contacts d'experts nationaux et internationaux rapidement mobilisables en appui à la RSS ;
- La production d'outils communs de gestion de l'information, tels que des publications, la tenue de sites web conjoints, ou encore la mise en place de systèmes d'archivage centralisés ;
- La mise en place de mécanismes conjoints de planification, de suivi, de revue et d'évaluation permettant d'examiner en continu la cohérence des appuis apportés par les partenaires extérieurs.

La coordination des partenaires extérieurs soulève un certain nombre de défis, auxquels l'encadré 20 propose quelques pistes de solution. Le point principal est que le coordonnateur des partenaires doit soigneusement éviter la mise en œuvre de projets redondants, voire concurrents par les acteurs qu'il coordonne. Les doublons témoignent en effet d'une dispersion irrationnelle des appuis et entraînent des coûts administratifs élevés pour chacun des acteurs et pour la partie nationale. Ces incohérences génèrent à la longue une fatigue du processus.

Comme en matière d'aide au développement, les différents partenaires de la RSS doivent collaborer pour harmoniser leurs appuis, optimiser les synergies, améliorer l'efficacité et l'efficience des projets, notamment en réduisant les coûts administratifs, et s'inscrire dans le long terme. Ils sont guidés en cela par la structure nationale de coordination et le coordonnateur des partenaires.

Encadré 20 : Défis liés à la coordination des partenaires extérieurs et pistes de solution

Coordination au sein des partenaires extérieurs		
Dysfonctionnement	Impact potentiel sur le processus de RSS	Pistes de solution
Aucun mécanisme de coordination n'est mis en place au sein des partenaires extérieurs (pas d'équipe, ni de moyens de coordination).	<ul style="list-style-type: none"> • Faible coordination stratégique et opérationnelle des partenaires • Circulation inefficace de l'information parmi les partenaires • Faible impact de l'action des partenaires en raison de son caractère dispersé, voire contradictoire (médiocrité du rapport coût-efficacité) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Mettre en place une équipe d'appui à la coordination, placée sous la supervision d'un CTP/RSS ✓ Mettre à disposition les moyens nécessaires à la mise en œuvre de la coordination entre partenaires extérieurs par cette équipe ✓ Assurer la production par cette équipe d'outils techniques de coordination des partenaires
Un mécanisme de coordination est mis en place parmi les partenaires, mais certains acteurs n'y participent pas.	<ul style="list-style-type: none"> • Affaiblissement du dispositif de coordination ; • Circulation inefficace de l'information; • Manque de visibilité sur l'action des partenaires échappant au mécanisme de coordination, et donc incapacité à développer les synergies ; • Incapacité à intégrer les financements de ces partenaires dans une vision globale ; • Incapacité à orienter leurs appuis dans le sens des objectifs de la RSS. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Mettre en place, avec la partie nationale, une stratégie de sensibilisation de l'ensemble des partenaires extérieurs sur l'importance de leur participation au dispositif de coordination des partenaires.
Certains partenaires continuent à apporter une aide bilatérale dans le domaine de la RSS sans passer par les dispositifs de coordination mis en place.	<ul style="list-style-type: none"> • Idem¹⁴ • Si elle se prolonge, cette situation peut entraîner des échecs importants, surtout si les appuis qui échappent au mécanisme de coordination sont contraires aux objectifs de la RSS. <p>Exemple : une unité de l'armée responsable d'abus divers bénéficie d'un renforcement des capacités et des moyens, alors même que la RSS recommande sa dissolution et la traduction en justice de certains de ses membres.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Idem. ✓ De plus, le coordonnateur des partenaires doit engager, en lien avec le mécanisme national de coordination, une action politique de haut niveau à l'égard des plus hautes autorités du pays pour expliquer tout l'intérêt qu'elles ont à systématiquement rediriger tous les appuis extérieurs destinés au secteur de la sécurité vers le mécanisme de coordination des partenaires de la RSS, afin de garantir une meilleure cohérence dans le cadre d'une approche holistique.

Coordination des partenaires extérieurs par le mécanisme national		
Dysfonctionnement	Impact potentiel sur le processus de RSS	Pistes de solution
Les autorités nationales favorisent les interventions en dehors du dispositif de coordination.	<ul style="list-style-type: none"> • Idem 	✓ Idem
Le dispositif de coordination nationale est faible ou inopérant.	<ul style="list-style-type: none"> • La coordination des acteurs nationaux comme internationaux est ineffective. • L'État dispose d'une faible visibilité sur les interventions des différents acteurs. • La redondance des activités pèse sur les ressources publiques. • Le processus de la RSS est en proie à une cacophonie qui compromet fortement l'atteinte des résultats. 	<p>Le coordonnateur des partenaires est bien placé pour apporter un appui technique et politique en faveur d'une appropriation et d'un leadership effectifs de la partie nationale. À cet effet, il peut:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ initier une action vigoureuse de sensibilisation des autorités à la nécessité du bon fonctionnement du dispositif de coordination national ; ✓ renforcer les capacités du personnel de la structure nationale de coordination ; ✓ soutenir la mise en place d'outils de coordination destinés à la structure nationale de coordination.

Suivre et évaluer le programme

8.1. Qu'est-ce que le suivi-évaluation ?

Dès sa conception et parce qu'il est tenu à une obligation de résultats, le programme national de RSS doit être accompagné d'un système de suivi méthodique et d'évaluation rigoureuse permettant de s'enquérir de la progression vers les objectifs prédéfinis. Faisant partie intégrante du document de programme, le cadre de suivi-évaluation est élaboré au moment de la formulation du programme (voir section 5.4).

Le suivi s'effectue de manière continue, tout au long de la vie du programme ; il vise à vérifier l'avancée progressive vers les objectifs prédéfinis et doit permettre de déceler les lacunes dans la mise en œuvre du programme afin de pouvoir les corriger en cours d'exécution.

L'évaluation, en revanche, est effectuée de façon périodique et en fin de programme ; elle vise à déterminer, à des moments clés, si les changements recherchés dans la société ont été - ou sont en train d'être - réalisés. Tout en mesurant les résultats et l'impact d'un programme de RSS, l'évaluation permet aussi d'identifier les leçons de l'expérience et de dégager les meilleures pratiques.

Les phases de suivi et d'examen périodique, notamment à mi-parcours, permettent de renforcer le contrôle national de la réforme et de tenir redevables et comptables les différents acteurs impliqués dans la mise en œuvre, y compris les partenaires extérieurs.

Les services techniques de la structure nationale de coordination de la RSS, en particulier l'unité de gestion du programme, constituent le principal acteur du suivi dans sa dimension la plus quotidienne, bien que les partenaires puissent être associés à certaines activités spécifiques telles que les revues conjointes, les visites de terrain, etc. Quant à l'évaluation, elle peut être interne ou au contraire indépendante, c'est-à-dire conduite par des spécialistes impartiaux, étrangers au dispositif de la RSS.

Le suivi et l'évaluation sont complémentaires et contribuent ensemble à contrôler la pertinence, l'effectivité, l'efficacité, l'efficience et la pérennité de l'impact du programme.

