

Université de Montréal

**Les consultants face aux défis d'implantation de la
Réforme du Secteur de la Sécurité (RSS)**

par
Philippine Goelen

Département de criminologie
Faculté des arts et des sciences

Travail dirigé présenté à la Faculté des études supérieures et postdoctorales
en vue de l'obtention du grade de *Maître ès sciences* (M. SC.)
en Criminologie, option Sécurité Intérieure

Juillet 2016

© Philippine Goelen, 2016

Université de Montréal
Faculté des études supérieures et postdoctorales

Ce travail dirigé de maîtrise intitulé :

Les consultants face aux défis d'implantation de la
Réforme du Secteur de la Sécurité (RSS)

Présenté par :
Philippine Goelen

A été évalué par un jury composé des personnes suivantes :

Karine Côté-Boucher
Présidente-rapporteur

Massimiliano Mulone
Directeur de recherche

Marion Joseph Bialek
Membre du jury

RÉSUMÉ

La Réforme du Secteur de la Sécurité (RSS) constitue une priorité croissante pour les acteurs de la scène internationale. Au travers de ce processus les États bénéficiaires sont soutenus dans la réorientation de leurs cadres institutionnels, le renforcement des structures, des capacités des institutions et des groupes engagés dans le secteur de la sécurité. (Union Africaine, 2013).

La mise en œuvre de ces programmes aujourd'hui est davantage externalisée vers le secteur privé, entre autres, des consultants. L'intérêt de ces acteurs externes réside dans le fait qu'ils offrent aux bailleurs de fonds une solution pour mobiliser rapidement des équipes d'experts techniques ayant les compétences transversales nécessaires. Cependant, nos connaissances sur les résultats des programmes de RSS sont limitées ; plus encore, l'étude sur la contribution et les pratiques de sous-traitance vers des acteurs externes demeure un domaine de recherche négligé (Jackson, 2011).

En ce sens, l'objectif de cette étude est double : d'une part nous souhaitons pointer les lacunes empiriques de la recherche en confrontant les grands principes normatifs de la RSS tel qu'énoncés dans les manuels des organisations internationales en s'adressant directement aux consultants, acteurs de premier plan de l'implantation de la RSS. D'autre part, nous souhaitons identifier les défis qui influent ces projets et s'avèrent déterminants, d'après l'expérience de ces consultants, pour le succès ou au contraire l'échec des réformes. Ainsi, cette étude révélera entre autres les difficultés de mise en œuvre de projets en raison des intérêts conflictuels et des lacunes dans la coordination des bailleurs de fonds, ceci malgré l'existence de normes internationales. Nous révélerons également comment les missions des consultants sont obérées par des intérêts politiques particuliers des parties impliquées et d'une volonté, de la part des bailleurs de fonds, de résultats immédiats et tangibles qui conduisent à mener des programmes qui se limitent à obtenir un soutien interne pour des activités externes. Finalement, nous évoquerons certains enjeux caractérisant ces opérations complexes et l'externalisation de celles-ci.

Mots-clés : réforme du secteur de la sécurité, implantation, externalisation, consultants.

ABSTRACT

Security Sector Reform (SSR) is a growing priority for actors on the international scene. Through this process the beneficiary states are supported in the reorientation of their institutional frameworks, the strengthening of their structures, of their institutional capacity, and of the groups involved in the security sector (African Union, 2013).

The implementation of these programs is today more outsourced towards the private sector, among others, the consultants. The interest of these external actors is that they offer donors a solution to quickly mobilize teams of technical experts with the necessary soft skills. However, our knowledge of the results of SSR programs are limited; furthermore, the study on the contribution and the subcontracting practices to external actors remains a neglected research area (Jackson, 2011).

In this sense, the objective of this study is twofold: firstly, we aim to address the empirical research gaps by confronting the major normative principles of RSS as stated in the manuals of international organizations by addressing ourselves directly to consultants, leading players in the implementation of the RSS. Secondly, we aim to identify the challenges that affect the projects and prove decisive, according to the experience of these consultants, to the success or otherwise failure of reforms. Thus, this study will reveal, among other things, project implementation difficulties resulting from the conflicting interests and gaps in coordination of donors, despite the existence of international standards. We also will reveal how the effectiveness of consultants' missions is compromised because of the particular political interests of the involved parties and willingness, on the part of donors, for immediate and tangible results that lead to conduct programs that are limited to getting internal support for external activities. Finally, we discuss some of the issues characterizing these complex operations and their outsourcing.

Keywords: security sector reform, implementation, outsourcing, consultants.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	i
ABSTRACT	ii
TABLE DES MATIÈRES	iii
LISTE DES FIGURES	v
LISTE DES ABRÉVIATIONS	vi
INTRODUCTION	1
CHAPITRE I. Revue de la littérature	3
1.1 Origines du concept.....	4
1.2 Du rôle des organisations internationales.....	6
1.2.1 Des difficultés de coordination.....	8
1.3 Du rôle des consultants.....	10
1.3.1 Des aspects critiques de l'externalisation.....	12
1.4 De place des bénéficiaires.....	14
1.4.1 Des limites du concept d'appropriation nationale.....	16
1.5 De la complexité contractuelle de l'externalisation.....	19
1.6 Problématique.....	21
CHAPITRE II. Méthodologie	24
2.1 Philosophie de recherche.....	24
2.2 Stratégie de collecte de données.....	24
2.3 Présentation de l'échantillon.....	25
2.4 Stratégie d'entretien.....	26
2.5 Stratégie d'analyse des entretiens.....	27
2.6 Limites méthodologiques.....	27
CHAPITRE III. Analyse	29
3.1 Du rôle du consultant.....	29
3.1.1 De la transition du public vers le privé.....	30
3.1.2 Des compétences « douces », transversales.....	31
3.1.2 Des compétences « dures », techniques et spécifiques.....	34
3.2 Des enjeux liés aux bailleurs de fonds.....	36

3.2.1 De l'orientation « résultats »	36
3.2.2 Des intérêts conflictuels.....	37
3.3 Des enjeux liés aux bénéficiaires.....	38
3.3.1 De la résistance.....	39
3.3.2 D'une appropriation nationale limitée.....	40
3.3.3 De la détermination du « locale »	42
3.4 Des enjeux pré/durant/post terrain.....	43
3.4.1 Instabilité de l'emploi.....	43
3.4.2 Complexité contractuelle.....	44
CONCLUSION.....	46
RECOMMANDATIONS.....	50
<i>Création d'une force d'appui encadrant la programmation et les consultants.....</i>	<i>51</i>
<i>Mise en place d'un système de conditionnalité ex-ante</i>	<i>52</i>
<i>Création d'un statut protecteur pour les consultants.....</i>	<i>53</i>
RÉFÉRENCES.....	54

LISTE DES FIGURES

Figure 1. Montants alloués à la Gestion et Réforme des Systèmes de Sécurité par l'Aide Publique au Développement (ADP).....	p.11
--	------

LISTE DES ABRÉVIATIONS

UA	Union Africaine
CAD-OCDE	Comité d'Aide au Développement de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques
OTAN	Organisation de Traité de l'Atlantique Nord
CEDEAO	Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
OI	Organisation Internationale
ONU	Organisation des Nations Unies
OSCE	Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
RSS	Réforme du Secteur de la Sécurité
UE	Union Européenne

INTRODUCTION

Depuis les années 1990, nous faisons face à une prédominance de l'internalisation des conflits, où les guerres opposant des États ou alliance d'État font place à des conflits prenant place au sein même des États (Rwanda, Soudan, Somalie, par exemple), dans un contexte où leur légitimité et leur existence même sont violemment contestées par leurs propres citoyens (Ebo, 2007, p.30). Ce faisant, la réforme du secteur de la sécurité (RSS) constitue une priorité croissante pour les acteurs de la scène internationale puisque, ancrée dans un programme plus vaste de bonne gouvernance, ce processus est réputé participer de manière fondamentale au rétablissement de la paix ainsi qu'à la prévention des conflits.

Toutefois, si un certain nombre de normes et principes généraux ont été développés par les organisations internationales (OI), entre autres l'ONU et l'OCDE, il manque encore à ce jour une approche commune globale et coordonnée des bailleurs de fonds de la RSS, qui traverse l'ensemble du spectre de la construction de la paix et qui inclue le développement social et économique à long terme. Les approches de chacune des OI varient largement en fonction de :

- Leur perspective et positionnement, qu'ils soient axés sur le développement, la sécurité ou la gouvernance ;
- leur spectre d'action géographique, qu'il soit mondial, régional ou sous régional ;
- Leurs activités, qu'elles soient de terrain ou concernent le développement de normes, ou encore en fonction du contexte spécifique des pays sur lesquels ces organisations se concentrent.

Ainsi, malgré l'aspect relativement récent de la RSS (notion dont l'origine peut être datée en 1990, donc au moment où les conflits commencent à s'internaliser), la croissance des programmes permet d'ores et déjà d'identifier des enjeux clés influant sur leur implantation et mise en œuvre par les consultants. Parmi ceux-ci l'on retiendra le climat politique et la sécurité internationale, la capacité des acteurs internationaux à naviguer dans les eaux politiques des pays bénéficiaires, l'efficacité des approches employés par les acteurs internationaux, l'engagement à long terme versus des activités ad hoc de type formation équipement et, finalement, la fragmentation de l'aide internationale (Law, 2007 ; Ball, 2014). Notamment, alors que la majorité des processus RSS sont entrepris, coordonnés, financés et pilotés par des organisations internationales, le manque de ressources humaines possédant les compétences transversales des programmes RSS conduit les bailleurs de fonds à faire appel à

des partenaires externes afin d'en soutenir la mise en œuvre opérationnelle (Mancini, 2005). Ces enjeux sont précisément la raison pour laquelle la RSS, bien que d'ores et déjà financée et implantée au niveau tactique sur le terrain, continue d'être discutée au niveau conceptuel.

Contribuer à surmonter cet écart entre les opérations stratégiques élaborées aux sièges des organisations et leur implantation concrète, sur le terrain, pour améliorer le développement de la RSS est le principal objectif de cette recherche. Plus précisément, cette étude a pour but de répondre à l'insuffisance de constatations empiriques concernant l'utilisation de consultants afin de proposer des orientations pour les partenariats et relations avec les organisations internationales qui aillent dans le sens d'une rationalisation et amélioration de l'opérationnalisation de la RSS, voire normalisation en fonction de la dynamique des résultats et nouveaux besoins. Le premier chapitre mettra donc en avant le rôle des organisations internationales dans la définition et la mise en œuvre de normes et de pratiques guidant la RSS face aux défis liés à l'externalisation des programmes correspondants. Le deuxième chapitre présentera la problématique soulevée et la méthodologie utilisée pour y répondre. Ensuite, l'analyse des compétences requises et des enjeux rencontrés par les consultants dans le cadre de l'implantation d'activités RSS fera l'objet du troisième chapitre et permettra d'identifier les facteurs clés qui influent sur le succès des réformes. Finalement, après avoir interprété et résumé les principales conclusions, les résultats obtenus nous permettront de mettre en lumière une série de recommandations et de proposer de futures pistes de recherche afin de mieux comprendre et ainsi maximiser la contribution des consultants, acteurs de la RSS.

CHAPITRE I. REVUE DE LA LITTÉRATURE

La réforme du secteur de la sécurité est un élément crucial de la politique de développement, ses méthodes étant appliquées de l'Inde au Nigeria, des Balkans aux Caraïbes. L'objectif de ce processus s'inscrit dans un contexte de rétablissement du contrat social et de refonte de la légitimité de l'État et de son monopole de la violence légitime au travers de la mise en place d'institutions de sécurité efficaces, d'une part, et de l'implication croissante de la société civile, d'autre part. Au travers de ces programmes, les organisations internationales escomptent non seulement réduire la probabilité d'un conflit mais également limiter la propagation de l'instabilité ailleurs, y compris dans les pays développés (Mancini, 2005). L'intérêt et l'engagement croissant des bailleurs de fonds pour la RSS, évalués par les données fournies par l'Organisation pour la Coopération et le Développement Économique (OCDE) au travers des montants alloués à l'Aide Publique au Développement (ADP), ont ainsi plus que triplé entre 2006-2007 passant d'approximativement 255 à 880 millions US\$ (Pachon, 2012).

La RSS est un concept relativement récent, qui s'enracine dans les politiques du développement, et pour lequel l'on ne dispose pas à l'heure actuelle de nombreuses évaluations sur le long terme ni a fortiori d'analyse d'impact. Les éléments dont on dispose permettent toutefois de mettre en lumière un nombre de problèmes souvent majeurs dans ces programmes. Ainsi l'OCDE identifie déjà en 2007, entre autres, des lacunes dans la gestion des programmes et des ressources tant humaines, financières et institutionnelles, qui conduisent à la mise en place de réformes dont l'approche non holistique ne permet pas de connecter les actions des divers secteurs intervenants. D'autre part, le défaut d'analyse de performances en fonction d'objectifs précis et mesurables, intimement lié à une absence de compréhension du rôle des mécanismes de contrôle et de la manière de soutenir leur mise en valeur, constitue un réel frein dans la mise en œuvre de programmes durables (OCDE, 2007).

Qui plus est, la lenteur tant de la mise en œuvre des programmes RSS que de leurs progrès conduit à questionner l'applicabilité du modèle tel que formulé présentement. Les débats se cristallisent sur la faisabilité de la réforme globale du secteur de la sécurité, les délais requis pour se faire et les types d'environnements dans lesquels les programmes sont susceptibles de réussir.

Il demeure de notre avis alarmant qu'un obstacle majeur – l'absence de collecte systématique de données et donc le manque d'informations appropriées basées sur l'évidence – continue de

contrarier notre capacité d'analyse et empêche toute comparaison et avancement du débat (Pachon, 2012). Cette situation critique conduit à maintenir voire élargir le déficit de connaissances entre les principes théoriques tel qu'édictees sur le papier et les développements des programmes sur le terrain (Martin et Wilson, 2010), une situation que soulignait Peake et al. déjà en 2008 « Much has been written about SSR in relation to peacekeeping, conflict prevention and development, yet the implementation and management of SSR programmes remain an area of benign analytical neglect » (Peake, Scheye et Hills, 2008, p.7).

Dans ce contexte, cette revue de littérature peut être divisée en trois questionnements :

- (1) quelles fonctions ont les organisations internationales dans la RSS ?
- (2) comment l'externalisation permet aux bailleurs de mobiliser, tout du moins en partie, le capital humain et les compétences nécessaires pour mettre en œuvre ces programmes ?
- (3) comment est conçue l'appropriation des réformes par les acteurs locaux ?

Ce faisant, ce chapitre nous permettra par la suite, lors de l'analyse des entretiens, de confronter les normes et principes avec leur implantation et développement sur le terrain, tels qu'ils s'expriment dans la pratique vécue par les consultants. En analysant ces éléments, nous serons donc à même d'engager une réflexion sur les enjeux qui freinent aujourd'hui une implantation optimale, c'est-à-dire efficace et effective de la RSS.

1.1 ORIGINES DU CONCEPT

Le terme 'Réforme du Secteur de la Sécurité' (RSS) a été introduit en 1998 par Clare Short, Secrétaire d'État au Développement International (DfID), en Grande-Bretagne. C'est à l'occasion de son discours sur la 'Réforme du Secteur de la Sécurité et l'Élimination de la Pauvreté' que la politicienne soutint la nécessité de mettre en place une approche globale et intégrée du secteur de la sécurité dans le contexte du développement (Sedra, 2010). De surcroît, Ball (2014) souligne-t-elle que

Security sector reform (SSR) can play a critical role in helping governments and populations meet the multiple security challenges confronting their societies. In particular, it can help answer the questions of who primarily benefits from the existing security arrangements, what makes people insecure and what changes are necessary to deliver broad based security (Ball, 2014, p.282).

Durant la Guerre froide, la notion traditionnelle de la sécurité était centrée sur la sécurité de l'État, relativement à sa survie et à sa protection contre toute agression extérieure, au détriment de la sécurité pour les citoyens et les communautés (Ball, 2014). Une notion plus moderne émerge à la fin de cette période dans un contexte de changement de paradigme : ainsi passe-t-on d'une approche sécuritaire centrée sur l'État à une approche axée sur l'individu et donc à une sécurité dite 'humaine' (Sedra, 2010). Cette sécurité humaine place les droits de l'Homme en son cœur et s'appuie en outre sur des impératifs politiques, économiques, sociaux et environnementaux (Union Africaine, 2008). De cette manière, contrairement à l'assistance après-guerre froide, qui se concentre sur l'amélioration des capacités opérationnelles des services de sécurité, sans préoccupation pour l'autorité de la loi et la gouvernance démocratique, la RSS a aujourd'hui pour ambition de placer l'individu au cœur de ses stratégies : la sécurité n'est plus une simple question d'invasion militaire, c'est une question de menaces domestiques également (Hendrickson et Karkoszka, 2002).