8.2. Élaborer un système de suivi-évaluation

Le système de suivi et d'évaluation dérive de la théorie du changement ou du cadre logique du programme, et en vérifie l'opérationnalisation. Il s'agit de développer une chaîne de résultats (voir encadré 21) qui :

- recense les ressources (humaines, matérielles, financières) investies dans chaque activité ; et fait le lien entre
- chaque activité et le produit (biens et services fournis) auquel elle contribue ;
- chaque produit et l'effet (changement engendré à moyen terme par les biens et services fournis) dont il participe ;
- chaque effet, et l'impact d'envergure qu'il entend générer sur le long terme dans la société.

Il s'agit de décrire, à travers une suite de relations de causes à effet, la logique d'intervention qui mène des ressources aux activités et débouche sur plusieurs niveaux de résultats (du plus limité au plus large : les produits, les effets et les impacts). Une même activité peut contribuer à plusieurs produits, et un produit à plusieurs effets.

Encadré 21 : La chaîne de résultat (représentation simplifiée)



L'élaboration de la chaîne de résultats suppose que les parties prenantes au programme de RSS s'accordent sur les résultats et changements à suivre et à évaluer tout au long de la mise en œuvre.

Outre la chaîne de résultats, l'élaboration d'un système performant de suivi-évaluation nécessite de mettre en place des outils de suivi-évaluation. À cet effet, il faut¹⁵ :

- définir des indicateurs qui permettront de vérifier la progression vers l'atteinte des résultats attendus de la réforme. Ces indicateurs sont convenus entre les acteurs intéressés aux niveaux sectoriel et intersectoriel, et communiqués aux partenaires qui soutiennent le processus de réforme.
- identifier les données de base (ou données de référence) par rapport aux indicateurs sélectionnés : il s'agit de renseigner la situation de départ pour chaque indicateur, afin de pouvoir en mesurer l'évolution par la suite. Les informations contenues dans le rapport d'évaluation préalable permettent généralement d'établir l'état des lieux initial des indicateurs. Au besoin, des informations additionnelles peuvent être collectées à cet effet.
- définir les délais de réalisation des activités et de renseignement des indicateurs : il convient d'établir en amont le chronogramme de mise en œuvre des activités du programme ; c'est à la lumière de ce chronogramme que pourra être déterminée la périodicité de mise à jour des données liées aux indicateurs.
- organiser en amont la collecte des données du suivi : cela implique de définir à l'avance les modalités de collecte des données (études, visites, sondages, analyse des rapports, etc.) ; d'en estimer les coûts et d'en inscrire la prise en charge dès la phase de budgétisation du programme ; et de définir très tôt les responsabilités de chaque acteur pour ce qui est de la collecte des données de suivi.
- renseigner les indicateurs de façon continue : pour ce faire, il faut collecter les données en fonction de la périodicité convenue en amont. Ces données sont intégrées à la matrice de suivi et permettent d'appréhender la progression vers les objectifs visés ou, à l'inverse, d'identifier les phases de ralentissement et de stagnation à surmonter.

- analyser et traiter les données ainsi recueillies dans la matrice de suivi et procéder, de façon continue et tout au long de la mise en œuvre du programme, aux réajustements nécessaires.

8.3. Coordonner le suivi-évaluation

8.3.1. La coordination nationale du suivi-évaluation

Dans un processus national de RSS, la nécessité de créer une structure spécialement chargée du suivi-évaluation des projets et du programme est une évidence souvent tardive. Pourtant, la multiplicité des sources d'information, le caractère souvent incomplet des données et la difficulté à les recueillir, la différenciation des besoins entre les différentes composantes (armée, sécurité, justice etc.) démontrent la complexité technique de la tâche et rendent nécessaires la création d'une structure dédiée, idéalement logée au sein de l'institution chargée de coordonner la mise en œuvre de la RSS.

Cette structure, composée essentiellement de techniciens nationaux soutenus au besoin par des spécialistes en suivi-évaluation provenant d'institutions internationales, assume des tâches multiples, telles que :

- l'élaboration et la mise en place du dispositif global du suivi-évaluation ;
- l'élaboration des procédures de compte rendu, ce qui inclut la définition des types de rapport, l'identification des rapports mandataires, la mise au point d'un calendrier de soumission des rapports assorti de mécanismes de rappels pour leur production, la conception de canevas et d'autres outils d'harmonisation formelle, etc. ;
- la conception et la documentation des tableaux de bord et autres outils intégrés de suivi-évaluation ;
- l'exécution et/ou la supervision des tâches techniques liées au suivi-évaluation, telles que la collecte, la centralisation et l'analyse des données, la production des rapports périodiques, la conduite des revues de projets, etc. ;
- le contrôle qualité des processus de suivi et d'évaluation, ainsi que des produits qui en découlent ;
- la formulation de recommandations issues du suivi-évaluation et la documentation des enseignements tirés de l'expérience.

L'unité de coordination du suivi-évaluation est aussi chargée d'examiner les rapports périodiques et les multiples tableaux de bord, d'en faire la synthèse, puis de réaliser sur cette base le tableau de bord global de la RSS.

8.3.2. Les mécanismes conjoints de suivi-évaluation avec les partenaires extérieurs

Une autre attribution importante de l'unité de coordination suivi-évaluation consiste à orchestrer les examens et revues conjoints, qui constituent le moyen par excellence pour mener en toute transparence des vérifications et contrôles dans le cadre de la collaboration entre partenaires nationaux et internationaux. En renforçant la convergence des acteurs impliqués dans la RSS, ces exercices contribuent à améliorer l'efficacité du programme et des projets, à organiser et accroître la complémentarité des actions des partenaires et à créer des synergies. Surtout, les examens et revues conjoints permettent de forger une vision commune et de renforcer la confiance entre la partie nationale et les partenaires extérieurs.

Participatif dans sa conduite et pédagogique dans sa finalité, l'exercice de revue conjointe est d'une importance capitale car il favorise le renforcement des capacités de la partie nationale et l'identification commune des enseignements à tirer de l'expérience. Toutefois, l'organisation d'une revue conjointe de l'ensemble des projets ou du programme est techniquement compliquée, financièrement coûteuse et particulièrement contraignante aux regards des défis liés aux arrangements pratiques et à la disponibilité des experts provenant des partenaires extérieurs. C'est pourquoi il est recommandé de restreindre les exercices de revue conjointe à des projets ou composantes limitées, quitte à répéter la manœuvre pour un projet après l'autre.

L'exercice de revue conjointe est mis en œuvre sous la conduite technique d'un groupe paritaire composé d'experts provenant du gouvernement, de la société civile et des partenaires extérieurs. En fonction des situations, ce groupe peut éventuellement être assisté par des prestataires privés tels que des techniciens indépendants spécialisés dans des domaines pertinents (consultants).

S'agissant d'un exercice commun, la revue conjointe est régie par des termes de références élaborés par l'unité de coordination du suivi-évaluation, qui associe activement l'ensemble des partenaires concernés. Ces termes de références transcrivent les objectifs et la méthodologie convenus, en précisant le (ou les) projet(s) concerné(s), les résultats concrets attendus, les calendriers indicatifs, la liste des participants à la revue et la répartition des responsabilités ainsi que les arrangements logistiques. Ils recensent également la documentation servant de base à la revue.

8.4. Documenter les performances opérationnelles et financières du programme

Le suivi et l'évaluation du programme supposent un contrôle attentif de la performance tant opérationnelle que financière. À cet effet, plusieurs types d'exercices et de documents peuvent être exploités, parmi lesquels :

- **Les rapports techniques périodiques** : il s'agit des rapports d'avancement des projets ou activités qui font partie du programme. Leur périodicité (trimestrielle, semestrielle, annuelle, à mi-parcours, finale, etc.) est définie dans le document de projet ou l'accord de service de base contractuelle. Il est conseillé d'harmoniser les mécanismes de compte rendu, notamment en élaborant des canevas de rapports périodiques, car ceci facilite par la suite la synthèse des rapports.
- **Les audits de projets** : ils doivent être systématiquement prévus durant la programmation car ils constituent un outil de transparence efficace et un puissant moyen de contrôle, notamment pour ce qui est de la régularité des opérations financières. Il existe plusieurs sortes d'audits, dont la pertinence pour le suivi-évaluation varie. En effet, si les audits de régularité relèvent davantage du contrôle comptable que du suivi-évaluation, les audits de performance (ou audits opérationnels) constituent en revanche des moyens fiables pour juger la pertinence, l'efficacité et l'efficience des actions entreprises. Conduits de façon interne, les audits opérationnels représentent un outil d'autodiagnostic et d'amélioration en continu. Confiés à un prestataire indépendant, ils contribuent à rassurer l'ensemble des parties prenantes et partenaires sur l'efficacité du programme, et en consolident la crédibilité.
- **Les tableaux de bord** : ce sont des outils de suivi offrant une présentation synthétique des éléments contenus dans les rapports périodiques et audits de projets. Les tableaux de bord sont élaborés à différents niveaux, qu'il est essentiel de distinguer car chaque tableau de bord est soumis à une instance distincte chargée de l'examiner, de formuler des propositions ou de prendre des décisions y relatives (voir encadré 22).

En présentant des informations ventilées par sexe, âge ou en fonction d'autres critères pertinents, les tableaux de bord peuvent faciliter la prise en compte des défis liés au genre et à la diversité lors de la prise de décisions. L'objectif est de garantir que le processus de RSS demeure aussi représentatif et inclusif que possible.

Encadré 22 : Exemple de niveaux et cibles des tableaux de bord

Niveau hiérarchique du tableau de bord (du général au particulier)		Instance à laquelle il est soumis
<i>Tableau de bord de la RSS (niveau Programme national)</i>		Conseil national de la réforme Comités sectoriels de réforme Hautes Autorités (Président de la République, Premier ministre, gouvernement dans son ensemble ou certains ministres en particulier) Tous publics pour une large communication sur les avancées de la réforme en cours.
<i>Tableaux de bord sectoriels (Exemples)</i>	<i>Tableau de bord de la réforme de l'armée</i>	Comité sectoriel sur la réforme de l'armée Chefs d'états-majors des armées (terre, air et mer) Ministre de la Défense Conseil supérieur de la Défense
	<i>Tableau de bord de la réforme de la justice (etc.)</i>	Comité sectoriel sur la réforme de la justice Ministère de la Justice Conseil supérieur de la magistrature Administration pénitentiaire Barreau et Parquet
<i>Tableau de bord de projet</i>		Comité de pilotage de projet

8.5. Exploiter les opportunités de mécanismes internes et externes pour le suivi-évaluation

Dans le cadre de la RSS, il est essentiel d'encourager le développement ou l'amélioration des mécanismes réguliers de suivi et d'évaluation existant au sein des administrations publiques. La mise en œuvre du programme de RSS représente une opportunité à la fois pour améliorer les méthodes de suivi et d'évaluation ; et aussi pour responsabiliser les organes nationaux internes et externes aux institutions de sécurité quant au rôle de suivi-évaluation qui leur incombe, indépendamment de l'existence ou non d'un programme de RSS. L'objectif est de placer l'ensemble du processus dans une perspective plus pérenne, à travers le renforcement durable des capacités nationales de suivi-évaluation.

8.5.1. Opérationnaliser et mettre à profit les mécanismes internes de suivi-évaluation

Les institutions de défense, de sécurité et de justice disposent de services chargés de la planification stratégique et des investissements. La révision des missions et du rôle de ces entités internes, l'analyse de leur efficacité et l'appui à l'amélioration de leur performance sont des composantes essentielles de la RSS, qu'il faut prendre compte lors de la programmation.

Le programme de RSS devrait prévoir un appui à l'amélioration des outils de planification et des techniques de suivi des activités au niveau de ces structures, par exemple à travers la systématisation d'une approche sensible au genre dans la collecte et le traitement de données. Il est également souhaitable de planifier un soutien à la vulgarisation des tableaux de bord comme outils de suivi-évaluation facilitant la prise de décision.

Ce faisant, les données recueillies à l'aide des mécanismes ainsi améliorés permettront d'alimenter le dispositif global de suivi et évaluation de la RSS. Surtout, ces mécanismes resteront un acquis national au-delà de la période de mise en œuvre du programme de RSS.

8.5.2. Exploiter les données provenant du contrôle externe du secteur de la sécurité au profit du suivi-évaluation

Certes, les mécanismes de contrôle démocratique ne doivent pas être confondus avec des outils de suivi-évaluation. Cependant, les informations mises au jour par certaines activités de contrôle démocratique peuvent venir enrichir les données de suivi-évaluation pertinentes pour le programme national de RSS. L'unité de coordination du suivi-évaluation gagnerait donc à exploiter ces sources, trop souvent ignorées.

Il peut s'agir des résultats d'investigations menées par les institutions de contrôle démocratique (Parlement, Cour des comptes, Bureau du Vérificateur général, institutions nationales de médiation et de protection des droits humains, etc.). Les rapports issus des activités de contrôle démocratique menées par ces institutions renferment généralement de précieuses informations, utiles pour évaluer les avancées de la RSS, notamment en termes d'effets sur le comportement des membres des FDS et d'impact sur la vie des populations civiles. Il est donc souhaitable d'organiser la collecte auprès de ces institutions des informations pertinentes, en vue de leur intégration aux différents tableaux de bord de la RSS. Dans l'utilisation et la diffusion des informations recueillies, il faudra néanmoins veiller à prendre en compte d'éventuelles exigences de confidentialité, dans l'hypothèse où certains des rapports élaborés par ces institutions n'auraient pas été rendus publics.

De même, le produit des études, enquêtes ou sondages indépendants réalisés par certains centres de recherches académiques ou instituts spécialisés au sein de la société civile constituent autant de sources d'informations qui peuvent alimenter le suivi et l'évaluation des avancées de la RSS.