L'étude de la Banque mondiale 'La Voix des Pauvres' (2000) est à l'origine de cette prise de conscience d'un nexus entre sécurité et développement. Les répondants y ont identifié l'insécurité comme la clé primordiale pour réduire la pauvreté, un élément qui conduisit la scène internationale à porter une attention accrue à la façon dont le secteur de la sécurité est gouverné. De fait un ralentissement du développement économique et social, qu'il prenne la forme d'une mauvaise gouvernance ou d'un manque de démocratie, engendre une instabilité. À moins d'être adressée au travers de l'établissement de l'État de droit et d'un secteur de la sécurité fonctionnel, cette précarité perpétue le cycle d'instabilité et entrave plus encore le développement (Mancini, 2005).

Dans ce contexte, la RSS cultive l'idée qu'un secteur de la sécurité responsable, fiable et efficace participe à la mise en place des conditions conductrices au développement, à la réduction de la pauvreté et à la démocratie (Sedra, 2010). La réforme du secteur de la sécurité est en conséquence conçue comme un outil de politique internationale dont l'objectif est de transformer l'architecture de la sécurité dans les pays en transition et sortant de conflits par la création d'institutions plus efficaces, professionnelles et démocratiquement responsables (Van Slyke et Armstrong, 2013). Ultimement, ce processus a pour objectif de rendre les bénéficiaires plus efficaces et réceptifs au contrôle démocratique, et plus encore, renforcer leur capacité à répondre aux besoins de sécurité et de justice de la population (Union Africaine, 2013).

Pour illustrer la RSS, Wulf (2004) dresse un tableau de certains projets qui ont été menés dans différents pays. L'auteur se réfère ainsi au soutien à la Police nationale afghane par les bailleurs de fonds internationaux, à l'aide à la construction d'un secteur de la justice fonctionnel au Kosovo ou encore à la mise en œuvre des mesures anti-corruption et la réforme législative et parlementaire en Indonésie. En outre, Wulf fait rapport de la mission de maintien de la paix parrainée par l'ONU et dirigée par l'Australie au Timor Est, de l'implication de l'OCDE dans les consultations de RSS dans les pays de la région des Grands Lacs en Afrique. Au travers de ces exemples l'auteur cherche à démontrer que les programmes RSS varient largement tant dans la gamme que dans le volume. Ainsi, par ces exemples Wulf démontre que la mobilisation des bailleurs de fonds peut consister tant en une poignée d'experts ou de conseillers pour une courte période de temps que faire l'objet d'une mobilisation de plusieurs milliers d'hommes de troupes de l'ONU pour protéger un accord de paix, par exemple au Liberia, où elles sont déployées depuis plusieurs années (Wulf, 2004).

1.2 DU RÔLE DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Les organisations internationales assument des responsabilités croissantes dans l'élaboration de la réforme du secteur de la sécurité. Elles jouent, entre autres, un rôle de premier plan dans la conception et l'exécution des programmes de réforme dans plusieurs pays, et un certain nombre d'entre elles ont développé des cadres stratégiques pour guider leurs programmes RSS (Law, 2007).

- ❖ Les Nations Unies (ONU) jouent un rôle normatif et opérationnel. D'une part, l'organisation définit des principes et des normes internationales pour la mise en œuvre des programmes, ses politiques étant supposées être le reflet des perspectives d'une majorité de ses États membres, qui sont à la fois bénéficiaires et pourvoyeurs d'assistance. D'autre part, l'organisation joue un rôle opérationnel dans l'évaluation des besoins, la planification stratégique, la coordination et la mobilisation des ressources, le conseil technique, le renforcement des capacités, la facilitation au dialogue et le suivi et l'évaluation des programmes.
- ❖ L'Union Européenne (UE), par l'entremise du Conseil Européen et de la Commission Européenne, est impliquée depuis 2005-2006 dans la RSS. Les institutions européennes ont développé des concepts innovants et ont récemment élaboré conjointement un document RSS s'appliquant à l'échelle européenne. Alors que l'UE

se tourne vers la mise en œuvre de son nouveau concept, elle fait face à un certain nombre de défis, entre autres, le fait qu'il y ait encore relativement peu d'individus au sein de l'UE qui soient au fait sur le concept RSS et ses implications, en particulier, la nécessité d'adopter une approche holistique dans la conception et l'exécution des programmes.

- ❖ L'Organisation de Coopération et de Développement Économique (OCDE) œuvre à développer un ensemble cohérent de normes et principes et directives afin d'opérationnaliser la RSS. Ainsi, le Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE a-t-il été impliqué dans l'élaboration de lignes directrices pour la RSS en 2004, qui sont actuellement suivies par un effort pour développer un cadre de mise en œuvre qui inclut notamment les points suivants : la RSS n'est pas seulement un processus technique, mais aussi politique, l'appropriation locale doit être considérée comme le point de départ, et le contexte est essentiel, de sorte que les besoins d'un environnement post-conflit peuvent être radicalement différents de ceux d'autres contextes.
- ❖ L'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) mène une vaste gamme d'activités dans des contextes de post-conflit où les questions telles que le désarmement, la démobilisation et la réintégration (DDR), les armes légères et de petit calibre (ALPC), la gestion des frontières et la primauté du droit sont cruciaux. L'OSCE adopte une approche globale et multidimensionnelle de la sécurité et conduit un éventail d'activités qui devrait en faire un leader naturel.
- ❖ L'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) est impliquée dans la RSS au travers du Plan d'action du Partenariat pour l'établissement d'institutions de Défense (PAP-DIB) qui se concentre sur des questions pratiques comme le renforcement des capacités du secteur de la défense en termes de gestion du personnel et de budgétisation et adresse également les conséquences de la réforme.
- ❖ L'Union Africaine (UA) a pour rôle central l'élaboration de politiques et directives pour la RSS en Afrique et également, en tant que bénéficiaire et pourvoyeur d'assistance en matière de RSS, fournit un appui technique dans la planification et la mise en œuvre de tels programmes en Afrique.
- ❖ Les institutions financières telles que la Banque mondiale (BM), le Fonds monétaire international (FMI) et les banques régionales de développement jouent un rôle actif de

renforcement tant de l'efficacité de la gestion publique des organismes de sécurité que de la viabilité financière des processus de réformes.

Dans ce contexte, ces organisations se distinguent au moins sur quatre aspects. Ainsi tout d'abord leur approche peut différer en fonction de ce qu'elles adoptent en RSS un point de vue du développement (par exemple, la Banque mondiale), de la sécurité (par exemple, l'OTAN) ou de la perspective de gouvernance démocratique (par exemple, le Conseil de l'Europe). Ensuite, qu'elle soit globale (par exemple, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), la Banque mondiale), régionale (par exemple, l'Union Africaine) ou sous régionale (par exemple, la CEDEAO). Puis, selon la forme de leur implication sur le terrain, que ce soit au travers d'activités de renforcement des capacités et d'assistance technique (par exemple, le Pacte de Stabilité de l'UE), ou en œuvrant au développement de normes (par exemple, l'OCDE), ou les deux (par exemple, l'OSCE). Enfin, les organisations se distinguent au travers de leur engagement en fonction des contextes nationaux : développement, en transition, post-conflit et développé.

1.2.1 DES DIFFICULTÉS DE COORDINATION

L'objectif de la RSS est d'assurer la sécurité des citoyens et d'accroître les capacités des bénéficiaires à relever les défis de sécurité et de justice d'une manière qui soit « compatible avec les normes démocratiques et les principes rigoureux de gouvernance et de primauté du droit » (OCDE, p.27, 2007). Cela fait référence, d'une part, au renforcement de la gouvernance et de la surveillance du secteur de la sécurité, d'autre part, à l'établissement de forces de sécurité capables et professionnelles, responsables envers les autorités civiles et ouvertes au dialogue avec les organisations de la société civile. Ainsi les activités de réformes portent-elles essentiellement sur la formation et la professionnalisation des forces de sécurité, ainsi que sur le renforcement de la capacité du pouvoir civil à surveiller ce secteur afin de l'orienter en dehors de l'influence et des opérations politiquement motivées (Mancini, 2005).

Bien que les organisations susmentionnées s'engagent dans des activités de réforme, leur incapacité à adopter une définition commune de la RSS se traduit par un manque de coordination sur le terrain et la mise en place de politique ad hoc (Jackson, 2011). Malgré le fait que cette question ait été soulevée à plusieurs reprises, aucun consensus n'a jusqu'ici été atteint sur ce point, la difficulté résidant dans le fait qu'une définition trop étroite engendrerait des programmes inadéquats, alors qu'une définition trop large flouerait le cœur des réformes

(Messner, 2007). Les approches des acteurs internationaux en RSS sont ainsi très diversifiées, ne serait-ce que dans la nomenclature utilisée, l'OCDE faisant par exemple référence à la « réforme du système de sécurité », alors que le PNUD se réfère à « la réforme du secteur de la justice et de la sécurité ». Ces terminologies reflètent les préoccupations spécifiques et/ou sectorielles de chacune des organisations et impactent la manière dont celles-ci travaillent ensemble (Law, 2007). Ainsi, la compréhension plus ou moins large de la RSS et les divers termes interchangeables mobilisés font en sorte qu'il est aujourd'hui impossible de donner une réponse empirique définitive à la question de l'ampleur des programmes de réformes menés par les acteurs internationaux (Wulf, 2004).

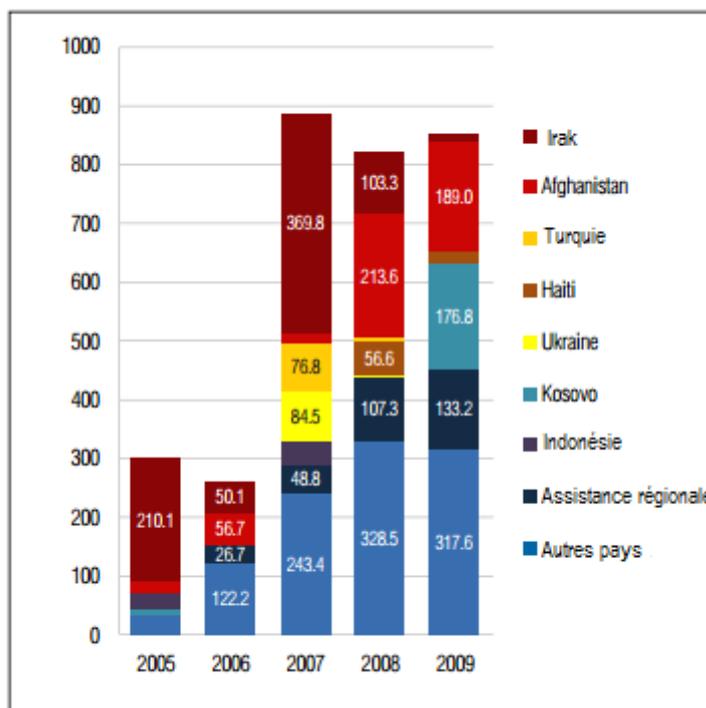
Malgré l'existence de plusieurs documents clé soulignant l'importance de la coordination et prévoyant des normes internationales d'harmonisation, tels que la Déclaration de Paris (2005), l'OECD-DAC Handbook on SSR (2007), l'Accra Agenda for Action (2008), le United Nations Secretary-General Report on SSR (2008), l'Inter-gouvernemental 3C Conference Report (2009), ou encore le New Deal (2011), la multiplicité des interlocuteurs impliqués dans la RSS demeure donc un réel défi à la mise en place d'objectifs partagés. Les difficultés de coordination peuvent trouver racine dans les différences culturelles, l'approche et les procédures administratives, la direction du projet et les stratégies de résolution des conflits d'opinions. La multiplicité des mécanismes de coordination et procédures peut aussi créer de nouvelles couches bureaucratiques qui, au final, compliquent plus encore l'implantation des programmes RSS (O'Reilly, 2014). À cet égard, Nicole Ball (2007) observe qu'un grand nombre d'activités regroupées sous l'étiquette « Réforme du Secteur de la Sécurité » sont des projets autonomes qui ne semblent pas être liés à des programmes plus larges. Qui plus est, la majorité de ces projets sont mis en œuvre dans des pays aux premiers stades de la reprise d'un conflit violent et sont dès lors moins susceptibles de refléter l'ensemble des attributs d'une approche cohérente/holistique ou d'avoir l'impact d'un programme de bonne gouvernance plus large (Ball et Biescheuval et Olanisakin, 2007).

De fait, au cours de la période 2005-2009, c'est au total 114 pays qui ont reçu une assistance financière de la part des bailleurs de l'OCDE pour des projets de RSS. Pour la majorité de ces pays, la contribution était cependant si faible, qu'on pourrait la qualifier de type « saupoudrage » : 32 pays ont reçu moins de 1 million US\$ et 43 autres entre 1 et 10 million US\$ sur l'ensemble de cette période. Inversement, 27 pays ont reçu entre 10 et 50 millions US\$, 9 pays ont bénéficié d'une aide entre 50 et 90 millions US\$ alors que trois pays ont quant à eux perçu 170 millions US\$ ou plus. Au total, les dix principaux bénéficiaires - parmi

lesquels l'Irak, l'Afghanistan, le Kosovo, l'Ukraine et la Turquie, ont absorbé plus de la moitié des ressources destinées à la RSS (Pachon, 2012).

Tableau 1 : Montants alloués à Gestion et Réforme des Systèmes de Sécurité par l'Aide Publique au Développement (ADP).

Figure 1: ADP pour la GRSS (US\$ taux constant 2008)



Source: OCDE

1.3 DU RÔLE DES CONSULTANTS

Les étapes de mise en œuvre d'un programme de réforme du secteur de la sécurité ne sont somme toute pas fort différentes des étapes des programmes de développement. Cependant la façon dont elles sont abordées varie de manière significative en raison du fait que la RSS défie les relations de pouvoir existantes, qu'elle produit des gagnants et des perdants, et que la complexité de l'approche holistique des programmes rend difficile la traduction des principes au niveau pratique (Sedra, 2010).

- ❖ La première étape est celle de la programmation sur base d'une analyse des problèmes et des potentialités, tenant compte des priorités locales et des actions mises en œuvre par les autres bailleurs de fonds. Cette étape doit permettre d'identifier les points

d'entrées et possibles perturbateurs du programme de réforme, une information qui n'est cependant pas toujours évidente à obtenir ;

- ❖ S'ensuit alors la phase de formulation du programme en fonction des résultats et objectifs précédemment analysés. Cette étape de traduction du concept en un plan stratégique et opérationnel est cruciale car elle doit être menée en consultation avec les parties prenantes afin de respecter le principe d'appropriation nationale. Des plans de travail détaillés, avec indicateurs de résultats escomptés et d'impact sont produits au cours de cette phase.
- ❖ Lors de la phase suivante, qui est celle de la mise en œuvre du programme, les ressources convenues sont utilisées pour atteindre les objectifs spécifiques et plus larges/globaux, se consacrant par essence au renforcement des capacités nationales. Toutefois, alors que le concept RSS se veut holistique, les activités ne sont pas transversales mais restent verticales car elles ciblent en réalité des sous-secteurs – par exemple la police, la justice ou encore le renseignement, du fait d'un manque de capacité et de fonds. Ce faisant, il se peut qu'un programme soit axé sur le développement de la capacité d'une institution plutôt que d'une autre, ce qui risque de modifier fondamentalement l'équilibre des pouvoirs et, par ce fait même, mettre en danger l'ensemble du processus de RSS. Durant toute la phase d'implantation du programme l'avancement du programme fait dès lors l'objet d'un suivi régulier et d'une évaluation des activités afin de déterminer si les projets atteignent leurs objectifs ;
- ❖ Finalement, la dernière étape du cycle consiste à évaluer l'apprentissage, rassembler les évidences et les perspectives d'impact sur le long terme des activités menées. Il s'agit donc à ce stade de déterminer la pertinence des objectifs et leur degré de réalisation afin d'intégrer les enseignements tirés soit pour réorienter le programme soit pour tirer les leçons pour la programmation future.

Les bailleurs de fonds de la réforme du secteur de la sécurité font appel aux services de policiers, de militaires et d'officiers judiciaires afin d'implanter une partie des programmes de réforme du secteur de la sécurité. Bien que ces agents aient une expertise technique dans leurs secteurs spécifiques, les analyses démontrent que les agents du secteur public doivent encore développer à la fois une meilleure compréhension de la nature politique des réformes, de la gouvernance et des besoins spécifiques des bénéficiaires. En outre, il apparaît qu'un certain nombre de ces individus n'ont jamais été impliqués auparavant dans des activités de

développement ou d'un processus de réforme institutionnelle et peuvent nécessiter des directives précises sur la façon d'identifier les points d'entrée potentiels et comment évaluer les besoins, la conception et la gestion des programmes de soutien (Schulz et Yeung 2008). Ainsi, si les bailleurs de fonds disposent de ressources financières suffisantes pour insuffler ces réformes, ils n'ont pas à leur disposition une « armée permanente » de fonctionnaires et d'officiers prêts à être déployés à court terme et qui auraient les compétences relatives à ces environnements de sécurité complexe (Martin et Wilson, 2010).