8.6. Établir les séquences d'évaluation du programme

Tout au long de la vie du programme, plusieurs types d'évaluation doivent être réalisés :

- **À mi-parcours**, il est utile de procéder à une évaluation d'étape visant à mesurer l'état d'avancement des activités du programme, les progrès réalisés et l'évolution vers l'atteinte des résultats attendus. Cette évaluation permet d'analyser en profondeur les écarts entre les ressources, les activités et les produits initialement envisagés. Elle sert aussi à identifier les éventuels obstacles à l'atteinte des objectifs visés et à proposer des correctifs. Les enseignements tirés de l'évaluation à mi-parcours permettent d'améliorer la mise en œuvre du programme durant sa seconde phase.
- **En fin d'exécution**, une évaluation de l'impact du programme de RSS sur la sécurité des personnes et de l'État permet de dresser le bilan des interventions du programme et d'analyser l'ensemble des résultats obtenus. L'évaluation finale sert aussi à tirer des enseignements utiles pour de futures interventions dans la gouvernance du secteur de la sécurité.
- La conduite d'une **évaluation a posteriori**, ou évaluation ex post, est également recommandée. Elle doit se tenir plusieurs années après l'achèvement du programme, afin d'apprécier la pérennité des résultats atteints. Trop souvent négligée, cette étape permet pourtant une analyse systémique des effets à moyen et à long terme. En prenant un recul suffisant, l'évaluation a posteriori vérifie les niveaux d'appropriation nationale des résultats et d'intégration des avancées de gouvernance dans les pratiques et habitudes du secteur de la sécurité.

Renforcer le rôle de la CEDEAO en tant qu'organisation régionale

En matière de RSS, le Cadre d'orientation de l'Union africaine sur la réforme du secteur de la sécurité réserve une place de choix aux Communautés économiques régionales (CER), dont fait partie la CEDEAO. Les CER ont notamment un important rôle d'appui à la formulation, à la conception, à la conduite, au contrôle et à l'évaluation des processus de RSS dans leurs États membres, avec pour objectif stratégique la promotion de la paix, de la sécurité et du développement au niveau régional (voir encadré 23). Le rôle de la CEDEAO, en matière de RSS, est à la fois politique, normatif, technique et opérationnel.

Encadré 23 : Le rôle des CER dans la réforme du secteur de la sécurité, d'après le Cadre d'orientation sur la RSS de l'UA

Article 6 : L'appropriation africaine du processus de réforme du secteur de la sécurité inclut l'appropriation par les communautés locales ; l'appropriation par les États membres, l'appropriation par les CER et l'appropriation continentale par l'Union africaine.

Article 14 (a) : Les objectifs spécifiques de ce cadre d'orientation sont de [...] mettre en place un cadre politique dans lequel les États membres et les CER pourront formuler, concevoir, mettre en œuvre, contrôler et évaluer les processus de réforme du secteur de la sécurité [...].

Article 16 (b) : La RSS et l'intégration régionale : [...] La coopération régionale dans le domaine de la paix et de la sécurité s'efforcera d'inclure la coopération dans les processus de la réforme du secteur de la sécurité.

Article 16 (j) : Coordination de l'assistance à la RSS : La coordination de l'assistance à la RSS relève en dernière instance de la responsabilité nationale. Dans le cas où les autorités nationales manquent de capacité pour assurer la coordination, les CER, l'Union africaine et/ou les Nations Unies pourraient, si nécessaire, travailler en partenariat avec les autorités nationales en vue de faciliter l'assistance à la RSS et renforcer les capacités de l'État membre pour [finalement] prendre en charge le rôle de coordination.

Source : Extraits liés au rôle de CER, *Cadre d'Orientation sur la réforme du secteur de sécurité* (Addis Abeba : Union africaine, 2013).

9.1. Comprendre le rôle politique et stratégique de la CEDEAO

En tenant compte des capacités dont elle dispose, et au regard d'une situation donnée dans un État membre, la CEDEAO peut recommander la mise en œuvre d'un programme de RSS et/ou soutenir une telle initiative en mettant à contribution les ressources et l'expertise communautaires.

9.1.1. Accompagner la reconfiguration du paysage interne

Grâce au poids diplomatique dont elle dispose dans la région, la CEDEAO est bien souvent en mesure d'influencer le développement politique et l'évolution du secteur de la sécurité dans ses États membres, notamment à travers l'adoption de résolutions qui affectent ces acteurs.

Lorsqu'elle intervient comme médiateur à la suite d'un conflit, la CEDEAO peut également encourager la prise en compte des besoins en RSS dans l'Accord de paix. Elle peut aussi négocier la signature d'accords de mission avec les autorités nationales pour des programmes de RSS, comme cela a été le cas en Guinée-Bissau (voir encadré 24).

9.1.2. Promouvoir la prise en compte d'une approche régionale

Outre les défis posés par la gouvernance interne, l'Afrique de l'Ouest est touchée par une insécurité grandissante, marquée notamment par la récurrence de mouvements violents dans la zone sahélo-saharienne, la montée de la piraterie dans le Golfe de Guinée, la prolifération des armes légères et de petit calibre, le trafic de stupéfiants ou encore la commercialisation illicite de ressources naturelles.

Compte tenu de la complexité du contexte régional, la formulation des programmes de RSS doit reposer sur une analyse des besoins de sécurité qui tient compte des menaces transnationales ; favoriser la coordination et la coopération entre les FDS de pays limitrophes ; et anticiper les impacts des processus nationaux de RSS sur le voisinage immédiat.

De plus, étant donné la porosité des frontières, il est important que les programmes nationaux de RSS prennent en compte les services de gestion des frontières, trop souvent négligés. En améliorant l'efficacité et l'intégrité de ces services, le programme de RSS peut contribuer à réduire l'insécurité transfrontalière dont souffrent les populations et les États de la région.

9.1.3. Renforcer le leadership national au niveau stratégique

Dans le cadre de son appui stratégique aux États membres, il est important que la CEDEAO souligne l'importance du leadership national des réformes, et privilégie la sensibilisation des autorités politiques aux enjeux de l'appropriation, de la responsabilité et du leadership nationaux.

La CEDEAO devrait en particulier mettre l'accent sur :

- l'importance d'une compréhension commune, parmi les parties prenantes nationales, du processus de RSS et de la nature des réformes à réaliser ;
- l'élaboration d'une feuille de route nationale définissant les différentes phases du processus et fixant le cadre de la programmation ;
- la production des outils de coordination et la définition des modalités d'appui des partenaires extérieurs ;
- la définition, par les acteurs nationaux, des objectifs stratégiques et des priorités immédiates.

L'affirmation d'une volonté nationale et d'un leadership politique par les autorités gouvernementales est un impératif catégorique pour le processus de RSS en général, et pour la programmation en particulier. Il est essentiel que les acteurs nationaux assument la responsabilité principale en ce qui concerne la direction, l'organisation, la planification, la gestion et la coordination du programme de RSS, en conformité avec un agenda et des priorités fixés de façon endogène. Dans le cadre du rôle de conseil stratégique qui lui incombe, la CEDEAO est souvent bien placée pour rappeler aux États membres que, sans cela, le programme RSS a peu de chance d'aboutir.

En outre, au sortir d'une situation d'extrême fragilité dans l'un de ses États membres, telle qu'un conflit armé ou une longue période de faillite des institutions publiques, la CEDEAO est en mesure de soutenir les efforts des autorités nationales légitimes pour rétablir la crédibilité de l'État et le leadership national face aux partenaires internationaux. En tant qu'organisation régionale, elle joue alors un rôle crucial de soutien et de solidarité, qui consiste pour l'essentiel à apporter son expertise et son expérience sur les questions de RSS et à accompagner les autorités nationales dans leurs interactions avec les partenaires extérieurs.