Conscients qu'un usage inadéquat de ressources humaines réduit l'efficacité des programmes (Ball et Biescheuval et Olanisakin, 2007), une approche émergente pour répondre à ce défi consiste à externaliser la mise en œuvre des projets (Sedra, 2010). Partant, les bailleurs de fonds font appel à des ONG, des firmes de consultance, des entreprises militaires et de sécurités privées ou encore des contractants indépendants, qui sont employés sur une base contractuelle et non permanente (Wilson, 2006). Cette externalisation vers le secteur privé apparaît comme une solution pour disposer d'experts ayant à la fois les compétences transversales nécessaires dans ce contexte particulier et la bonne combinaison de capacité de gestion des équipes sur le terrain (Law, 2007). Qui plus est, ces contractants sont réputés être familiers avec les processus administratifs au sein des divers gouvernements, car les portes tournantes entre le secteur public et le secteur privé signifient un échange continu d'expertise (Schulz et Yeung 2008).

1.3.1 DES ASPECTS CRITIQUES DE L'EXTERNALISATION

L'externalisation est « le fait d'acheter, auprès d'un tiers, une tâche définie dans le cadre d'un accord formel (contrat) qui est un acte exécutoire » (OCDE, 2010, p.16). En raison de la complexité du processus même, celui-ci nécessite des acheteurs qu'ils disposent des capacités, des compétences, des connaissances et des ressources nécessaires pour gérer tant les procédures de marchés publics ou de subventions (appels d'offres, appels à propositions) et que les acteurs externes. Cela sous-tend dès lors qu'ils disposent des capacités organisationnelles, des structures et des ressources afin de mener à bien la conception, la gestion, le suivi et l'évaluation du contrat ainsi que le « feedback » aux acteurs en charge de la (re)définition des politiques et stratégies et, finalement, que le contexte soit favorable, tant au niveau politique, législatif que réglementaire, afin de fixer les normes et garantir les droits des parties prenantes.

Il existe trois grandes catégories de contrats :

1. De gestion : le sous-traitant gère une entreprise, une organisation ou un établissement public ;
2. De services : le sous-traitant se voit confier une tâche technique spécifique ;
3. De travaux/fournitures : le sous-traitant agit de manière ponctuelle ou au comptant pour la construction ou l'approvisionnement en fournitures.

Dans le cadre de la RSS, les contrats peuvent combiner plusieurs formes, comme ce fut le cas dans le cadre de la réforme douanière en Angola. En effet, c'est dans ce cas une firme privée de consultants qui a formé (contrat de service) et géré (contrat de gestion) les agents angolais dans le cadre de la mise en œuvre du programme d'expansion et de modernisation des douanes (OCDE, 2010). Ainsi, l'expertise des consultants est-elle mobilisée tant dans des domaines normatifs, opérationnels et techniques que dans la mise en œuvre en tant que telle du projet, la gestion de l'information, la formation, la gestion des ressources humaines, des finances et l'évaluation des programmes (Terzi, 2010).

L'externalisation peut ainsi être envisagée comme une mesure transitoire conçue afin de combler de manière provisoire des lacunes ou comme un choix politique fondé sur une évaluation des coûts et bénéfices. Cette externalisation peut être complète, au travers d'une société de conseil, ou faire appel à une liste d'experts externes présélectionnés dans les bases de données des bailleurs de fonds, tel que les fichiers d'experts RSS dont disposent l'ONU et l'Union Européenne. Bien entendu, l'existence de telles listes démontre l'importance stratégique que ces acteurs ont acquise dans le domaine. Une externalisation qui se justifie, pour Martin et Wilson, de la manière suivante « one advantage of outsourcing delivery of the advisory effort to the private sector is the ability of the contracted agent to pull together a flexible, wide-ranging and multi-skilled response necessary to help a complex organization develop complex functionality » (Martin et Wilson, 2010, p.321).

La délégation de certaines activités de réforme vers le secteur privé s'accompagne de risques potentiels. Outre des préoccupations quant aux valeurs éthiques et professionnelles des prestataires, cette pratique fait craindre notamment des coûts élevés, une perte d'indépendance et de contrôle de la gestion du secteur public ainsi que des risques de corruption liés à la passation de marchés publics (OCDE, 2010). Finalement, alors que ces acteurs civils bénéficient d'une discrétion qui permet un accueil plus favorable à leur présence, il n'en

demeure pas moins que ceux-ci peuvent être identifiés en fonction de l'organisation ou de l'État auxquels ils sont rattachés, et donc ne pas être sujets à la surveillance législative de l'État qui les a sélectionnés comme sous-traitants, ni même à celle de l'État dans lequel ils sont appelés à intervenir. De fait, à l'heure actuelle, les mécanismes assurant le contrôle et la responsabilité de ces acteurs demeurent relativement opaques (Mancini, 2005).

En contrepartie, les expériences que les consultants ont pu acquérir dans d'autres projets de développement du secteur de la sécurité signifient qu'ils peuvent être mieux outillés pour comprendre l'importance des principes directeurs et les prendre en compte de manière systémique. Notamment en ce qui concerne l'appropriation locale, les objectifs et méthodologies des programmes, et, surtout, l'importance de ne pas dépasser la capacité d'absorption des bénéficiaires à accepter leurs conseils. Ainsi, grâce à leur expérience ces experts enrichissent la RSS par leur compréhension de la gestion du changement et des individus au travers de compétences « douces » de consultation en mettant l'accent sur le « mentoring, not doing » (p.322) afin de soutenir les parties locales dans leur propre prise de décision et mise en œuvre (Martin et Wilson, 2008).

1.4 DE LA PLACE DES BÉNÉFICIAIRES

Le « secteur de la sécurité » désigne les structures, institutions et le personnel chargés de la gestion, de la prestation et de la supervision des services de sécurité dans un pays. Cela inclut la défense, la police, l'administration pénitentiaire, les services de renseignement, les organismes chargés du contrôle des frontières, la douane et la protection civile ; mais aussi les acteurs qui gèrent et supervisent l'élaboration et l'application des mesures de sécurité, tels que les ministères, les organes législatifs et certains groupes de la société civile. Parmi les acteurs non-étatiques l'on compte aussi les autorités coutumières ou informelles et les services de sécurité privés (ONU, A/62/659-S/2008/39, Alinéa 14). Au regard de la multiplicité des acteurs impliqués dans les activités de réformes, il apparaît de manière évidente que ces dernières sont amenées à mettre en péril les relations de pouvoir et les intérêts dominants de quelques-uns de ces acteurs. De fait, la réforme du secteur de la sécurité sous-tend généralement une redistribution des pouvoirs et de rapides changements au sein d'organisations qui sont par nature « intrinsèquement conservatrices et résistantes au changement » (Mancini, 2005, p.40). Tel que le souligne justement Bryden et Chappuis (2015)

Aux yeux des services de sécurité, ce type de réforme peut apparaître comme une menace pour leur position, leur statut et leur expertise, sans parler des risques qu'un tel processus fait peser sur leurs moyens de subsistance, voir sur leur liberté au cas où ils auraient à répondre de leurs actes devant un mécanisme de justice transitionnelle (Bryden et Chappuis, p. 157, 2015).

Pour cette raison, les programmes peuvent provoquer une contestation au sein de l'État où la réforme va s'accomplir mais aussi entre cet État et certains acteurs. Plus encore, les programmes sont susceptibles d'influencer et d'exacerber plus largement les luttes politiques.

Compte tenu de cette situation, l'environnement est un élément clé dont les bailleurs comme les consultants doivent tenir compte lors de la conception et de la formulation de la RSS. La faisabilité, mais aussi le succès, des programmes dépendent de facteurs contextuels tels que la force de l'État, la nature du système politique, la qualité du leadership, la capacité des institutions, la maturité de la société civile, le niveau de développement et l'intensité des conflits. C'est à partir de ces critères que Laurie Nathan interprète par exemple l'échec de l'accord de paix pour le Darfour, une opération hybride menée par l'Union Africaine et les Nations Unies sans l'implication active des parties soudanaises, ou encore cite le contexte défavorable à la RSS que constitue la Palestine, qui n'est pas démocratique, ne dispose pas d'État ou soit en situation post-conflit, et où les initiatives des bailleurs de fonds contournant les acteurs locaux ont échoué dans le passé et sont d'après elle vouées à échouer à l'avenir également (Nathan, 2008).

À cet égard, il nous semble qu'un fossé persiste entre les normes telles qu'édictées par les organisations internationales et leur mise en œuvre. Ainsi donc sur papier les décideurs s'accordent pour dire que la RSS est un programme de changement politique que s'approprient les acteurs locaux et auquel le renforcement des capacités ne devrait être que subordonné, alors qu'en pratique la mise en œuvre des programmes contourne tout ou partie des bénéficiaires. D'une part, le terme local, auquel font appel les bailleurs, se réfère aux acteurs et institutions bénéficiaires comme s'ils étaient unis dans leurs objectifs, d'autre part, le renforcement des capacités n'est pas nourri par une compréhension suffisante du contexte politique local (Martin et Wilson, 2010). Alors que la dimension politique comme la dimension technique sont primordiales, force est de constater qu'entreprendre un projet de réforme sans l'aspect du renforcement des capacités conduit à créer un ensemble de demandes auxquels les responsables locaux sont durablement incapables de répondre.

Partant, la RSS requiert un grand nombre de capacités car les principes de la démocratie ne peuvent être opérationnalisés sans la capacité institutionnelle requise (Nathan, 2008). S'il peut sembler évident que le renforcement des capacités constitue une partie essentielle de la RSS, l'analyse de la mise en œuvre de la RSS sur le terrain continue d'identifier des lacunes dans le soutien institutionnel apporté par les bailleurs de fonds qui ne sont que tardivement corrigés, le cas échéant (Law, 2007). Le problème trouve pour origine l'évolution du concept de la RSS qui, dans ses débuts, réduisait le renforcement des capacités à la tentative simpliste de transférer purement et simplement les pratiques et structures des pays donateurs dans les pays récipiendaires de l'aide alors que, du point de vue de Ball, « in common with other types of reform processes, SSR will be sustainable to the extent it is led by national actors, has inputs from the broad range of national stakeholders and reflects local context » (Ball, 2014, p.285). Ce faisant, la RSS aujourd'hui tend à répondre à ces enjeux en mettant l'accent sur l'appropriation locale et l'aspect fondamentalement politique du processus (Martin et Wilson, 2010).

1.4.1 DES LIMITES DU CONCEPT D'APPROPRIATION NATIONALE

Alors que la communauté internationale joue un rôle primordial dans l'accès aux ressources pour impulser la conduite et le financement du processus, l'efficacité des réformes est intrinsèquement liée à la capacité et la volonté du gouvernement récipiendaire de renforcer le contrôle et la responsabilité du secteur de la sécurité et, plus encore, d'en demeurer l'acteur principalement responsable (Anderlini et Conaway, 2004).

Pourtant, les programmes RSS sont réputés refléter inéluctablement les objectifs de paix libérale des bailleurs (Jackson, 2011), ce qui implique une relation politique complexe entre acteurs externes et acteurs locaux. La balance inégale fait craindre le risque que les acteurs locaux perçoivent l'implication des bailleurs internationaux comme une forme d'ingérence politique dans les affaires intérieures et résistent pour cette raison, selon des modalités plus ou moins nuancées, aux réformes. C'est ainsi que les difficultés associées au manque d'implication des acteurs locaux en Bosnie-Herzégovine, au Guatemala, au Timor Oriental, au Kosovo, en Sierra Léone, en Éthiopie, au Liberia et en Afghanistan, pour ne citer que quelques exemples, sont à la source de l'échec de réformes puisque « instead of being in a contractual relationship with multilateral donors, post-conflict or failed states find themselves involved in partnerships that involve blurring the national/international divide » (Nathan,

2008, p.1818). Ce risque ne peut être atténué qu'en vertu d'un rééquilibrage entre la régulation externe et la voix interne, pour que l'on atteigne effectivement un État qui soit localement responsable (Jackson, 2011).

De manière tout à fait manifeste le principe d'appropriation nationale demeure difficile à appliquer, est fréquemment violé et n'est pas traduit dans un ensemble de stratégies, méthodologies et outils. Malgré le fait qu'elle l'appropriation est l'un des cinq domaines identifiés par la Déclaration de Paris (2005) et l'Accra Agenda for Action (2008) comme particulièrement important pour l'efficacité de l'aide dans des contextes de développement (Ball, 2014), force est de constater que ce principe est aujourd'hui plus un dispositif rhétorique qu'un guide opérationnel. Ainsi Bryden et Chappuis (2015) remarquent-ils que les approches demeurent déconnectées de la réalité dans la mesure où les bailleurs ne procèdent pas à évaluation réaliste qui intègre tous les prestataires participant à la sécurité des populations dans un contexte d'absence, au niveau de l'État, de service de sécurité centré sur les intérêts de la société.

Les problèmes peuvent trouver racine dans le fait que les États sont faibles ou affaiblis, que le gouvernement récipiendaire peut manquer de légitimité, que les acteurs peuvent manquer d'expertise, qu'ils peuvent être divisés et désorganisés. D'un autre côté, les bailleurs de fonds peuvent vouloir imposer leur modèle en supposant que la gouvernance occidentale est universellement applicable ou bien encore vouloir poursuivre leurs intérêts propres ; ils peuvent également se voir contraints à agir dans des délais très courts et avec un budget serré, tout comme ils peuvent sous-estimer les difficultés et la lenteur de la mise en place des réformes. Cependant, l'absence d'appropriation nationale fondée sur le manque de légitimité ou de capacité des acteurs locaux ne constitue pas un motif valable pour contourner les bénéficiaires, car ce sont exactement ces problèmes dont la RSS est présumée s'occuper (Nathan, 2008). Nathan insiste à cet égard sur le fait que « donor governments tend to worry a great deal about the demand-side problems and very little about the supply-side problems, but it is the latter and not the former that lie substantially within their power to address » (Nathan, 2008, p.20).

Un certain nombre de tensions, qui prennent notamment racine dans la bureaucratie des bailleurs de fonds, entravent l'appropriation locale de la réforme du secteur de la sécurité. L'une de ces contraintes vient ainsi du fait que les bailleurs insistent sur une réflexion stratégique et demandent aux consultants de définir, dès le départ, les résultats escomptés et d'y travailler ensuite. En définissant le résultat dès le début du processus, les bailleurs forcent

une approche locale limitée puisque c'est justement au moment de la conception que la capacité locale est la plus faible. Les consultants sont dès lors amenés à définir un résultat avec un cercle restreint d'élites de la sphère politique pour ensuite en faire une stratégie d'appropriation nationale, sans tenir compte de « l'expérience vécue, au niveau subjectif, par la population en matière de prestation de services de sécurité » (Bryden et Chappuis, p.166, 2015). Dans un tel contexte, le secteur réformé n'est ni représentatif des différents secteurs de la société ni capable de répondre au réel besoin des citoyens (Bryden et Chappuis, 2015). Ainsi, Martin et Wilson (2008) soulignent-ils que « donors' insistence, through their procurement and management mechanisms, on knowing the answer in advance is by definition directly in conflict with local ownership » (Martin et Wilson, 2008, p.88).

Cette pratique de gestion ne laisse que peu de place à la souplesse relative aux exigences de plus en plus nombreuses et imprévisibles d'une gamme toujours croissante d'acteurs locaux. Cette approche, adoptée principalement pour des raisons de commodité des bailleurs, leur permet en particulier de pouvoir confier aux consultants un programme bien défini à partir duquel il serait aisément possible de mesurer le progrès quantitatif par rapport à des buts préfixés (Martin et Wilson, 2010).

Un autre dilemme émerge du fait que les bailleurs de fonds tendent naturellement à privilégier les institutions étatiques comme acteurs centraux du secteur de la sécurité. Or, l'appropriation locale ne peut pas être réduite à l'appropriation par le gouvernement local (DCAF, 2012). À cet égard Bryden et Chappuis notent-ils que « lorsque l'histoire d'un pays est caractérisée par des relations conflictuelles entre l'État, les services de sécurité et les citoyens, il est difficile d'instaurer un dialogue constructif sur les questions de sécurité et cela peut conduire à des cycles d'escalade » (Bryden et Chappuis, p.158, 2015). Ainsi si la démarche peut sembler justifiable, voire logique, elle fait abstraction du fait même que ces institutions étatiques peuvent manquer de légitimité populaire, alors que des acteurs non-étatiques, avec lesquels il est éventuellement politiquement délicat de travailler pour les bailleurs internationaux, pourraient détenir une plus grande légitimité et efficacité aux yeux des citoyens. Qui plus est, même lorsque ces acteurs non-étatiques gagnent une légitimité démocratique formelle auprès d'une partie de la communauté internationale, l'engagement des bailleurs de fonds peut demeurer difficile, en témoigne la réticence du gouvernement américain à coopérer avec les institutions contrôlées par le Hamas (Martin et Wilson, 2010). Adedeji Ebo note ainsi que « the Westphalian assumption that monopoly over the means of legitimate coercion lies with

the state and its institutions meets a veritable challenge in the face of the wide support and legitimacy enjoyed by non-state security institutions » (Ebo, 2007, p.38).

1.5 DE LA COMPLEXITÉ CONTRACTUELLE DE L'EXTERNALISATION

La traduction, sur le terrain, des principes de la RSS pour en faire programmes efficaces qui peuvent être mis en œuvre dans des contextes difficiles fait face à de nombreux défis. Parmi ceux-ci Sedra (2010) identifie entre-autres les enjeux de l'appropriation locale, la situation politique et sécuritaire dans les pays récipiendaires, les dynamiques du pouvoir, mais aussi la mise à disposition de ressources humaines possédant les capacités techniques nécessaires.

De ce fait, ne pouvant être spécialisé dans tous les domaines, le recours à l'externalisation est une pratique courante des organisations internationales qui présente un nombre d'avantages mais aussi de risques. Qu'elle permette de répondre à un problème d'ordre conjoncturel ou soit un choix stratégique (coût, efficacité), la gestion de l'externalisation, et donc de l'implantation des réformes, est capitale. Or, la tendance à l'externalisation a des implications importantes pour la responsabilité et le contrôle de la qualité, la RSS étant un domaine très politique et la sensibilité augmentant lorsque des acteurs non étatiques sont impliqués (OCDE, 2007). Trois éléments sont à l'origine de cette complexité ; premièrement, une grande expertise technique est requise et fait que ces experts qui existent en quantité limitée amènent les bailleurs de fonds à devenir dépendants du secteur privé. Ensuite, il y a une forte variation dans les besoins en personnel et les exigences de formation et de conseil. Finalement, les objectifs des missions sont susceptibles d'être subjectifs ou qualitatifs, difficiles à évaluer tant ex-ante qu'ex-post, sensibles à la sécurité existante et à la situation politique.

Plus encore, étant donné que la mise en œuvre de la RSS passe majoritairement par des acteurs externes, dont des consultants, le rôle de ceux-ci est crucial pour la réussite de la RSS. Pourtant aujourd'hui encore, le nombre de consultants impliqués dans ces projets et les données sur leurs performances restent difficiles à établir. Même les bailleurs ne peuvent que rarement recueillir des données fiables d'une manière cohérente et efficace parce que le processus est souvent réparti entre différents budgets qui ne partagent pas de règles communes de programmation et exécution (tels que la sécurité / défense et le développement). Dans ce contexte, la complexité réside dans l'écriture de termes de référence et du contrat commercial correspondant qui assurent des résultats identifiables et suffisamment robustes

pour résister à des changements dans la situation politique, tel que c'est régulièrement le cas en RSS.

De fait, plus intangible et subtile est la tâche, plus il est difficile de rédiger un contrat qui capture et récompense les actions des consultants (Wilson, 2006). Les droits et responsabilités des consultants devraient être clairement définis afin que, lors de la phase d'implantation du contrat, il soit possible d'assurer la mise en œuvre et l'évaluation des résultats escomptés et de définir les actions en cas de mécontentement dans le cadre de la relation contractuelle les liant aux organisations. Toutefois, dans les faits, les bailleurs de fonds ont une forte incertitude sur le service ou le produit, ses coûts de production, ses éléments de qualité, et la valeur de ces capacités. Il y a une forte incertitude sur les compétences requises, la façon dont elles doivent être utilisées, et quels indicateurs (de réalisations et de résultats) devraient être intégrés pour évaluer le rendement et maintenir les parties respectives responsables (Van Slyke et Armstrong, 2013).

Ce sont pourtant ces deux éléments – la définissabilité et l'observabilité – qui, bien qu'ils ne se limitent pas à la RSS ni même au secteur privé, sont particulièrement problématiques dans le contexte de l'externalisation de ces programmes (Wilson, 2006).

1) Définissabilité : de nombreuses activités ont été menées en RSS, mais la question fondamentale des indicateurs de réussite de ces activités n'a pas encore trouvé de réponse. On mesure à l'heure actuelle les réalisations (activités) et non les résultats. Par exemple, le Sierra Léone, réputé être un modèle de succès de la RSS, demeure malgré tout avant-dernier sur l'Indicateur de développement humain (I.D.H) calculé par le PNUD, ou encore la Jamaïque, qui malgré toutes les activités menées compte encore les taux parmi les plus élevés de meurtres par habitants (Wilson, 2006).

2) Observabilité : même si des résultats pouvaient être définis, il se pose alors la question de déterminer comment il serait possible de concrètement observer (i) qu'ils aient été atteints et (ii) quelles contributions ont permis de les atteindre. Comment les bailleurs de fonds dans les bureaux de Bruxelles, New York ou Londres peuvent-ils surveiller les consultants sur le terrain ? Qu'est-ce qui détermine que l'échec est imputable aux consultants ou à des facteurs litigieux dont les bailleurs n'ont pas la connaissance ?

Le transfert de connaissance et le développement de l'appropriation locale soulèvent des difficultés de mesure importantes puisque, somme toute, ce qui compte le plus dans la RSS

n'est pas que le consultant réalise la tâche mais bien qu'il développe la capacité des locaux à le faire. Il s'agit donc de trouver de nouveaux moyens pour surmonter les limitations inhérentes à ces contrats qui contiendront toujours une part d'éléments intangibles. C'est le manque de telles mesures qui fait aujourd'hui l'objet d'une critique générale de la RSS, et qui trouve racine dans le manque de clarté conceptuelle de la RSS.

Ainsi, en raison du manque de données fiables, mais aussi à cause d'un déficit réel ou perçu de transparence et de responsabilisation des consultants, ces acteurs peinent encore à se présenter comme une solution légitime, efficace et efficiente. Jusqu'à présent, il n'y a pas de lignes directrices qui guident l'externalisation de la RSS, il est donc difficile pour les bailleurs de prendre des décisions éclairées sur les compétences et les qualifications nécessaires lors de la formulation de leurs appels d'offres pour les contrats. Dans un climat où leur légitimité est remise en question, il est de l'intérêt de chacune des parties prenantes de mettre en place des processus transparents, des normes et des cadres de responsabilisation (Schulz et Yeung 2008).

1.6 PROBLÉMATIQUE

La croissance considérable des programmes de RSS s'accompagne aujourd'hui d'une intensification de l'effort des acteurs externes à se présenter en tant que fournisseurs professionnels et efficaces de solutions RSS (Schulz et Yeung 2008). Le marché, actuellement dominé par les sociétés de conseil en développement, les sociétés de gestion des risques et des ONG, est aujourd'hui défié par l'apparition croissante de consultants indépendants et de « boutique niche », c'est-à-dire des firmes de consultance spécialisées dans la RSS (O'Reilly, 2014).

Bien que nous disposions d'un corpus de recherches sur la sous-traitance par le secteur public, à l'heure actuelle, celle-ci se limite encore et seulement point de vue des bailleurs de fonds (Mancini, 2005). Par ailleurs, les recherches qui traitent de l'externalisation de la RSS en particulier sont limitées aux services de deux types d'acteurs : les sociétés paramilitaires et les sociétés de sécurité privées (Wilson, 2006). Pourtant une autre catégorie d'acteurs privés, les consultants, représente aujourd'hui une ressource capitale et jouent un rôle prédominant dans les opérations de sécurité à l'international à la suite de la croissance de l'industrie de la consultance et de la diversification et de la globalisation de son champ d'activité (O'Reilly, 2014). Néanmoins, peu d'informations de fond ou systématique ne sont disponibles sur

comment les consultants sont contractés ni même sur les pratiques de sous-traitance des organisations internationales, tel que le fait remarquer Mancini « donor agencies have failed to provide concrete figures for both the amount of SSR work they are doing and the proportion they are outsourcing to the private sector » (Mancini, 2005, p.16). Ce hiatus de la recherche peut s'expliquer par le fait, comme le souligne justement Schulz et Yeung (2008), que les données fiables sont extrêmement rares en ce qui concerne l'implication de ces acteurs, d'autant plus que le contenu des procédures des firmes de conseil ainsi que le contenu de la majorité de ces contrats est strictement confidentiel.

Ces observations mettent en lumière des lacunes manifestes dans la documentation sur l'implication des consultants au sein de la RSS. Ce déficit est, nous le pensons, un facteur exacerbant les risques d'échec de ces programmes et empêchant le développement de politiques d'externalisation et de réformes qui pourront faire leurs preuves car basées sur l'évidence (evidence-based policy making). Dans ce cadre, cette recherche s'inscrit dans la volonté d'apporter une réflexion qui réponde à la réalité et à l'étendue de l'implication transnationale des consultants RSS qui sont aujourd'hui le lien fondamental entre les bailleurs de fonds et les récipiendaires, leurs qualités déterminant en grande partie le succès des réformes.

En documentant cette pratique, nous serons capables d'élaborer des remarques utiles en vue d'une part, (1) de contribuer au renforcement des capacités de gestion et de suivi des ressources humaines en RSS grâce à une meilleure compréhension de l'implication des consultants dans l'implantation des programmes ; (2) de contribuer au développement tant structurel qu'opérationnel des stratégies d'externalisation des programmes de réforme du secteur de sécurité en identifiant les défis rencontrés par les consultants, leurs causes et leurs conséquences.

Pour atteindre cet objectif nous avons deux sous-objectifs :

Décrire le rôle et les procédés envisagés par les consultants pour faire face aux défis qui émergent lors de la mise en œuvre des programmes de RSS. C'est-à-dire comprendre leur métier, identifier quelles sont les qualifications et compétences tant spécifiques que transversales qu'ils estiment nécessaires afin de rendre leur travail efficace.

Identifier les enjeux liés à l'implantation de telles réformes en amont et en aval. Ce sera ici l'occasion de mettre en évidence les problèmes rencontrés par des consultants pris à partie entre leur responsabilité envers les bailleurs de fonds et le fait qu'ils sont essentiellement

responsables de leurs activités vis-à-vis des parties prenantes locales en raison même du principe d'appropriation locale.

Plus précisément, les trois dimensions suivantes seront explorées (a) les défis contractuels : litiges potentiels avec le bailleur de fonds et les parties prenantes locales ; (b) les défis techniques : capacités, ressources, sécurité personnelle et (c) les défis opérationnels : normes versus pratiques locales, résistance au changement.

CHAPITRE II. MÉTHODOLOGIE

2.1 PHILOSOPHIE DE RECHERCHE

Le caractère exploratoire de cette recherche impose un choix méthodologique adapté. L'implication de cette catégorie spécifique d'acteurs, les consultants opérant dans le cadre des activités de réforme du secteur de la sécurité, n'a pas fait l'objet d'études jusqu'ici.

En raison du peu de connaissances que nous fournit la littérature scientifique, nous adoptons une approche qualitative. Cette démarche se justifie par le fait qu'elle valorise l'exploration inductive et permet de collecter, à partir d'un échantillon de petite taille, des données riches en informations afin de comprendre en profondeur un phénomène particulier (Blais et Martineau, 2006). Qui plus est, l'approche qualitative inductive est ici préférée car elle nous permet d'appréhender les significations que les consultants donnent à leur mandat ainsi que l'interprétation qu'ils ont de leurs expériences personnelles (Blais et Martineau, 2006).

Ce faisant, nous adoptons un point de vue selon lequel la réalité est le produit des perceptions et interprétations humaines mais donc aussi des représentations sociales. Cette théorie, empruntée à la philosophie interprétative, nous permettra de développer un aperçu spécifique du rôle des consultants et des enjeux auxquels ils font face sur le terrain (Saunders, Lawis et Thornhill, 2012). Partant du point de vue particulier des consultants nous avons pour objectif de fournir des conseils généraux à un plus large éventail d'acteurs tant décisionnels que gestionnaires. Notre objectif est d'identifier les facteurs déterminant le succès et impactant l'optimisation des programmes et d'ainsi affiner l'opérationnalisation de la RSS. De ce fait, la philosophie interprétative nous permettra de comprendre comment la réalité, ici les enjeux rencontrés par les consultants en RSS, est construite par les acteurs sociaux et peut dès lors être modifiée par ceux-ci (Ben Aissa, 2001).

2.2 STRATÉGIE DE COLLECTE DE DONNÉES

Cette étude repose sur une collecte des données qualitatives obtenues au moyen d'entrevues semi-structurées. Toutefois, il convient de souligner que nous avons tout d'abord mené une observation sur le terrain de janvier à juillet 2015 au sein d'une firme de consultance spécialisée dans l'assistance technique et les ressources humaines dans le cadre des programmes de réforme du secteur de la sécurité.

Ce stage d'immersion avait pour objectif de nous aider à nous familiariser avec cet environnement, à identifier des individus clés et à développer une connaissance in situ. Dans ce contexte, notre travail nous a conduits à assurer la liaison entre la firme de consultance et les bailleurs de fonds (DfID, UE, PNUD, etc.), à rédiger des protocoles d'accords, et à organiser et coordonner des formations, séminaires et conférences s'adressant aux consultants en vue de leur déploiement sur le terrain. Cette observation participante et l'analyse des informations subséquentes ont permis de saisir les caractéristiques « pré terrain » du processus d'externalisation ainsi qu'une partie des enjeux auxquels ces individus sont éventuellement confrontés une fois sur le terrain. Cette observation nous a dès lors aidé à mieux définir notre problématique, nos questions de recherches et notre grille d'entretien. En outre, ce terrain nous a servi à mieux conduire nos entrevues, car nous connaissons leur langage et une partie de leur réalité, ce qui a facilité les échanges.

Conséquemment, les résultats de cette recherche se fondent essentiellement sur les huit entrevues semi-structurées menées entre le 4 mars et le 3 avril 2016. Il convient de souligner à cet égard que le domaine de la réforme du secteur de la sécurité est composé de membres issus de l'univers militaro-policié, majoritairement masculin et réputé pour sa fermeture envers les personnes extérieures. Pour cette raison, malgré notre travail d'intégration afin de susciter la confiance de ces individus, il nous aura fallu faire appel à l'aide de deux organisations, le Centre pour le contrôle démocratique des forcées armées (DCAF) et le Réseau international pour la promotion de la primauté du droit (INPROL), afin d'identifier des « candidats » parmi les plus représentatifs, disposant à la fois de l'expérience en RSS et de la volonté de participer au projet de recherche. Grâce à la mobilisation de notre réseau de contacts tissé au travers de ce stage d'immersion et à l'apport considérable de ces communautés ayant mobilisé l'ensemble de leurs réseaux, nous avons finalement pu identifier suffisamment de candidats pour mener cette recherche.

2.3 PRÉSENTATION DE L'ÉCHANTILLON

Nous avons mené huit entrevues semi-structurées, strictement confidentielles, entre le 4 mars et le 3 avril 2016. Les rencontres se sont déroulées par téléconférence (7) et en face-à-face (1) et toutes ont pu, avec l'accord des interviewés, être audio enregistrées. Les entretiens ont été menés en anglais (5) et en français (3) et ont duré entre 40 minutes et 2 heures. Les interviewés ont répondu à l'ensemble des questions.

Précédant ces rencontres, les membres de l'échantillon ont reçu un courriel les informant des buts de notre recherche et des modalités entourant le déroulement de l'entretien et les mesures prises afin d'assurer la confidentialité de leur propos. En ce sens, ce rapport n'inclut pas les noms des participants et se réfère à eux exclusivement sous la forme masculine.

Notre échantillon est composé de sept hommes et d'une femme. Ils sont originaires d'Europe (4), d'Amérique du Nord (3) et d'Océanie (1) et leur âge se situe entre 40 et 75 ans. Parmi les individus rencontrés, trois possèdent un background militaire, deux ont un background policier, deux autres ont fait partie d'organisations internationales dans des départements reliés au développement et à la sécurité, finalement, l'un d'entre eux a fait sa carrière au sein d'une firme de consultance avant de devenir indépendant. Pour la moitié d'entre eux (4), intégrer l'univers de la consultance trouve son origine dans une mission de détachement auprès d'une autre institution étrangère dans le cadre des accords de mobilité inter organisations. Ces individus ont acquis entre cinq et vingt années d'expérience en tant que consultants RSS à titre indépendant. Finalement, plus de la moitié d'entre eux ont mené des études universitaires supérieures.