À titre exceptionnel, notamment lorsque l'État en question n'est pas en mesure d'affirmer son leadership face aux partenaires extérieurs, le rôle de la CEDEAO peut aller jusqu'à assurer un leadership « par procuration », afin d'éviter les effets négatifs d'appuis extérieurs inadaptés au contexte national, voire nuisibles à l'environnement local ou régional. Concrètement, la prise en charge de ce rôle de meneur peut passer par des moyens divers, tels que l'animation de la structure de coordination des partenaires, la mise à disposition d'expertises techniques, la prise en charge du système de suivi-évaluation, la conduite d'audits externes ou encore l'organisation de revues conjointes avec les partenaires.

9.1.4. Soutenir les États membres dans la gestion de l'assistance internationale

Dans l'espace CEDEAO, la disponibilité des ressources financières nécessaires à la mise en œuvre d'un programme de RSS constitue un défi opérationnel majeur. Lorsque les capacités nationales de financement ne permettent pas une prise en charge intégrale des coûts du programme, la CEDEAO peut accompagner ses États membres dans la mobilisation de partenariats et de financements complémentaires (voir aussi section 6.3).

La Communauté peut servir de relais pour un plaidoyer auprès des partenaires bilatéraux et multilatéraux. En effet, le soutien politique et diplomatique d'une organisation régionale telle que la CEDEAO constitue une aide précieuse pour attirer l'attention des partenaires internationaux et accroît les chances de succès. En diverses occasions, la Communauté a soutenu les efforts de mobilisation de ressources déployés par ses États membres aussi bien en organisant ou en participant à des tables-rondes de financement et conférences de partenaires, qu'en engageant des ressources communautaires à l'appui des processus de RSS entrepris dans ses États membres.

Encadré 24 : L'appui politique de la CEDEAO en Guinée-Bissau

En Guinée-Bissau, la CEDEAO a activement pris en charge son rôle stratégique de soutien politique, à travers la création de l'ECOMIB (Mission de la CEDEAO en Guinée-Bissau).

Le retrait, en 2012, de la Mission militaire technique angolaise pour l'assistance et la réforme du secteur de la défense et de la sécurité (MISSANG) a laissé un vide dans le paysage de l'assistance internationale à la RSS en Guinée-Bissau. Face à la réticence de nombreux partenaires internationaux à s'engager durablement sur une problématique aussi complexe que la RSS dans le contexte volatile de la Guinée-Bissau, la CEDEAO a affirmé son leadership régional en mettant sur pied une opération multidimensionnelle de soutien à la paix, l'ECOMIB.

Depuis son déploiement, cette Mission a joué un rôle important dans la mobilisation et la coordination de l'appui international au programme de réforme du secteur de la défense et de la sécurité (RSDS) en Guinée-Bissau. La mise en place de l'ECOMIB a également fourni à la CEDEAO l'occasion de négocier avec les autorités bissau-guinéennes les termes d'un Accord sur le statut de la Mission (SOMA) prenant en compte les normes et principes régionaux de gouvernance du secteur de la sécurité.

9.2. Comprendre le rôle normatif de la CEDEAO

Outre son Traité révisé (1993), la CEDEAO a développé à l'attention de ses États membres, un ensemble d'instruments normatifs qui, pris conjointement, énoncent les principes qui doivent régir la gouvernance du secteur de la sécurité. La plupart de ces textes relèvent également le rôle de la CEDEAO dans ce domaine. Les principaux actes sont :

- Le Protocole sur le mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité (1999)
- Le Protocole additionnel sur la démocratie et la bonne gouvernance (2001)
- Le Cadre de prévention des conflits (2008)
- Le Code de conduite pour les forces armées et services de sécurité en Afrique de l'Ouest (2011)
- Le Cadre de politique régissant la réforme et la gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest (Projet de document, 2015)

Encadré 25 : Principes de base des programmes de RSS selon le projet de Cadre de politique de la CEDEAO

Dans le projet de document relatif à un Cadre de politique régissant la réforme et la gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest, la CEDEAO énonce à l'attention des États membres une série de valeurs fondamentales pour la mise en œuvre de programmes de RSS, notamment :

- La solidarité et le partenariat en Afrique et en Afrique de l'Ouest ;
- Le respect de la souveraineté nationale et de l'intégrité territoriale ;
- Le lien entre intégration régionale d'une part, et réforme et gouvernance démocratique du secteur de la sécurité d'autre part ;
- L'appropriation nationale et régionale ;
- La place de la dimension genre dans la réforme et la gouvernance du secteur de la sécurité.

L'un des principaux objectifs de ce Cadre est de fournir « des orientations aux États membres et autres parties prenantes concernant l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des programmes et projets de gouvernance et de réforme du secteur de la sécurité¹⁶ ».

De surcroît, la Communauté peut initier des études et développer des outils normatifs d'appui à la programmation de la RSS, tels que des directives communautaires sur:

- le financement des investissements et des dépenses de nature militaire et sécuritaire ;
- le suivi du pourcentage du budget des armées, de la justice ou de la sécurité par rapport au produit intérieur brut (PIB) ;
- la programmation pluriannuelle des dépenses militaires et sécuritaires ;
- la revue périodique des dépenses militaires, etc.

De tels outils permettraient de renforcer, au sein de l'espace communautaire, les critères de convergence dans la gestion des FDS, et d'encourager les États membres à se conformer aux normes internationales en matière de défense, de sécurité et de justice. Le Code de conduite pour les forces armées et services de sécurité en Afrique de l'Ouest (2011) s'inscrit déjà dans cette perspective. Il dresse un cahier des charges des FDS des États membres de la CEDEAO, destiné à garantir le respect de la discipline, des droits de la personne humaine et des principes de gouvernance démocratique et de bonne gouvernance financière dans l'ensemble de l'espace communautaire.

À partir de cette harmonisation des valeurs, chaque pays pourrait être invité, en fonction de sa situation particulière, à élaborer un plan de conformité aux critères communautaires ainsi définis. La CEDEAO pourrait en outre développer les moyens et mobiliser les ressources pour accompagner l'ensemble de ses États membres vers l'atteinte effective des objectifs de bonne gouvernance du secteur de la sécurité. La prochaine section (9.3) propose quelques recommandations concrètes à cet effet.

9.3. Recommandations pour renforcer l'appui technique et opérationnel de la CEDEAO

Sur la base des indications fournies par le Cadre d'orientation de l'UA sur la RSS et conformément au cadre normatif de la CEDEAO relatif à la réforme et la gouvernance du secteur de la sécurité, la Communauté a un rôle important à jouer pour soutenir les États membres dans la conduite de programmes de RSS. Au fil des ans, de nombreuses actions de soutien ont déjà été mises en œuvre dans ce domaine au profit des États membres.

La Communauté peut notamment soutenir, dans une perspective de transfert durable de compétences, les activités d'évaluation du secteur de la sécurité, ou encore les exercices de planification stratégique menés au niveau national.

Toutefois, au-delà des appuis ponctuels dictés par les besoins spécifiques des pays, la CEDEAO pourrait renforcer l'impact et la portée générale de son appui technique à travers quelques initiatives stratégiques. Il s'agirait d'apporter une réponse structurelle aux défis opérationnels rencontrés par les États membres, tels que la rareté de l'expertise locale et la difficulté à documenter, capitaliser et partager les acquis de l'expérience.