2.4 STRATÉGIE D'ENTRETIEN

Les entrevues ont été menées en suivant les trois étapes suggérées par Ritchie et Lewis (2003) afin d'encourager les participants à prendre les devants et à façonner leur propre récit. Ainsi, les premières questions se voulaient très larges afin d'obtenir de l'information contextuelle sur le cheminement professionnel des participants tout en assurant une entrée en douceur dans l'entrevue qui leur permette de comprendre le style conversationnel de la collecte de données. Par la suite, la partie centrale de l'entretien abordait des aspects plus spécifiques en profondeur, tel que les pratiques et les difficultés rencontrées, afin de saisir les enjeux de l'implantation de la RSS sur le terrain. Nous avons à cette occasion évoqué des sujets tels que les agendas divergents des bailleurs de fonds et la difficulté de coordination qui en résulte, des effets et des conséquences que la RSS peut avoir pour les bénéficiaires en termes de jeux financiers et de puissance et de l'essentialité de la participation des acteurs locaux aux processus de réforme. Finalement, le dernier volet portait sur l'avenir et faisait place aux suggestions des personnes interviewées. En adoptant cette démarche, nous avons pu obtenir des réponses approfondies sur les expériences et les perceptions des participants.

2.5 STRATÉGIE D'ANALYSE DES ENTRETIENS

Nous avons fait une analyse partielle du contenu en retranscrivant chacun des entretiens, repérant de la sorte des idées clés et des thèmes récurrents. Après relecture et réécoute de chacun des entretiens, nous avons regroupé en grille thématique les éléments pertinents, tels que l'évolution professionnelle, les compétences requises, les difficultés de mise en œuvre en lien avec les acteurs locaux et internationaux.

Cette analyse nous a permis d'isoler des passages significatifs pour notre recherche en raison de leur contenu et d'identifier la fréquence des thèmes, en s'intéressant particulièrement à ceux qui revenaient de manière récurrente : l'essentialité des compétences douces, les intérêts propres et conflictuels des bailleurs de fonds, le manque de volonté et de capacité d'une gamme d'acteurs locaux divers et aux intérêts également conflictuels, les défis contractuels de l'externalisation de ces missions complexes.

2.6 LIMITES MÉTHODOLOGIQUES

Il convient de souligner que cette recherche fait l'objet de certaines restrictions. Tout d'abord, la question se pose de savoir s'il est possible de faire une généralisation à partir de seulement huit entrevues. En d'autres termes, on peut se demander si les résultats de cette recherche seront applicables au-delà de l'échantillon examiné, du contexte et des représentations qui prévalaient au moment des interviews. Cependant, bien que les études de cas puissent être difficilement généralisables, elles permettent toutefois de : (1) collecter des informations qui sont par nature peu disponibles, (2) fournir des éléments d'appréciation à partir desquels nous pouvons faire ressortir des éléments clé tout en prenant en compte ce qui est subjectif (3) identifier ce qui est nonobstant transposable et transférable et (4) suggérer de futures pistes de recherches (Patton, 1990).

Ensuite, une limite est liée à l'impossibilité de déterminer avec précision la représentativité de l'échantillon. Toutefois, les candidats ont tous une expérience établie, diversifiée et conséquente en RSS, les rendant par là même légitimes en tant que représentants de cette catégorie professionnelle. Si l'on ajoute notre propre expérience au sein d'une firme de consultance qui nous a permis de bien nous familiariser avec le milieu, tout nous porte à conclure qu'ils sont représentatifs d'une part significative de la population à l'étude, et qu'ils ne témoignent nullement d'une posture marginale et atypique dans le champ.

Enfin, une autre limite peut être liée à notre compréhension de l'anglais, qui a été la langue employée pour plus de la moitié des entretiens (5). Nous nous sommes appuyés sur notre connaissance de cette langue pour interpréter les mots utilisés dans les entrevues et choisir des mots correspondants appropriés en français. Dans ce contexte il est possible de faire valoir que nous pourrions avoir fait l'objet de malentendus et par conséquent de mal interpréter les données. Cependant, notre compréhension et notre expérience approfondie tant du français que de l'anglais nous permettent de considérer que ce risque est faible.

CHAPITRE III : ANALYSE

Cette analyse est le fruit du processus méthodologique décrit précédemment. Ce chapitre est dès lors issu des discussions individuelles avec les consultants et sera structuré en fonction des thématiques identifiées comme étant les plus significatives pour nos interviewés. Au travers des thématiques que nous allons présenter, nous serons en mesure de répondre à nos objectifs de recherche qui sont premièrement, de contribuer au renforcement de la gestion des ressources humaines en RSS au travers d'une meilleure compréhension de l'implication des consultants dans la mise en œuvre des programmes, deuxièmement, de contribuer au développement structurel et opérationnel des stratégies d'externalisation de la RSS en identifiant les défis que les consultants rencontrent lors de la mise en œuvre des programmes, leurs causes et leurs conséquences. Le déroulement de notre recherche, guidé par ces objectifs, nous conduit ainsi à tout d'abord présenter le rôle des consultants en RSS et les compétences, tant spécifiques que transversales, requises pour pouvoir mener les missions correspondantes. Ensuite, nous discuterons des enjeux rencontrés par les consultants et qui sont liés, tout d'abord, aux bailleurs de fonds, et ensuite, aux acteurs locaux. Finalement, la dernière section présentera les enjeux pré et post terrain.

3.1 DU RÔLE DU CONSULTANT

En raison de la réduction des effectifs militaires depuis la fin de la Guerre Froide divers acteurs indépendants, parmi lesquels les consultants, sont mobilisés par les organisations internationales (ONU, OTAN, DfID, etc.) afin d'assurer la conceptualisation et la mise en œuvre des réformes du secteur de la sécurité au travers d'activités d'évaluation, de formation et de gestion, à l'image des opérations en Afghanistan, en Haïti, en Irak, au Congo, etc. (Messner, 2007). Autrefois du seul ressort de l'État, la sous-traitance des activités de consolidation de la paix vers des consultants indépendants et spécialisés permet à l'heure actuelle de répondre à la croissance des programmes de développement, ainsi que le fait remarquer l'un de nos interviewés :

The government contracts out all kind of work routinely on a for profit basis, so it is with programme implementation in SSR. Governments will never have in the serving population the pool of experts required that can commit for 3, or 5, or 6 years, which is what drives the private sector consultancies (...) It's an evolution in programming from UN only to private sector consultancies. You kind of find balance between recent technical skills and availability, and which

is the most important: recency or availability? Probably availability. It's an industry, a business (Consultant 8).

De la sorte, ces « professional services consultants » ainsi que les qualifie le consultant 1, permettent aux bailleurs de fonds de mobiliser la main-d'œuvre nécessaire afin de satisfaire aux objectifs sécuritaires sous-tendant les réformes et ayant pour caractéristique la mise en avant des droits humains, de la démocratie et de la bonne gouvernance.

3.1.1 DE LA TRANSITION DU PUBLIC VERS LE PRIVÉ

La multiplication des conflits dans les années 1990 (Brzoska, 2006) a conduit une partie des professionnels de la sécurité que nous avons rencontrés, en vertu de leurs expertises, à entamer une transition des services publics vers le secteur privé (Consultant 1). L'apparition de nombreuses sociétés de conseil en sécurité, de plus en plus impliquées dans le cadre d'opérations à envergure transnationales, s'étendant au-delà des zones de conflit, laissent transparaître une ré-articulation du rôle de l'État (Branovic et Chojnacki 2011). Dans ce cadre, l'on observe une sollicitation accrue du secteur privé afin d'apporter une aide au processus de recherche, de formation et de gestion d'activités à caractère sécuritaire. Nos interviewés soulignent par ailleurs que cette reconversion dans l'univers du conseil a toutefois nécessité qu'ils acquièrent de nouvelles compétences (Consultant 3) afin de répondre à l'évolution du paradigme sécuritaire international, qui ne repose plus uniquement sur une protection contre l'invasion militaire mais sur la prévention des conflits domestiques (Jackson, 2011).

J'avais un bagage dans le monde stratégique que je ne pouvais pas transférer directement dans le monde des consultants, dans la réforme du secteur de la sécurité, mais j'avais certaines connaissances des processus, des capacités analytiques et d'interactions personnelles qui étaient bien transférables (Consultant 4).

Les raisons pour lesquelles la réforme du secteur de la sécurité est nécessaire varient en fonction des pays, parmi lesquels l'on pensera à la reconstruction après conflits, la transition à partir d'un gouvernement militaire, l'indépendance, la difficulté dans la gestion des ressources, les capacités inadéquates (Wulf, 2005). Ainsi le consultant 7 remarque que la RSS est à l'œuvre dans une multitude de contextes, ce qui signifie d'après son expérience qu'il n'y a pas un modèle unique qui convienne à toutes les situations mais bien que, pour être

efficaces, les approches doivent refléter l'aspect particulier de chaque situation, un élément déjà soulevé dans une analyse d'Andersen (2012).

À cet égard, il est demandé aux consultants qu'ils mettent leurs expertises au profit d'institutions étrangères afin d'en reconstruire les organes de sécurité et de remodeler leurs structures sociales, politiques et économiques (Jackson, 2011) et d'assurer le professionnalisme et la transparence des agences de sécurité, au regard des principes de gouvernance démocratique et d'autorité de la loi (Andersen, 2012). Ainsi, les experts rencontrés décrivent-ils leur rôle comme étant d'assister les bénéficiaires dans la compréhension de leurs propres actions, de leurs besoins et de leurs faiblesses (analyse de type « SWOT » : Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats), afin de trouver des solutions adaptées qui répondent précisément aux préoccupations auxquelles ils sont confrontés (Consultant 8). Les activités qu'ils conduisent consistent notamment à organiser, former, équiper et opérationnaliser afin de renforcer les capacités des institutions et de développer les compétences des acteurs locaux, dans le domaine de la sécurité en tant que telle mais aussi dans celui de la gestion de projets appliqués au domaine de la sécurité (Consultant 1).

Mon travail consistait à bien identifier les fonds, faire une première étape qui consistait à faire une « expression des besoins », des missions sur site pour rencontrer des responsables, souvent de police, pour voir comment on pourrait moderniser les postes frontières (...). Le deuxième objectif était d'étudier les possibilités qu'il y ait de moderniser les postes frontières pour effectuer des recherches sur les passeports volés. Une fois que l'expression de besoin est faite elle fait l'objet d'un rapport que je soumetts à Bruxelles¹ afin de voir si cela rentre dans le scope du projet et si j'ai l'accord, à ce moment, je retourne sur place pour mieux préciser l'expression des besoins et surtout quantifier en termes de prix l'investissement, s'il rentre dans l'enveloppe budgétaire et déterminer un premier calendrier de déploiement (Consultant 7).

3.1.2 DES COMPÉTENCES « DOUCES », TRANSVERSALES

Il y a dans ces missions RSS une multitude de parties prenantes et de décideurs ayant différentes volontés et différents besoins et avec lesquels il faut pouvoir trouver un équilibre entre les normes démocratiques et, tel que mentionné précédemment, une approche « personnalisée » qui tienne compte du contexte local (Dursun et Vandemortelle, 2012). En ce

¹ Expression qui signifie que le consultant fait ici référence à la Commission Européenne, dont le siège se trouve à Bruxelles (Belgique).

sens les experts soulignent que la réussite de leurs activités dépend de leur capacité à développer une connaissance pointue de leur sujet d'expertise et, de manière tout aussi importante, de la situation politique locale et des pressions internes et externes qui interagissent (Consultants 1, 7). Ce sont ces connaissances et expériences qui vont influencer positivement les interactions des consultants et le soutien et la coopération des acteurs locaux dans la mise en place des projets (Consultants 1, 3, 4). Plus encore, l'implantation efficace de la RSS repose sur la capacité de ces professionnels à interagir afin de transférer leurs compétences, tel que le souligne l'un d'entre eux « it's transferring knowledge opposed to actually doing the job yourself, you transfer the knowledge about the job » (Consultant 2). Dans ce contexte, il est déterminant pour les experts de construire des relations humaines avec les acteurs locaux, ainsi que le mentionne l'un des répondants « a big part of that is the relationship. They have to get to know you, to like you, to trust you, to have confidence and then you can begin to build together » (Consultant 8).

Les experts considèrent qu'il est primordial d'identifier et de nouer des relations avec les individus clés, des « facilitateurs » qui sont à même d'influencer leur capacité à accéder aux ressources nécessaires (relationnelles, matérielles, etc.), un facteur qui contribue fortement au succès d'un programme (Consultants 5, 8). Pour ces raisons, établir sa réputation est non seulement un prérequis au développement de leur carrière (Consultant 2) mais c'est précisément cette reconnaissance professionnelle qui va permettre à ces individus de collaborer avec des institutions par nature fermées et qui présentent de façon intrinsèque un degré de résistance au changement, et plus encore face à ce qu'ils peuvent percevoir comme une forme d'ingérence extérieure (Consultant 3).

Ces compétences, qui sont qualifiées de « douces » (soft skills versus hard skills), sont d'autant plus essentielles dans cette profession que le travail qu'ils mènent, les spécialistes le conçoivent comme une « voie à double sens » qui exige une base de connaissance commune. Les experts entendent par cela qu'ils ont autant à apprendre de la population locale en ce qui a trait aux subtilités contextuelles que les locaux ont à apprendre en termes de capacité technique à gérer des projets ou superviser les institutions de sécurité. Ainsi l'un des consultants souligne-t-il que :

Pour réussir les missions, il faut parler, il faut respecter les gens, leur culture. J'apprends tous les jours des nouveaux mots en arabe et swahili. Quand on parle français avec des expressions locales, ça passe beaucoup mieux. Il faut faire attention aux traditions, y être sensible afin de comprendre quelles sont les difficultés auxquelles sont confrontées les forces locales (Consultant 5).

De ce fait, un élément crucial qui ressort de nos conversations est la nécessité pour ces consultants d'approcher leurs projets en faisant preuve de diplomatie, de sensibilité culturelle et de capacité à l'écoute proactive.

When I was in Iraq the whole thing was about ethics and human rights and the first thing I had in class was that it's a Christian thing, a western thing. But I expected the question and said "actually (...) Hammurabi was the first one to put down some kind of law of ethics in writing and he was one of the first Sumerian king in Babylon". (...) I was just bringing home the point which originally comes from their own government, country, and culture. And then they said "but look at the declaration of human rights" and I said "look at your own Islamic declaration of human rights, it is much more detailed than the UN's version. (...) This is being introduced into your constitutional law along the Sharia law and this is very much rights-based. What damages it, is people". (...) When you have this kind of approach, when you're teaching Sharia to them and they then embrace it, they have a sense of local ownership, especially when you're saying this right-based approach is not a recent instrument but comes from their own history (Consultant 3).

Les experts soulignent donc la nécessité, dans ce métier, de saisir tous les enjeux de la situation afin de se faire accepter, de savoir suggérer, motiver, expliquer et non imposer (Consultants 1, 2, 3, 5, 8). L'accent est mis sur le « mentoring, not doing » et donc sur la pédagogie, tel que le souligne également la recherche de Martin et Wilson (2010, p.322), afin de soutenir les parties locales dans leur propre prise de décision, y compris et surtout en ce qui concerne la méthodologie de cette prise de décision. Pour ce faire, la communication interpersonnelle et interculturelle sont des compétences incontournables, car c'est au travers de celles-ci que les consultants estiment être le mieux outillés afin de comprendre la structure des relations entre les acteurs, leur raison d'être et la façon dont elles affectent le fonctionnement des institutions et ainsi développer un projet relevant et de haute technicité (Consultants 1, 2, 3, 8). Ces compétences permettent aussi aux spécialistes de comprendre les motivations des parties prenantes et ainsi d'influencer les comportements de celles-ci.

We need to highly develop interpersonal communication skills; it's very important and valuable, sometime even more than how you did the work. Being able to work with, whoever it is, is always been something that you need to put premium on (Consultant 1).

Difficiles à évaluer, et donc à prouver, ces compétences « douces » forment un corpus de « savoir-faire » à base d'éléments intellectuels, relationnels et d'intelligence émotionnelle. Ce

corpus de compétences est fondamental car il fait la différence. Il nous apparaît dès lors déterminant dans le développement de la relation entre le consultant et les bénéficiaires, et par conséquent, dans la réussite des programmes RSS.

3.1.2 DES COMPÉTENCES « DURES », TECHNIQUES ET SPÉCIFIQUES

Les experts que nous avons rencontrés perçoivent en la RSS un processus hautement complexe qui, bien qu'englobant leurs mandats spécifiques, les dépasse largement. Ils ont conscience du fait que la RSS est une initiative politique multidimensionnelle plus que technique, dont la formation, l'équipement et le renforcement des capacités auxquels ils contribuent ne sont que des aspects et parties d'un ou de programmes plus vastes (Consultant 8).