9.3.1. Documenter les bonnes pratiques et enseignements tirés de l'expérience régionale

Depuis la fin des années 1990, nombre de nations ouest-africaines ont entrepris des initiatives de RSS sous des formes multiples, adaptées à chaque contexte spécifique. Ainsi peut-on citer la Côte d'Ivoire, le Ghana, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Libéria, le Mali, le Nigéria, la Sierra Léone et le Togo. De nombreux enseignements peuvent être tirés de ces expériences. En tant qu'organisation régionale, la CEDEAO peut jouer un rôle important dans la capitalisation et la gestion des connaissances issues de ces expériences.

En effet, en documentant et en analysant les expériences passées de ses États membres dans la conduite des programmes de RSS, la CEDEAO pourrait développer un corpus de connaissances régionales utiles pour l'avenir. En documentant ainsi les expériences régionales dans une visée de partage et de gestion durable de la connaissance et du savoir-faire communautaires, la CEDEAO serait en mesure de mettre à la disposition de ses États membres une ressource utile dégageant des bonnes pratiques adaptées au contexte régional.

L'élaboration d'un tel document de bonnes pratiques représenterait une contribution concrète de la CEDEAO au partage d'expérience entre ses États membres. À travers la valorisation des expertises et des expériences locales, ce document pourrait notamment vulgariser les approches originales et non-conventionnelles, telles que l'utilisation de troupes de théâtre populaire, de groupes artistiques ou de communicateurs traditionnels (griots) dans la sensibilisation des populations. Surtout, il conviendrait d'assurer la disponibilité de ce document au minimum dans les trois langues officielles de la Communauté (anglais, français, portugais), de manière à garantir son égale accessibilité à l'ensemble des États membres.

9.3.2. Susciter des espaces d'échange et de partage d'expérience entre les États membres

Encadré 26 : Partages d'expérience de la Guinée en matière de RSS

En mars 2011, la Guinée a invité les représentants de pays voisins (Sénégal, Sierra Léone, Libéria) à participer à son séminaire national sur la réforme du secteur de la sécurité. Le processus guinéen a ainsi pu bénéficier des leçons tirées de l'expérience de ces trois pays qui partagent un certain nombre de défis communs.

En 2013, une mission guinéenne s'est en outre rendue au Burkina Faso pour un partage d'expérience en vue de la mise en place d'une police de proximité dans le cadre de la réforme de la police guinéenne.

Eu égard au rôle important qui lui revient pour ce qui est de faciliter la coopération Sud-Sud entre ses États membres, la CEDEAO est en mesure de soutenir ce type d'initiatives visant à mutualiser les acquis de l'expérience. Ceci peut être réalisé à travers des mécanismes divers, tels que la mise en contact de responsables nationaux, l'organisation de forums régionaux sur la RSS ou encore l'appui à la participation de spécialistes et décideurs invités aux activités stratégiques menées par d'autres États membres.

Outre l'élaboration d'un document de capitalisation des expériences, la CEDEAO devrait encourager la création d'espaces d'échanges et de partage d'expériences entre ses États membres, dans une dynamique de coopération Sud-Sud.

Une possibilité, pour ce faire, serait la mise en place d'un dispositif d'échanges d'expériences sur la RSS, ce qui favoriserait la convergence, la valorisation et le partage des expertises et expériences au niveau régional. Dans une forme simplifiée, ce dispositif pourrait s'appuyer sur une plateforme virtuelle, tel qu'un site internet disposant de ressources documentaires sur les processus de RSS dans l'espace CEDEAO et dans le monde. Cette plateforme serait animée par des experts de la CEDEAO, notamment à travers la publication d'articles et la gestion de forums de discussions sur la RSS et des sujets connexes tels que la consolidation de la paix, la gouvernance démocratique, le contrôle civil et démocratique des FDS, etc.

Un tel dispositif pourrait être utilement complété par l'organisation régulière de rencontres régionales sur la RSS, autour de thèmes définis en fonction des besoins spécifiques des pays : appropriation et leadership national, coordination nationale des partenaires extérieurs, rôle de certains acteurs tels que la société civile, le Parlement, les services de contrôle interne, etc.

9.3.3. Faciliter la formation d'experts ouest-africains en RSS

La rareté de l'expertise technique locale étant l'une des difficultés opérationnelles majeures rencontrées par les États membres souhaitant s'engager dans un processus de RSS, la formation d'experts régionaux par des institutions affiliées à la CEDEAO représente une importante piste d'appui technique.

La CEDEAO peut en effet initier ou s'appuyer sur les études et enquêtes d'instituts et universités de la région pour élaborer les outils de formation au profit des centres de formation au maintien de la paix, des écoles militaires à vocation régionale ou d'autres institutions de formation de la région. De plus, le processus d'élaboration des études et des outils de formation sur la RSS permettra de créer et/ou de consolider par la pratique les capacités des experts régionaux mis à contribution.

Entre autres établissements de recherche et de formation, la CEDEAO dispose notamment de trois centres régionaux d'excellence pour la formation au maintien de la paix et aux questions de sécurité, qui sont aussi des lieux d'interaction privilégiés entre professionnels civils et personnels des forces de défense et de sécurité :

- l'École de Maintien de la paix Alioune Blondin Beye (Bamako, Mali) qui est chargée de la formation au niveau tactique ;
- le Centre international Kofi Annan de formation au maintien de la paix (Accra, Ghana) qui assure la formation au niveau opérationnel ;
- le *National Defence College* (Abuja, Nigéria) qui s'occupe de la formation au niveau stratégique.

Il existe également des réseaux et organisations régionales de la société civile qui participent activement à la formation des acteurs ouest-africains aux questions de gouvernance démocratique, paix et sécurité. Ces organisations constituent des viviers d'expertise et des partenaires potentiels pour le développement des capacités régionales d'appui aux processus de RSS.

9.3.4. Mettre en place un mécanisme commun de gestion et de déploiement des experts régionaux

Pour que la formation d'experts régionaux en RSS produise l'impact recherché, la CEDEAO devra mettre en place un mécanisme de recensement et de gestion des experts susceptible de coordonner leur déploiement rapide en appui aux États membres. Un tel dispositif serait de nature à faciliter l'appui technique aux processus engagés dans les États membres, en faisant appel à un vivier d'experts ouest-africains.

Ceci suppose la création et l'administration de ce vivier d'experts par la CEDEAO, ainsi que la mise en place de mécanismes pour leur déploiement rapide. Ce même vivier pourrait d'ailleurs servir à animer la plateforme d'échanges d'expériences de la CEDEAO (voir section 9.3.2).

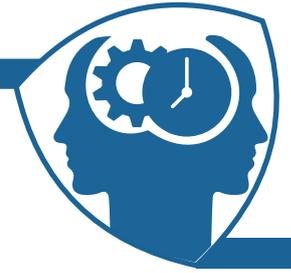
La création d'un tel vivier contribuerait également à renforcer le leadership régional de la CEDEAO et à favoriser des relations plus équilibrées entre les multiples et puissants partenaires extérieurs d'une part, et des États ouest-africains parfois affaiblis et/ou défailants d'autre part.