C'est précisément en raison du caractère éminemment politique des réformes de type RSS que les consultants tentent d'aborder leur mandat avec pragmatisme, en mettant en avant et maximisant le potentiel des mécanismes techniques et opérationnels. Cette stratégie, telle que la décrit l'un des professionnels, est crucial pour surmonter la complexité des missions et atteindre les objectifs de son mandat :

At the end of the day, if you can approach your work product less with ideology and more with the technical mechanisms, you look at yourself more as a technocrat, then although everything you face one way or the other is political, I think that helps (Consultant 1).

Cette perspective laisse entrevoir une contradiction entre la perception que les professionnels ont de leur mandat et les normes véhiculées dans les cahiers des charges des bailleurs de fonds pour lesquels l'intérêt de la RSS, en théorie, réside dans le fait qu'elle va au-delà d'une implication traditionnelle de type « train and equip ». Ainsi l'auteure Nicole Ball perçoit-elle dans l'échec des programmes de réformes le manque de reconnaissance, par les bailleurs, de la nature intimement et intrinsèquement politique d'un tel processus. Plus encore, l'auteure dénonce l'exacerbation de ce phénomène alors que les interventions sont menées par des bureaucrates et des militaires privilégiant avant tout une approche technique (Ball, 2004).

Dans ce contexte, nous sommes d'avis qu'en négligeant ou laissant de côté l'aspect explicitement politique de la RSS, les programmes se traduisent par une approche universelle dite « one size fits all » (Jackson, 2011, p. 1804) qui n'inscrit pas les activités de RSS dans le

cadre plus large de démocratisation de la gouvernance du secteur de la sécurité. En limitant les actions à l'amélioration des capacités et de l'efficacité des forces en uniforme, les réformes échouent à intégrer les mesures politiques indispensables afin d'amener le secteur de la sécurité à retrouver une forme de légitimité aux yeux des populations (Jackson, 2011). Cette impression est appuyée par le fait que les professionnels dénoncent les lacunes de l'assistance internationale – et donc de l'échec des réformes de RSS – laquelle assistance continue d'être fournie de manière isolée et à court terme et est rarement intégrée dans une stratégie de réforme structurelle à l'échelle tant gouvernementale qu'institutionnelle et organisationnelle (Consultant 8).

One of the biggest challenges for the industry, not so much for the individuals, is getting people when you need them. There is still a traditional mentality that if there is SSR to be done, it's going to be done by serving police officers, uniformed, sometimes armed, and that are engaged by the government and then loaned to EU or the UNDPKO². Depending on the programme, French leave their people in for a long time, the Canadians every 12 months, the brits every 12 months, the German it's open and flexible but for a lot of countries is 12 months. From that formal stream, the frustration for the members, the officers implementing the programs is it might take 6 or 12 months just to understand the dynamics of the local environment. (...) The rotations are too fast, it's problematic for the local. (...) That's a structural challenge with the formal programmes (Consultant 8).

L'identification de cette déficience doit toutefois prendre en compte trois facteurs contraignants auxquels les parties prenantes sont confrontées tant lors de la conception que de la mise en œuvre des programmes: (1) la situation de conflit et d'insécurité dans les États récipiendaires où « few feel they have the luxury of investing in such a long-term agenda as they struggle to cope with current problems » (Ball, 2004, p.517) ; (2) la résistance des élites locales qui cherchent à consolider leur pouvoir en renforçant leur capacité de contrôle ; et, finalement, (3) la promotion de la guerre contre la terreur, qui privilégie le renforcement des capacités opérationnelles des organes de sécurité, une sorte de retour à l'assistance sécuritaire des années de la Guerre Froide.

Dans ces conditions, la manière dont est fournie l'assistance est aussi importante que son contenu. Il est nécessaire, pour que la réforme soit efficace et efficiente, que celle-ci soit intégrée dans une stratégie gouvernementale globale, et non de manière ad hoc (Consultant 8).

² Nations Unies, Département des Opérations de Maintien de la Paix.

Pour cette raison même, il est primordial que le processus d'assistance soit propre à l'État concerné, lequel doit pouvoir identifier et développer des stratégies qui lui correspondent, en adéquation directe aux besoins particuliers et spécifiques (Anderlini et Conaway, 2004).

3.2 DES ENJEUX LIÉS AUX BAILLEURS DE FONDS

Au-delà de leurs engagements communs pour la réforme du secteur de la sécurité, les agendas des acteurs internationaux sont souvent motivés par un intérêt national propre qui conduit à une volonté limitée de coordonner les programmes (Brzoska, 2006). En outre, plusieurs consultants tendent à penser que la multiplicité des acteurs internationaux qui partagent des mandats et projets similaires est à l'origine de la duplication des chaînes de commandements lesquelles agissent en parallèle et non en complémentarité, ceci ayant un effet notable sur l'efficacité et l'impact à terme des programmes (Consultant 8).

3.2.1 DE L'ORIENTATION « RÉSULTATS »

Pour les experts que nous avons rencontrés, les intérêts politiques particuliers des parties impliquées dans le processus de réforme représentent un frein majeur à l'implantation des programmes de RSS et nécessitent de savoir remettre en question les motivations sous-jacentes de ces programmes :

Il faut savoir se poser des questions à soi-même à propos de la mission parce que, de mon expérience, souvent ces missions sont utilisées pour des fins en quelque sorte cachées, qui n'étaient pas évidentes si l'on ne se pose pas la question de savoir : qu'est-ce que l'on veut faire vraiment ? (Consultant 4).

Cette situation est exacerbée, d'une part, par l'incapacité de prendre en compte les besoins réels des acteurs locaux, d'autre part, par la volonté des bailleurs de fonds d'obtenir des résultats tangibles et immédiats (Consultants 3, 8), une situation à laquelle Ball fait également référence et pour qui « even when donors attempt to slow down the process, their timeframes can still appear too rapid for local stakeholders » (Ball, 2014, p. 295)

The whole principle of SSR is that it's a slow process and a place where donors want results so they can go back and say to their government 'look, this is the thing we've come up with'. (...) They want something tangible, whereas you can't say for example working with the police in Iraq (...) that now after this

course they have a positive attitude and they're no longer going to torture people. They tell me they're not going to torture people and that they have another idea and approach towards policing. I can only hope that I've given them the concept that maybe a community oriented approach is better. I can hope, and the proof is in the putting which one operates over a longer period of time (Consultant 3).

Ebo (2007, p.41) souligne à cet égard les lacunes de l'approche du court terme: « a security sector engagement of fifteen to 25 years with a smaller financial and operational footprint is more likely to build a durable peace. Training militaries is a tricky process. If done on the cheap and too briefly, foreign trainers may merely turn abusive security forces into more efficiently abusive security forces ».

You can't be too pushy. It's a very western thing, we're very time oriented, very efficient but with the developing world they want to get to know you, which is why formal programmes are structurally impossible to be successful because the relationship is everything and it takes such a long time to build. Today a time frame for an SSR programme should be 5 years, anything else than 3 years you just work around the edges (Consultant 8).

Cet élément va dans le sens des remarques des interviewés, qui sont nombreux à dénoncer la tendance des bailleurs de fonds à « arriver avec une hotte comme le Père Noël » (Consultant 6) afin de financer des projets formulés sans l'engagement et la dynamique de longue haleine nécessaire, « d'où la corruption et le projet qui n'aboutit pas » (Consultant 6).

3.2.2 DES INTÉRÊTS CONFLICTUELS

Au-delà des lacunes d'un engagement à court terme et/ou « on/off » maintes fois soulignées par les consultants, ceux-ci rapportent également que les agendas divergents parmi les acteurs nationaux limitent la concertation afin de trouver une ligne générale partagée et induit un manque de cohérence et d'intégration des programmes, ce qui réduit les opportunités d'appropriation aux différents niveaux de gouvernance concernés (Consultant 2). De ce fait, l'un des experts nous explique-t-il :

Très souvent j'ai vécu comment les pays et les organisations qui étaient présents dans le pays où je travaillais n'étaient pas en mesure de collaborer de manière adéquate, ce que j'ai trouvé très frustrant. La culture de coopération très souvent n'existait pas et cela met en danger toute la mission. Les pays et

organisations en question très souvent ne savaient pas comment collaborer avec d'autres chaînes de commandes, c'est quelque chose d'omniprésent et de très frustrant (Consultant 4).

Cette difficulté fait également l'objet d'une étude de Wulf, (2004) qui souligne à cet égard que « competition between different international organisations, governments and NGOs, rather than joint efforts, leaves its mark on programmes » (Wulf, 2004, p.354). Ainsi, malgré l'existence de plusieurs documents prévoyant des normes internationales de coordination, de la Déclaration de Paris en 2009 au New Deal de 2011, les intérêts propres, les différences culturelles, les procédures administratives, la multiplicité des procédures créent de nouvelles « couches bureaucratiques » (Consultant 4) qui caractérisent le manque de cohérence parmi les bailleurs et entre les différentes agences (ISSAT, 2012).

The first thing I ask for is any policy or report that was either developed in-house or by a partner, like an international donor, related to the same area. And there are tons of input and great ideas but they are done in isolation by very skilled people. It's great, but they just put it in a drawer because they were not part of the process (Consultant 8).

Les lacunes de la coopération et de la coordination internationale afin d'établir des liens entre les initiatives existantes entraînent une duplication de projets, qui en plus d'embrouiller les bénéficiaires, va paradoxalement à l'encontre des intérêts propres aux consultants : ceux-ci sont en effet préoccupés par cette situation en laquelle ils perçoivent l'émergence d'un sentiment d'indifférence chez les partenaires locaux qui se voient bénéficier de fonds sans réelle incitation au changement (Consultant 8).

Ainsi, pour ces consultants si la communauté internationale est considérée comme un acteur clé et nécessaire afin d'avoir accès aux ressources essentielles pour insuffler la conduite et le financement du processus de RSS, le récipiendaire est inévitablement l'acteur principalement responsable de la mise en œuvre de la réforme, ce qui avait été soulevé auparavant dans une étude de Anderlini et Conaway (2004).

3.3 DES ENJEUX LIÉS AUX RÉCIPIENDAIRES

Il serait naïf de ne pas prendre en compte les intérêts personnels immédiats, en termes d'enjeux financiers et de puissance, de tous les acteurs pertinents dans les programmes de

réforme du secteur de la sécurité (Brzoska, 2006). En effet, l'agenda RSS peut faire appel à un changement fondamental dans les principes et les valeurs qui animent les institutions de ce secteur, et si les bénéfices peuvent sembler évidents pour les acteurs externes, ce n'est pas forcément le cas des premiers concernés.

3.3.1 DE LA RÉSISTANCE

Les experts rencontrés ont partagé leurs difficultés quant à obtenir l'information et les données nécessaires pour identifier les besoins et par là même assurer l'adhésion des récipiendaires dans la mise en place d'un projet viable (Consultant 6) ; c'est ce que reflète l'expérience de cet expert :

La première journée on est accueilli par une chef de la coordination internationale au ministère de l'intérieur. Elle nous dit que pour tout ce qu'on fera, partout où on ira, il faut lui demander la permission car elle s'occupe de donner les autorisations et que, de toute façon, il y a des endroits où elle ne voudra pas qu'on aille. Elle force donc le jeu car un consultant doit être libre. Si quelqu'un du pays commence à vous dire que c'est lui qui décide de votre emploi du temps, dès la, c'est mal commencer (Consultant 5).

De fait, ces derniers soulignent que les acteurs locaux sont susceptibles de faire preuve d'une résistance institutionnelle, dans un univers qui est déjà conservateur, lié à ses traditions et méfiant vis-à-vis des initiatives de réforme, tel que mentionné également dans la recherche de Scheye et Peake (2006).

Say if I'm dealing with police, police can do everything, they're expert in everything so when I'm brought in sometimes I'm encountering the fact that police don't like having a subject matter expert coming in because I make them look bad (Consultant 3).

L'enjeu décrit par les consultants (Consultants 1, 3, 6) d'identifier les responsables au sein de l'administration locale qui disposent à la fois des capacités et de la volonté de mener à bien ces réformes est critique puisque, ainsi que le souligne également Ball, le renforcement démocratique est dépendant des acteurs locaux (Ball, 2004). Cette difficulté transparaît ainsi dans les propos de cet interviewé, qui mentionne que :

It's lack of competencies, often shown, that doesn't allow to go deep and deep in a subject, to understand exactly what's going on in that kind of project or

programme funded. Lack of materials, lack of understanding but especially lack of technical competencies at local level – that’s what really represents an obstacle to doing your work right (...), the lack of capacity to translate what has to be done (Consultant 6).

Pour ces experts, sans un engagement réel, structurel et à long terme des administrations locales et des bailleurs de fonds, reposant sur un ancrage solide d’appropriation nationale, les projets ne montreront tout au plus qu’un succès de manière temporaire, car le transfert des savoirs, des compétences et des pratiques ne saura alors perdurer.

There’s a lot of corruption, systemically, within the country, i.e. people within the government, the customs, the police force, even within politics, have been on the take and nobody knows that they were earning money. So, when you put in a project that puts stops to that, their earning sources is going away. So, although openly on the form they’re all for the project, they are not all entirely very happy about it and to the extent possible they don’t want to see it succeed. There are a lot of places where individuals, groups, interest groups can act as spoilers. And if somebody interest move and has enough power or is interested in the money all they have to do is to cut off the resources and the unit that was developed or the capacity that was developed would become ineffective (Consultant 1).

3.3.2 D’UNE APPROPRIATION NATIONALE LIMITÉE

Plusieurs consultants tendant à penser qu’à l’heure actuelle les bailleurs de fonds manquent encore de prendre en compte les exigences d’une gamme toujours plus croissante d’acteurs locaux et ont une stratégie d’appropriation développée avec un petit nombre d’élites locales (Consultants 2, 5). À cet égard nos discussions trouvent particulièrement écho dans l’analyse de Bryden et Chappuis, qui remarquent avec justesse le fait que :

Les méthodologies n’ont pas encore suffisamment intégré le fait que la sécurité est une expérience subjective et interindividuelle qui est également déterminée par des jugements politiques sur la légitimité et le pouvoir ainsi que sur la configuration institutionnelle du recours à la force coercitive (Bryden et Chappuis, 2015, p.166)

Pourtant « beaucoup de bailleurs de fonds déroulent le rouleau compresseur dans un pays alors que le pays n’est pas forcément intéressé » (Consultant 7), une situation qui transparait également dans la recherche de Wulf, qui souligne à cet égard « on ne peut pas considérer

comme acquis, par principe, que la volonté de réformer existe toujours ou que les gouvernements accepteront un soutien ou une implication extérieurs » (Wulf, 2005, p.14),

Plusieurs raisons, dont le manque de ressources et de capacités locales, conduisent ainsi les bailleurs à ne pas se limiter à soutenir mais à conduire directement les réformes et, ce faisant, mettre en avant leurs modèles (Consultant 7). Pourtant, ce serait mal interpréter le principe d'appropriation locale, tel que le souligne l'étude de Nathan, que de le réduire à un soutien interne pour des activités externes (Nathan, 2008). De l'expérience des praticiens, même si les politiques des donateurs sont harmonisées, dans de nombreux cas le manque d'adhésion locale limite le comportement proactif des bénéficiaires (Consultants 3, 6, 8) et conduit à des situations telle que décrites par cet expert :

Il faut que le pays ait conscience de ce qui peut être amélioré et c'est cela qui manque le plus, l'information dans le pays (...) Les USA, par exemple, sont arrivés en Albanie avec une somme d'argent assez conséquente, ils font un chèque et repartent (Consultant 7).

Alors que ces derniers vont dans le sens de l'étude de Nathan (2008) lorsqu'ils estiment qu'il ne faut pas exclure la possibilité pour les bailleurs de stimuler et d'encourager l'intérêt local pour la RSS, tant et si bien que les réformes sont façonnées et mues par les acteurs locaux, il nous transparaît de ces interactions un système qui semble perpétuer le cycle de dépendance des pays en développement.

Beneficiaries are actually passive whilst they should be active and still the development didn't get out from this kind of loop (Consultant 6).

En conséquence, nous observons un détournement de la RSS en tant que solution qui devrait être négociée entre les parties prenantes au profit d'une contribution active des bailleurs de fonds à la construction d'états libéraux, dont les économies et les structures sociales sont destinées à propager des structures politiques démocratiques de type libéral alors que celles-ci ne correspondent pas nécessairement à la vision des récipiendaires, un élément qui avait déjà été soulevé dans une étude de Jackson (2011).

3.3.3 DE LA DÉTERMINATION DU « LOCAL »

Le manque d'adhésion des parties prenantes locales est l'obstacle premier que les consultants identifient comme contraignant l'implantation de leurs activités. Alors que les académiques

soutiennent que l'efficacité de la RSS dépend de la capacité à approcher le secteur dans son ensemble (Dursun et Vandemorteele, 2012), les consultants pointent du doigt la pérennité d'un manque de dynamisme institutionnel et de coopération à chacun des échelons de gouvernance du pays et notamment au niveau du gouvernement, des communautés et des groupes ethniques en raison de ce qu'ils identifient comme un manque d'appropriation locale.

Souvent dans ces pays quand ils ont vent d'une donation on doit ferrer par rapport à quelques besoins. (...) On arrive avec une ligne directrice que l'on doit tenir car les fonds proviennent de Bruxelles par exemple, donc on est obligé de travailler dans le secteur désigné et l'on ne peut pas trop écouter le bénéficiaire. (...) Les interlocuteurs n'ont pas tous les mêmes points de vue et malheureusement dans ces domaines-là c'est le bailleur de fonds qui décide et souvent j'ai eu des retours un peu négatifs, notamment la Russie qui nous a carrément dit 'votre projet ne nous intéresse pas, vous pouvez repartir' car on ne travaillait pas là où ils voulaient que l'on travaille (Consultant 7).

Tant les professionnels rencontrés que les recherches scientifiques dont nous disposons reprochent au terme « local » qu'il fasse référence aux acteurs et institutions des bénéficiaires comme s'ils étaient unis dans leurs objectifs. Cette homogénéisation ne tient pas compte des intérêts conflictuels entre les acteurs, leur multiplicité, leur autorité et leur autonomie (Bendix et Stanley, 2008) et conduit à tirer l'alarme quant aux risques, lorsque l'on restreint l'appropriation locale à une appropriation gouvernementale (DCAF, 2012), de voir s'exacerber les conflits internes en créant de nouveaux gagnants et perdants (OECD, 2007).

Il nous apparaît dès lors que le dilemme actuel se trouve dans la prévalence d'un cadre politique qui se base sur une conception Westphalienne de l'État, lequel se voit défié par l'implication croissante d'acteurs non-étatiques (Ebo, 2007). En mettant l'accent sur le national, les bailleurs ne rendent pas compte de qui ou quoi est considéré « local » (Bendix et Stanley, 2008). Ainsi ces auteurs notent-ils que

The principles of local ownership, that apparently seeks to enhance the decision-making power of recipients, has been enunciated above all by donor governments and institutions, while practitioners and analysts from countries that are commonly the recipients of development aid and SSR programmes have often shown a considerable degree of scepticism towards the concept (Bendix et Stanley, 2008, p.96).

Cette difficulté transparaît ainsi en particulier dans les propos d'un des Consultants interviewés :

I participated in a formulation mission with the donation of 8 million Euros to the government of X³ to redefine the justice sector, to promote equal rights; equal access to justice for disadvantaged people, so promotion of proximity services as well. We got in a situation where the judiciary was totally unwilling to give actually the contribution for the formulation of the problem. (...) The government agrees but then the department of the judiciary doesn't have an involvement and everything is stuck there and actually we've been blocked and at the end we had to take a decision by ourselves and therefore forcing them to just follow (Consultant 6).

Pour cette raison, Peter Wilson (2006) suggère que les bailleurs de fonds se limitent à faciliter les discussions des acteurs locaux et à soutenir le développement de décisions prises localement. Une telle approche se justifie au regard du droit fondamental à l'autodétermination au-delà des raisons pragmatiques : les solutions conçues de l'extérieur obtiennent difficilement l'adhésion locale et leur mise en œuvre en est dès lors beaucoup plus difficile et beaucoup moins efficace. De fait, malgré un intérêt démontré, en principe, par les parties récipiendaires, la corruption endémique et systématisée persistant dans certains de ces pays est parmi les éléments fréquemment identifiés par les Consultants (1, 2, 3, 6, 7) comme contraignant la mise en place et la viabilité à long terme des projets.

Il arrive que la mission ne fonctionne pas en raison de vides laissés pour ne pas gêner le gouvernement local qui a accepté l'offre d'assistance. Ceci permet à des fonctionnaires intermédiaires intéressés, avec des idées autres que celles du gouvernement, de défendre leurs intérêts politiques ou financiers. Ce scénario est grave et n'est pas suffisamment prévu, il est nécessaire d'avoir des fiches de relations d'incidents (Consultant 5).

3.4 DES ENJEUX PRÉ ET POST TERRAIN

3.4.1 INSTABILITÉ DE L'EMPLOI

À moins qu'ils ne fassent partie de grands cabinets ou de cabinets internationaux de consultance, le premier obstacle rapporté dans ce contexte par les Consultants (Consultants 1, 3, 8) est l'instabilité de l'emploi car, en tant qu'indépendants, au-delà de la complexité des processus de veille du marché, de rédaction et soumission d'offres qui nécessitent une expertise spécifique de type commerciale – tel que souligné « the International Organisations call for consultants to bring in their level of expertise but I'm not a business man and they

³ Pour des raisons d'éthiques cette information ne sera pas divulguée.

expect you to come up with these proposals for these contracts, costs, etc., which means you're really limiting the field of who could really go for these proposals » (Consultant 3) – il peut se passer plusieurs mois sans qu'ils n'aient de contrat. Qui plus est, ces contrats peuvent être de simple sous-traitance si le marché correspondant a été remporté par un grand cabinet ou un consortium. Ce n'est pas lié, tel que rapporté, à un manque de compétences ou de connaissances, mais plus à la durée incompressible, parfois même à la lenteur des processus concurrentiels d'appels d'offres et de contractualisation (engagements financiers puis juridiques) de ces bureaucraties débordées (Consultant 8), à l'annulation de contrats car les budgets des organisations sont orientés vers de nouvelles priorités comme la crise migratoire actuelle ou encore en raison d'éléments qui demeurent hors de leur contrôle.

I had a contract scheduled for three weeks from now but it's based on personnel and personnel didn't pass the assessment (...) they have to go to hostile environment awareness training and institute of tropical disease so they can learn about other bits and pieces. So, the entire seven-and-a-half-week phase was cancelled because only three people passed the course to even get into our programme (Consultant 3).

3.4.2 COMPLEXITÉ CONTRACTUELLE

Pour des raisons que les interviewés considèrent être politiques, les agendas en RSS ne sont pas clairs et les objectifs ne sont pas bien définis, tel que le laisse entrevoir l'expérience de cet expert :

Très souvent, la tâche en soi-même n'est pas très claire. Quelqu'un dans une capitale a l'idée de réformer tout ce qui est relation entre hommes et femmes dans la police par exemple, mais les problèmes concrets qui se posent sur le terrain peuvent provoquer toute une série de questions auxquelles les gens dans les capitales n'ont pas pensé (Consultant 4).

Que ce soit parce que les ancrages théoriques du concept sont imparfaits, idéalistes et irréalistes tel que le souligne l'étude de Scheye et Peake (2006), il en résulte que les termes de références (cahiers des charges) leur sont présentés au travers d'une série d'exigences ou de besoins qui laissent transparaître l'impossibilité d'encapsuler toute la complexité de ces missions dans le cadre d'un contrat (Consultant 1), de la sorte l'un des experts nous explique-t-il :

You need to understand exactly the initial step where the project starts. Keep in mind what the clients (...) wants to achieve, to see, the results (...) Basically even how people spend money, if the result actually have been achieved or not. Whatever is the result; for its training, capacity building, promotion of women rights, in which way has been achieved a result, a specific result and if not, the reason why (Consultant 6).

La difficulté pour ces experts est alors de fournir des services et produits (« deliverables ») qui correspondent aux attentes de leurs clients et les amènent, afin de conserver leur réputation et une relation contractuelle harmonieuse, à devoir réajuster leurs « deliverables » ou même reconduire leur mission (Consultant 1).

If you've done this long enough, you find out that sometimes you have very sophisticated, clear in their head clients who know what they want and how they want it done. It's really is a matter of if you follow through with that. Some clients are not as manageable or clear in their own head, they know they have a problem, they have a situation they want to address and then it's an opportunity for you to lead them and provide them with actions. In some cases, you have the bright smart manageable and easy to work with people and some cases you have the others, and it's a slop of the gun, you don't know what you get. The same work, depending on who is your counterpart on the client side also makes a huge difference (Consultant 1).

Au regard de cette problématique, il convient de se poser la question de savoir comment – lorsque les contrats ou conventions de subventions entourant ce genre de services complexes sont déficients voire incomplets et exigent une grande discrétion et flexibilité – il est possible de mettre en œuvre des normes claires de performance et d'imputabilité (Van Slyke et Armstrong, 2013).

CONCLUSION

Notre analyse a permis de rendre visible la contribution à la RSS d'une catégorie d'acteurs, les consultants, auxquels les recherches académiques ne se sont pas encore intéressées alors que la croissance de l'industrie de la consultance et de la diversification et de la globalisation de ses champs d'activité amène les consultants à jouer un rôle prédominant dans les programmes de RSS. De fait, les recherches académiques se limitent à faire état des enjeux de sous-traitance du point de vue des bailleurs de fonds et ne s'attardent que sur deux catégories d'acteurs externes particuliers, les sociétés paramilitaires et des sociétés de sécurité privées. Les recherches menées à cet égard ne rendent pas compte des défis rencontrés par les professionnels sur le terrain mais portent, majoritairement, sur la nécessité de mettre en place un cadre international de régulation.

Ce faisant, en donnant la parole aux consultants, nous dépassons la perspective institutionnelle et offrons un regard qui ne se trouve pas dans la littérature. Ainsi, grâce à la contribution et aux témoignages sur les défis très concrets rencontrés par ces acteurs, nous apportons une réelle contribution en intégrant des éléments probants qui fournissent de nouvelles pistes pour le développement structurel et opérationnel de la RSS, au bénéfice du monde académique et celui de la pratique professionnelle.

The security sector reform debate reflects a disparity characterized by a long list of general recommendations of what could and should be done, on one side, and a shorter list of concrete suggestions based on a thorough analysis of the problems (Brzoska, 2006, p.4)

Destinée tant à ceux qui s'initient au domaine de la RSS qu'à ceux qui en ont déjà une expérience, cette recherche a pour première ambition de familiariser le lecteur avec deux questions critiques pour l'implantation de la RSS : qui sont ces consultants et quelles difficultés rencontrent-ils lors de l'implantation de leurs activités ? Au travers de ces questions, nous avons pour objectif de contribuer au renforcement des capacités de gestion et de suivi des ressources humaines en RSS grâce à une meilleure compréhension de l'implication des consultants dans l'implantation des programmes et de contribuer au développement tant structurel qu'opérationnel des stratégies d'externalisation des programmes de réforme du secteur de sécurité en identifiant les défis rencontrés par les consultants, leurs causes et leurs conséquences.

Ainsi, nous avons tout d'abord voulu faire la lumière sur la fonction du consultant dans les programmes RSS et des défis contractuels, techniques et opérationnels qu'ils affrontent. Issus des portes tournantes entre le secteur public et le secteur privé, ces individus assurent un échange d'expertise entre ces deux univers. Si leurs missions sont généralement labellisées sous des termes généraux et vagues tel que le développement de capacité, la gestion de projet, la formation et d'autres, ces professionnels du terrain caractérisent leur fonction, somme toute, par le transfert de connaissance. Reconnu comme un atout fondamental, la réputation est un prérequis au développement de leur carrière qu'ils acquièrent, en partie par l'expérience, mais surtout grâce à leurs compétences interpersonnelles et leurs sensibilités culturelles. La réputation des consultants devient de la sorte un élément clé dans le succès de missions RSS. Grâce à celle-ci, les consultants parviennent à nouer des relations avec des acteurs locaux qui leur facilitent l'accès tant à l'information que leur capacité à obtenir la coopération de décideurs clé en vue d'élaborer et de mettre en œuvre des programmes efficaces auxquels ils adhèrent. La

Cependant, au-delà de leurs compétences, ces acteurs voient en la RSS une initiative politique multidimensionnelle plus que technique, dont les activités auxquelles ils contribuent ne sont que des aspects et parties d'un ou de programmes plus vastes. A ces programmes, ils reprochent le manque d'intégration de mesures politiques indispensables afin de les intégrer dans une stratégie de réforme structurelle à l'échelle tant gouvernementale qu'institutionnelle et organisationnelle. Cette impression est fondée sur les lacunes de l'assistance internationale – et donc de l'échec des réformes de RSS – que les consultants estiment être fournis de manière isolée et à court terme sans intégrer les aspects multidimensionnels nécessaires.

De fait pour ces acteurs la dynamique institutionnelle et la coopération sont des enjeux clés. Pourtant, l'incapacité des acteurs internationaux à adopter une définition commune de la RSS se traduit tant dans les processus administratifs que sur le terrain par une absence de principes et conventions qui clarifient les rôles et responsabilités de chaque partie prenante. Éloignés des réalités du terrain, les bailleurs de fonds, principaux responsables de l'élaboration des lignes directrices des programmes, parviennent difficilement à mettre en œuvre des réformes durables et cohérentes en raison, d'une part, de leur incapacité à agir de manière complémentaire et donc à coordonner leurs effets mutuels, d'autre part, de leur incapacité à déterminer une stratégie d'appropriation locale qui corresponde directement avec les besoins particuliers et spécifiques d'une gamme d'acteurs hétérogènes. Cette situation trouve son origine dans les agendas divergents des bailleurs de fonds qui se rendent ainsi indéniablement

responsables de l'incapacité de mettre en place des programmes qui ont un impact significatif sur le long terme.

Par ailleurs, les témoignages des consultants nous ont conduits à identifier des difficultés majeures liées aux parties prenantes, au temps, aux moyens et aux ressources à partir desquelles l'appropriation nationale – et donc le leadership national, est pratiqué. Les résultats de notre analyse permettent d'appuyer les constats précédemment identifiés dans la littérature qui constatent qu'afin d'avoir un impact durable, les bailleurs doivent tenir compte des aspects intrinsèquement politiques et multidimensionnels de la RSS et des implications de ces transformations pour toutes les parties intéressées. C'est un processus qui demande un investissement de longue durée qui requiert la volonté, la collaboration et la coopération des acteurs locaux et internationaux afin de développer une relation de confiance et une compréhension des relations politiques locales et régionales. Il est nécessaire, tel que le soulignent les consultants, que les programmes se traduisent par une approche personnalisée qui encourage la capacité des acteurs locaux à identifier les priorités et élaborer les politiques de réformes voulus et de les intégrer dans une stratégie structurelle à l'échelle tant gouvernementale qu'institutionnelle, tout en tenant compte de l'interdépendance des institutions de sécurité.

Cependant, malgré la reconnaissance du fait que le renforcement démocratique est intrinsèquement dépendant des acteurs locaux et donc du dynamisme institutionnel et de la coopération à chacun des échelons de gouvernance du pays, le système actuel exposé par notre analyse s'avère perpétuer le cycle de dépendance des pays en développement vis-à-vis des bailleurs de fonds internationaux. Ces enjeux trouvent racine tant dans la volonté des bailleurs de fonds d'obtenir des résultats tangibles et immédiats sans avoir préalablement obtenu un réel engagement dynamique de la part des acteurs locaux. De surcroît, les nombreuses critiques et constats d'échec d'implantation de cette politique sur le terrain nous ont permis d'en identifier un effet pervers majeur, qui est celui de la perpétuation de la corruption et d'un détournement des fonds prévus aux programmes de réformes au profit des décideurs locaux les mieux nantis.

Finalement, notre analyse aura également démontré qu'alors que la consultance dans le domaine de la RSS n'est pas un fait nouveau, et que les gouvernements externalisent depuis longtemps certaines fonctions régaliennes, la nature controversée et technique du secteur de la sécurité fait que celui ne connaît pas la même trajectoire que d'autres secteurs traditionnels (éducation, agriculture, sécurité alimentaire, pour ne citer que quelques exemples). Il y a

pourtant, lorsque entreprit de manière ouverte et transparente, une grande expertise que le monde de la consultance pourrait apporter et dont les bailleurs de fonds profiteraient grandement. De fait, en raison de sa nature holistique et politique, la RSS demande un engagement de longue haleine et non une solution ad hoc, auquel cas, tout du mieux, les contraintes de temps imposées par les bailleurs ne conduiront qu'à créer une situation dans laquelle les consultants se trouvent contraints de prendre des décisions au détriment des acteurs locaux. Pourtant, pour les praticiens avec lesquels nous avons discuté, c'est exactement par cette disponibilité à long terme que le secteur privé se démarque et se présente aujourd'hui comme l'unique solution pour pouvoir implanter ces programmes sur le long terme.

Face à ces constatations, il serait intéressant de prolonger cette recherche par une étude qualitative à grande échelle afin d'évaluer l'ensemble de la sous-traitance dans les programmes de RSS et d'approfondir la question des défis contractuels, techniques et opérationnels auxquels sont confrontés les acteurs externes. Ce faisant, les résultats permettraient une meilleure identification de la gamme croissante d'acteurs impliqués dans ces programmes et d'en tirer des leçons intéressantes vis-à-vis des facteurs qu'ils perçoivent comme influant le succès et l'échec de ces programmes.