En effet, faute d'un tel dispositif facilitant l'accès à une expertise technique régionale de qualité, les États font souvent appel aux partenaires extérieurs pour réaliser les missions d'évaluation préalable, voire la formulation de programmes. Ceci peut avoir pour conséquence de biaiser le diagnostic initial, ou encore d'orienter la formulation du programme en fonction de la vision et des priorités de ces partenaires extérieurs avec le risque, dans un cas comme dans l'autre, d'un affaiblissement du leadership national et de la dynamique endogène du processus.

Encadré 27 : Conseils pratiques en vue de la création d'un vivier d'experts régionaux

Les principales étapes de création d'un vivier d'experts régionaux incluent :

- l'élaboration des termes de référence du vivier (modalités de recrutement et de déploiement, définitions des catégories d'expertises recherchées, etc.)
- le recrutement des experts du vivier, sur la base d'exigences professionnelles clairement définies ;
- la tenue d'ateliers de méthodologie à l'attention des experts recrutés ;
- l'animation et la gestion du vivier (informations aux membres, ateliers thématiques, déploiement, retours d'expérience).



Aide-Mémoire : Relever les défis de la programmation de la RSS

1. Initier le processus :

- la RSS est amorcée sur initiative des autorités nationales ; elle peut l'être aussi sur mandat ou résolution de l'ONU ou d'une organisation régionale compétente (UA, CEDEAO), mais toujours avec l'accord des autorités nationales légitimes ;
- mettre en place, dès l'amorce du processus, un cadre national inclusif de conduite de la RSS : ceci inclut l'identification des acteurs (voir point 2 ci-après) et la mise en place d'une structure nationale chargée de conduire et coordonner le processus de RSS ;
- le mandat de cette structure est formalisé au travers d'un décret présidentiel ou d'une loi spécifique, précisant les missions, moyens et responsabilités attribués à cette entité de coordination.

2. Identifier les parties prenantes nationales et partenaires extérieurs à impliquer dans le processus de programmation et la mise en œuvre du programme, sans omettre :

- les institutions de défense et de sécurité et leurs ministères de tutelle (défense, sécurité, justice) ;
- les autres départements ministériels pertinents (budget et finance, plan, etc.) ;
- les institutions spécialisées pertinentes (commissions nationales de DDR, de lutte contre la prolifération des armes légères, etc.) ;
- les acteurs non étatiques pourvoyeurs de sécurité, tels que les entreprises de sécurité privées, les groupes communautaires d'auto-défense, les acteurs de la justice traditionnelle ;
- les institutions de contrôle externes, telles que le Parlement, les institutions indépendantes de médiation et de défense des droits humains, les services indépendants d'audit des comptes publics ;
- les organisations de la société civile, médias et autres entités pertinentes du contrôle public ;
- les partenaires internationaux, qui incluent aussi bien des États que des organisations intergouvernementales ou internationales.

3. Effectuer une évaluation préalable du secteur de la sécurité :

- élaborer les termes de référence de l'évaluation préalable, et identifier les acteurs impliqués dans la conduite de cette évaluation (voir point suivant) et dans sa supervision ;
- mettre en place un groupe d'experts nationaux et internationaux chargé de conduire l'évaluation préalable, en garantissant la participation d'hommes et de femmes ;
- ce groupe se charge ensuite de collecter les informations préparatoires et de développer la méthodologie de l'évaluation préalable ;
- assurer le financement de la mission et organiser la logistique en vue du déploiement du groupe d'experts chargé de conduire l'évaluation préalable sur le terrain (collecte de données) ;
- finaliser le rapport d'évaluation préalable et assurer une validation nationale large des résultats, par exemple à l'occasion d'un séminaire national sur la RSS.

4. Définir le cadre de collaboration avec les partenaires internationaux :

- désigner un coordonnateur des partenaires disposant d'une solide crédibilité aussi bien auprès des acteurs nationaux qu'auprès des autres partenaires extérieurs; il peut s'agir d'une organisation régionale (UA, CEDEAO) ; d'une agence ou mission onusienne (PNUD, mission de paix ou autres) ; ou d'un partenaire bilatéral ;
- encourager la mise en place, par le coordonnateur des partenaires, d'une équipe technique dédiée, placée sous la supervision d'un CTP/RSS ;
- définir les modalités d'intervention des partenaires extérieurs (mécanismes d'agrément national pour tout projet d'appui, protocoles d'accord, etc.).

5. Formuler le contenu du programme :

- élaborer des termes de référence spécifiant le rôle de chaque intervenant, les modalités opérationnelles et le processus de validation finale par les acteurs nationaux;
- renforcer au besoin les capacités des acteurs nationaux et internationaux pour la programmation ;
- mettre en place un groupe technique chargé de la formulation du programme et assurer sa prise en charge ;
- mettre en place un dispositif de suivi et de partage d'informations avec l'ensemble des acteurs ;
- garantir la prise en compte des piliers sectoriels et des questions transversales lors de la phase de formulation ;
- planifier les actions préparatoires (mise à jour du cadre légal, sensibilisation des acteurs, renforcement de capacités des institutions impliquées dans la mise en œuvre du programme) ;
- identifier les projets prioritaires et définir les séquences de mise en œuvre du programme ;
- valider les résultats de la formulation de programme selon le processus prédéfini, en mettant l'accent sur une validation nationale large et inclusive.

6. Assurer la budgétisation et le financement du programme :

- calculer le coût des réformes envisagées ;
- développer un mécanisme de financement national et inclure les charges de la RSS au budget de l'État ;
- élaborer et mettre en œuvre une stratégie de mobilisation de ressources complémentaires, à l'endroit des partenaires extérieurs ;
- mettre en place des mécanismes de financement conjoints ainsi que des règles de responsabilité mutuelle ;
- renforcer au besoin les mécanismes nationaux de gestion, de contrôle et d'audit.

7. Élaborer et mettre en œuvre une stratégie de communication :

- déterminer les besoins de communication interne et externe ; identifier les cibles et leurs attentes, craintes et intentions ; choisir les outils de communication adaptés ;
- former les acteurs internes aux enjeux et techniques de la communication ;
- mettre en place les outils et mécanismes nécessaires au partage d'informations tout au long du programme de RSS.

8. Mise en œuvre, coordination et suivi-évaluation :

- mobiliser, sensibiliser et préparer les départements et institutions nationales concernés ;
- identifier et renforcer les capacités des OSC comme partenaires de mise en œuvre ;
- mettre en place les outils de coordination (identification des partenaires et des projets ; mécanismes de suivi et de collecte d'informations, etc.) à l'usage de la structure nationale de coordination de la RSS ;
- veiller à l'effectivité du cadre de coordination de l'appui des partenaires extérieurs ;
- développer des outils et mécanismes conjoints d'évaluation des avancées des réformes, d'audits et de suivi-évaluation, de partage d'expériences.

9. Renforcer le rôle de la CEDEAO en appui aux programmes de RSS dans ses États membres ; ce rôle inclut :

- l'appui politique à la reconfiguration du paysage interne ;
- le renforcement des capacités nationales au niveau stratégique ;
- l'appui à la gestion de l'assistance internationale ;
- la mise en place d'un cadre normatif régional pour la RSS ;
- la capitalisation des expériences régionales et la gestion des connaissances ;
- la création d'espaces d'échange et de partage d'expérience entre les États membres ;
- la formation d'experts ouest-africains en RSS ;
- la mise en place d'un vivier d'experts régionaux.

Ressources additionnelles

Kossi Agokla, Niagalé Bagayoko et Boubacar N'Diaye, *La réforme des systèmes de sécurité et de justice en Afrique francophone* (Paris : OIF 2010) www.francophonie.org/IMG/pdf/reformes_systemes_securite.pdf.

Megan Bastick et Kristin Valasek (dir.), *Boîte à Outils «Place du genre dans la réforme du secteur de la sécurité»* (Genève : DCAF, OSCE/BIDDH, UN-INSTRRAW, 2008) www.dcaf.ch/Publications/Gender-Security-Sector-Reform-Toolkit.

Hans Born, Jean-Jacques Gacond et Boubacar N'Diaye (dir.), *Contrôle Parlementaire du Secteur de la Sécurité : Guide Parlement de la CEDEAO-DCAF à l'usage des parlementaires ouest-africains* (Genève/Abuja : DCAF/Parlement CEDEAO 2010) www.dcaf.ch/Publications/Parliamentary-Oversight-of-the-Security-Sector-ECOWAS-Parliament-DCAF-Guide-for-West-African-Parliamentarians.

CEDEAO, *Cadre de Politique régissant la Réforme et la Gouvernance du Secteur de la Sécurité (RGSS) - Projet de document* (Abuja : CEDEAO 2015).

CEDEAO, *Protocole A/SP1/12/01 sur la Démocratie et la Bonne Gouvernance Additionnel au Protocole Relatif au Mécanisme de Prévention, de Gestion, de Règlement des Conflits, de Maintien de la Paix et de la Sécurité* (Abuja : CEDEAO 2001) www.dcaf.ch/content/download/252623/3969130/version/1/file/CEDEAO_2001_Protocole-sur-la-democratie-et-la-bonne-gouvernance.pdf.

CEDEAO, *Protocole relatif au Mécanisme de Prévention, de Gestion, de Résolution des Conflits, de Maintien de la Paix et de la Sécurité* (Abuja : CEDEAO 1999) www.dcaf.ch/content/download/252622/3969128/version/1/file/CEDEAO_1999_Protocole-m%C3%A9canisme-de-prevention-des-conflits.pdf.

CEDEAO, *Code de conduite des forces armées et services de sécurité de la CEDEAO* (Abuja : CEDEAO 2011), www.dcaf.ch/content/download/431/4500/version/3/file/Acte_additionnel_portant_code_de_conduite_18.08.11.pdf.

Eden Cole, Kerstin Eppert et Katrin Kinzelbach, *Le Contrôle démocratique du secteur de la sécurité – Guide pratique pour les organisations de la société civile* (UNDP, DCAF : 2008) www.dcaf.ch/Publications/Public-Oversight-of-the-Security-Sector.

Jody Zall Kusek et Ray C. Rist, *Vers une culture du résultat. Dix étapes pour mettre en place un système de suivi et d'évaluation axé sur les résultats : un guide pour les praticiens du développement* (Washington, DC : Banque mondiale 2004) www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/11/16/000310607_20061116133234/Rendered/PDF/296720FRENCH0T1d1OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf.

Linda G. Morra Imas et Ray C. Rist, *The Road to Results: Designing and Conducting Effective Development Evaluations* (Washington, DC : Banque mondiale 2009), openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2699/52678.pdf.

OCDE, *Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement* (Paris : OCDE 2001), www.oecd.org/fr/cad/efficacite/49650184.pdf.

OCDE, *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement* (Paris : OCDE 2005) www.oecd.org/fr/cad/efficacite/34579826.pdf.

OCDE, *Programme d'action d'Accra* (Paris : OCDE 2008) www.oecd.org/fr/cad/efficacite/34579826.pdf.

OCDE, *Efficacité de l'aide*, site web www.oecd.org/fr/cad/efficacite/.

Union africaine, *Cadre d'orientation de l'Union africaine sur la réforme du secteur de la sécurité* (Addis Abeba : Union africaine 2013) www.peaceau.org/uploads/ua-cadre-d-aorientation-sur-la-reforme-du-secteur-de-la-securite.pdf.

Okey Uzoehina, *Gouvernance et réforme du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest : du concept à la réalité*, Document d'orientation politique 35 (Genève : DCAF 2013) www.dcaf.ch/Publications/Security-Sector-Reform-and-Governance-Processes-in-West-Africa-From-Concepts-to-Reality.

Notes

1. On entend par « jeunes filles et jeunes garçons » les personnes mineures au sens de la loi de leur pays. « Jeunes filles » désigne les mineures de sexe féminin, et « jeunes garçons » les mineurs de sexe masculin.
2. Les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) couvrent la période 2000-2015. Un Agenda de développement post-2015 (Les Objectifs de développement durable) est élaboré par les Nations Unies pour prendre la relève des OMD après la date butoir du 31 décembre 2015.
3. Le premier DSRP de Sierra Leone couvrait la période 2005-2007. Il a été suivi par un deuxième DSRP intitulé « Programme pour le Changement », couvrant la période 2008-2012, puis un troisième intitulé « Programme pour la Prospérité » couvrant la période 2013-2018. Les trois documents successifs prennent en compte des besoins de réforme sécuritaire.
4. Pour une définition des acteurs du secteur de la sécurité, voir section A1, paragraphe 4 du *Cadre d'orientation de l'Union africaine sur la réforme du secteur de la sécurité* (Addis Abeba : Union africaine, 2013).
5. Pour plus d'informations sur le rôle du parlement dans la RSS, voir : Hans Born, Jean-Jacques Gacond et Boubacar N'Diaye (dir.), *Contrôle Parlementaire du Secteur de la Sécurité : Guide Parlement de la CEDEAO-DCAF à l'usage des parlementaires ouest-africains* (Genève/Abuja : DCAF/Parlement CEDEAO 2010).
6. Définition proposée par l'Office québécois de la langue française : http://www.oqlf.gouv.qc.ca/ressources/bibliotheque/dictionnaires/terminologie_risque/.
7. Ibid.
8. Ibid.
9. Centre régional des Nations Unies pour la paix et le désarmement en Afrique, *Rapport ASSEREP sur les activités de RSS au Togo*, (Lomé : UNREC 2008).
10. Forces armées togolaises, site web : <http://forcesarmees.tg/>.
11. Eden Cole, Kerstin Eppert et Katrin Kinzelbach, *Le Contrôle démocratique du secteur de la sécurité – Guide pratique pour les organisations de la société civile* (UNDP, DCAF : 2008).
12. Commission d'enquête internationale sur la Guinée, *Rapport de la Commission d'enquête internationale chargée d'établir les faits et les circonstances des événements du 28 septembre 2009 en République de Guinée* (Nations Unies : 2009).
13. Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire.
14. Dans l'encadré 20, la mention « idem » renvoie à l'ensemble des points énoncés dans la case du dessus.
15. Jody Zall Kusek et Ray C. Rist, *Vers une culture du résultat. Dix étapes pour mettre en place un système de suivi et d'évaluation axé sur les résultats : un guide pour les praticiens du développement* (Washington, DC : Banque mondiale 2004).
16. Okey Uzochina, *Gouvernance et réforme du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest : du concept à la réalité*, Document d'orientation politique 35 (Genève : DCAF 2013).



DCAF

un centre pour la sécurité,
le développement et
l'état de droit