RECOMMANDATIONS

Au travers de cette analyse des éléments essentiels de la RSS nous nous sommes intéressés à en particulier à l'opérationnalisation des activités de réforme du secteur de la sécurité par des consultants externes. En prenant compte de cette réalité, nous sommes parvenus à dresser un portrait des opportunités et contraintes de réformes mais aussi et surtout à prendre connaissance et mesure des décalages qui existent – et persistent, entre des objectifs conçus par des bureaucrates et leur implantation concrète sur le terrain.

Si, tel que le remarque très justement Bryden et Chappuis, "les résultats des initiatives de réformes peuvent être jugés décevant, le problème réside peut-être moins dans les résultats eux-mêmes que dans les outils analytiques à notre disposition pour les comprendre et les interpréter" (2015, p.168). En ce sens et afin de surmonter cette lacune, nous suggérons ci-après l'adoption d'approches innovantes afin de réévaluer la façon dont la RSS, et dès lors l'externalisation de celle-ci, est conçue et pratiquée et de la rendre plus opérationnelle et sujette à évaluation, systématique.

Dans ce contexte, nous avons identifié trois recommandations allant dans le sens de la mise en place d'un cadre régissant des politiques, des standards et des mécanismes qui structureraient le processus de réforme afin d'assurer une meilleure prise en compte de la réalité de terrain mais aussi de renforcer la gestion des ressources humaines et ainsi contribuer au développement de stratégies d'externalisation efficaces. Celles-ci s'appuient dès lors sur un engagement à long terme et privilégient une approche flexible.

Nous espérons que ces recommandations fourniront matière et réflexion et permettront d'en tirer des leçons et opportunités.

RECOMMANDATION I : CRÉATION D'UNE FORCE D'APPUI ENCADRANT LA PROGRAMMATION ET LES CONSULTANTS

Le premier constat que nous retirons de ces entretiens est la faible connexion entre les programmes RSS actuels, dirigés et pilotés par une communauté internationale déconnectée des réalités et des besoins des acteurs locaux. Les stratégies des bailleurs de fonds ont tendance à évoluer et à se multiplier sans connaissance du terrain sous-jacent. Ce constat trouve pour origine l'incapacité des bailleurs de fonds à tenir compte des enseignements significatifs qu'ils pourraient pourtant tirer des expériences des acteurs de l'implantation qu'ils mandatent sur le terrain.

La programmation des interventions et la logique de celles-ci pourraient être améliorées à la condition de développer les éléments cruciaux que nous avons identifiés et qui sont: l'évidence des problèmes ("evidence based diagnosis"), l'analyse des besoins, la définition des objectifs spécifiques et des groupes cibles, l'identification et la mobilisation des acteurs relevant, le type d'interventions, le type de bénéficiaires, la relation causale entre interventions, moyens humains, opérationnels, financiers et les résultats attendus. Il convient dès lors de reconsidérer la programmation des interventions et la logique de celles-ci afin de mettre en place des matrices d'interventions logiques.

En ce sens, notre première recommandation est la création d'une force d'appui encadrant la programmation et les consultants RSS. Nous suggérons ainsi la mise en place d'un pool de consultants volant, chargés de mettre sur pied un programme d'apprentissage mutuel qui reposerait sur l'identification de bonnes pratiques, l'analyse des conditions de leur transposition et l'appui sur le terrain en matière d'opérationnalisation.

Au travers de la mise en place d'un système de retour systématique, notamment par enquête, cette équipe volante assurerait d'une part, la systématisation des processus de suivi et, d'autre part, la remontée du terrain vers la bureaucratie des bailleurs. En plus de fournir un soutien stratégique, technique et administratif aux experts déployés, cette force d'appui serait également apte à identifier les conditions structurelles types et facteurs récurrents qui conditionnent les initiatives de réforme. En outre, un tel programme assurerait l'actualisation et l'accroissement des compétences des consultants et la formation de spécialistes sur place pour prendre le relais des consultants et assurer la pérennité des réformes initiées.

Le concept pourrait être ensuite amélioré en tenant compte des opinions formulées et permettrait d'influencer positivement l'orientation future de l'agenda de la RSS.

RECOMMANDATION 2 : MISE EN PLACE D'UN SYSTÈME DE CONDITIONNALITÉ EX-ANTE

L'appropriation nationale du processus de RSS est non seulement un impératif normatif mais plus encore une nécessité pragmatique. De fait, il apparaît que les réformes bénéficient d'un meilleur soutien lorsque les consultations ne se limitent pas aux institutions officielles, qui peuvent manquer de ressource et sont subordonnées aux intérêts des élites au pouvoir, mais où un réel dialogue public est engagé.

Cependant, les acteurs et institutions locales ne sont pas homogènes : ils sont multiples, il existe des intérêts conflictuels entre eux, leur autorité et leur autonomie. L'emphase sur le pays, le national et le gouvernement ne rend pas de compte de qui ou quoi est considéré local – quid de la diaspora et des acteurs régionaux, par exemple. Les programmes RSS ne peuvent pas escompter améliorer la sécurité humaine sans tenir compte des acteurs non-étatique de la sécurité. À l'évidence, l'appropriation nationale doit aller au-delà d'un partenariat avec les autorités officielles, elle se doit d'être plus inclusive et consultative qu'elle ne l'est à l'heure actuelle. Pourtant considérer comme vitale pour la légitimité et la durabilité du processus, au-delà du cadre rhétorique il nous apparaît subsister un manque de clarté tant sur ce que signifie l'appropriation nationale que sur sa mise en pratique.

Afin d'intégrer de manière plus efficace un large éventail d'acteurs dans le processus RSS, tout en continuant à refléter et renforcer le rôle principal du gouvernement hôte, nous suggérons la mise en place d'un système de conditionnalité ex-ante qui se base sur un agenda de réformes structurelles préétabli accompagné de vérification de la réalisation de plan d'action correspondant avant toute intervention des bailleurs de fonds et conditionnant la poursuite de cette intervention.

En s'inspirant de la logique "gagnant-gagnant", nous pensons que la meilleure stratégie d'appropriation repose sur le fait de demander aux bénéficiaires d'élaborer eux-mêmes leur stratégie nationale en fonction de leur analyse des besoins. Les bailleurs entreraient ensuite en négociations avec les destinataires et s'appuyant sur l'expertise des consultants pour établir une programmation appropriée et réaliste. Ensuite, la réalisation de cette programmation serait conditionnée au respect des conditions qui ont été pré-agrées.

Nous nous dirigeons de la sorte vers un système de gestion partagée qui ouvre la porte à des mesures de flexibilité et de réaction rapide afin de permettre la prise en compte de nouvelles données locales.

RECOMMANDATION 3 : CRÉATION D'UN STATUT PROTECTEUR POUR LES CONSULTANTS

Les consultants qui exercent ces fonctions ont des droits et des obligations en vertu du droit international humanitaire en tant qu'ils sont des personnes physiques mais il n'existe aucun statut spécifique en lien avec leur activité. L'absence de cadre définissant le statut des consultants portés préjudices, d'une part, à ces acteurs qui ne peuvent mener leurs activités dans un contexte stable, d'autre part, aux bailleurs de fonds dont l'utilisation effective de ce capital humain est fragilisée de par la situation juridique ambiguë.

En l'absence d'un cadre de régulation des opérateurs RSS, nous suggérons la création d'un statut protecteur pour les consultants RSS assorti de la mise en place d'un système de mesure et de surveillance de leur performance pour assurer la stabilité et la pérennité de la RSS. La reconnaissance d'un statut juridique international pour les consultants ouvre la voie d'une part à la légitimation de leurs activités, et donc l'accès à de nouveaux marchés, mais permet également, au-delà du lien contractuel, de mettre en place une règle internationale qui détermine les droits et obligations nécessaires à l'exercice à la conduite de cette fonction dans de bonnes conditions.

À titre d'exemple, certaines organisations évaluent la performance des consultants en utilisant des formulaires standards tandis que d'autres organisations exigent une déclaration de livraison satisfaisante des tâches. D'une part, la qualité et le sérieux de l'évaluation de la performance fluctuent selon les gestionnaires impliqués et ne prennent pas en compte la composante qualitative du travail effectué, d'autre part, l'absence d'un statut juridique et donc d'un mécanisme de réédition de compte influe la conduite de ces acteurs.

Bien que contrairement à des produits simples, les termes de références encadrant ces services complexes sont susceptibles d'être incomplets et d'exiger un certain niveau de discrétion et de flexibilité, ils doivent cependant aussi être caractérisés par des normes claires de performance et d'imputabilité. Dans cette optique, il nous apparaît nécessaire d'adopter des mesures de supervision et de responsabilisation claires et spécifiques qui appréhendent adéquatement la valeur réelle de la diversité des programmes RSS. Dans ce contexte nous suggérons l'élaboration, entre les bailleurs, d'un cadre commun de performance avec toute une série d'indicateurs communs.

RÉFÉRENCES

Anderlini, S.N. et Conaway C.P. (2004). Negotiating the Transition to Democracy and Reforming the Security Sector: The Vital Contributions of South African Women. *Women Waging Peace Policy Commission*, 1-47. Repéré à <https://www.inclusivesecurity.org/wp-content/uploads/2013/01/Negotiating-the-Transition-to-Democracy-and-Reforming-the-Security-Sector-South-African-Women.pdf>

Andersen, L.R. (2012). Something's gotta give: Security Sector Reform and the United Nations Peace Operations. *African Security* 5(3), 217-235.

African Union (2013). *Cadre d'Orientation sur la Réforme du Secteur de la Sécurité*. Repéré à <http://www.peaceau.org/uploads/ua-cadre-d-aorientation-sur-la-reforme-du-secteur-de-la-securite.pdf>

Ball, N. (2004). Reforming Security Sector Governance. *Conflict, Security et Development* 4(3), 509-527.

Ball, N et Biescheval, P. et Olanisakin, F. (2007). Security and Justice Sector Reform Programming in Africa. DFID London and Glasgow, Evaluation Working Paper 23, 1-99.

Ball, N. (2014). Strengthening Democratic Governance in the Security Sector: The Unfulfilled Promise of Security Sector Reform. Dans Kaldor et Rangelov (dir.), *The Handbook of Global Security Policy*. Wiley Blackwell.

Ben Aissa, H. (2001). Quelle méthodologie de recherche appropriée pour une recherche en gestion. *Actes du colloque de l'Association Internationale de Management Stratégique 10*. Repéré à <http://www.strategie-aims.com/events/conferences/13-xeme-conference-de-l-aims/communications/2442-quelle-methodologie-de-recherche-appropriee-pour-une-construction-de-la-recherche-en-gestion/download>

Bendix, D. et Stanley, R. (2008). Deconstructing local ownership of security sector reform: a review of the literature. *African Security Review* 17(2), 93-104.

Blais, M. et Martineau, S. (2006). L'analyse inductive générale : description d'une démarche visant à donner un sens à des données brutes. *Recherches Qualitatives* 26(2), 1-18.

Branović, Ž. et Chojnacki, S. (2011). The logic of security markets: Security governance in failed states. *Security Dialogue* 42(6), 553-569.

Bryden, A. et Chappuis, F. (2015). Gouvernance du secteur de la sécurité : Tirer les leçons des expériences ouest-africaines. *London: Ubiquity Press*, 147-168.
<http://dx.doi.org/10.5334/bav.h>.

Brzoska, M. (2006). Introduction: Criteria for evaluating post-conflict reconstruction and security sector reform in peace support operations. *International Peacekeeping* 13(1): 1-13.

DCAF/ISSAT (2012). SSR in a Nutshell: Manual for Introductory Training on Security Sector Reform. *The International Security Sector Advisory Team*. Repéré à <http://issat.dcaf.ch/Learn/Resource-Library/Tools/SSR-in-a-Nutshell-Level-1-Training-Manual>

Dursun-Ozkanca, O. et Vandemoortele, A. (2012). The European Union and Security Sector Reform: current practices and challenges of implementation. *European Security* 21(2): 139-160.

Ebo, A. (2007). The role of security sector reform in sustainable development: donor policy trends and challenges." *Conflict, Security et Development* 2(1): 27-60.

Hänggi, H. et Scherrer, V. (2008). Towards an Integrated Security Sector Reform Approach in UN Peace Operations. *International Peacekeeping* 15(4): 486-500.

Hendrickson, D. et Karkoszka, A. (2002). The challenges of security sector reform. *SIPRI Yearbook 2002: Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford: Oxford University Press.

Jackson, P. (2011). Security Sector Reform and State Building. *Third World Quarterly* 32(10), 1803-1822.

Law, D. (2007). Intergovernmental Organisations and their Role in Security Sector Reform. *DCAF Yearly Books*. David M. Law (ed). Repéré à <http://www.dcaf.ch/Publications/Intergovernmental-Organisations-and-Security-Sector-Reform>

Mancini, F. (2005). In Good Company? The role of business in security sector reform. *Demos*.

Martin, A. et Wilson P. (2010). The Role of the Private Sector in Security Sector Reform. In M. Sedra (ed.), *The Future of Security Sector Reform*. Waterloo: The Centre for International Governance Innovation.

Martin, A. et Wilson, P. (2008). Security Sector Evolution: Which Locals? Ownership of What? In T. Donais (ed.), *Local Ownership and Security Sector Reform*. Genève: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF).

Messner, J. J. (2007). Ethical security: The private sector in peace and stability operations. In S. Gumedze, *Private Security in Africa: Manifestation, Challenges and Regulations*. Afrique du Sud: Institute for Security Studies, p. 57-70.

Nathan, L. (2008). The Challenge of Local Ownership of SSR: From Donor Rhetoric to Practice. In T. Donais (ed.), *Local Ownership and Security Sector Reform*. Genève: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF).

OECD (2007). *OECD DAC Handbook on Security Sector Reform: Supporting Security and Justice*. Repéré à <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4307111e.pdf?expires=1467993743&tid=idetacname=ocid43014084&checksum=A266F35A182CE98ABEC9DC8776C7E7D1>

OECD (2010). *Handbook on Contracting Out Government Functions and Services in Post-Conflict and Fragile Situations*. Repéré à http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/development/handbook-on-contracting-out-government-functions-and-services-in-post-conflict-and-fragile-situations_9789264091993-en#page1

O'Reilly, C. (2010). The transnational security consultancy industry: A case of state–corporate symbiosis. *Theoretical Criminology* 14(2) : 183-210.

O'Reilly, C. (2014). Les Sociétés Internationales de Consultance en Sécurité (SICS). Par-delà les frontières et les différences d'approche entre États et sociétés privées. *Sécurité et stratégie* 2(17): 40-47.

Pachon, A. (2012). Financing Security Sector Reform: A Review of Official Development Assistance Data. *SSR Issue Papers (4)*, 2-13.

Patton, M. (1990). *Qualitative evaluation and research methods*. Beverly Hills: Sage

Peake, G. et Scheye, E. et Hills, A. (2008). *Managing Insecurity: Field Experiences of Security Sector Reform*. Oxon: Routledge.

Ritchie, J. et Lewis, J. (2003). *Qualitative Research Practice. A Guide for Social Science Students and Researchers*. London: Sage Publications.

Saunders, M. et Lewis, P. et Thornhill, A. (2012). *Research Methods for Business Students*. London: Prentice Hall et Financial Times.

Scheye, E. et Peake, G. (2006). To arrest insecurity: time for a revised security sector reform agenda. *Conflict, Security et Development* 5(3): 295-327.

Schulz, S. et Yeung, C. (2008). Private Military and Security Companies and Gender. *DCAF Gender and Security Sector Reform Toolkit*. M. Bastick et K. Valasek (ed.). Repéré à <http://www.dcaf.ch/Publications/Private-Military-and-Security-Companies-and-Gender-Tool-10>

Sedra, M. (2010). *Security Sector Reform 101: Understanding the Concept, Charting Trends and Identifying Challenges*. Waterloo: The Centre for International Governance Innovation.

Sedra, M. (2010). *The Future of Security Sector Reform*. Waterloo: The Centre for International Governance Innovation.

Terzi, C. (2012). Review of individual consultancies in the United Nations system. Repéré à <http://www.fao.org/docrep/meeting/030/mk206E.pdf>

Van Slyke, D. et Armstrong, J.N. (2013). *Contracting in Complex Operations: Developing a Contracting Framework for Security Sector Reform* (Final Technical Report, Naval Postgraduate School Acquisition Research Program). Syracuse University.

Wilson, P. (2006). Private actors, Donors and SSR. In A. Bryden et M. Caparini (ed.) *Private Actors and Security Governance*. Genève: The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF).

Wulf, H. (2004). *Security Sector Reform in Developing and Transitional Countries*. Berghof Handbook Series. Berlin: The Berghof Center for Constructive Conflict Management.