

En quête de sécurité :  
Réforme du secteur de la  
sécurité  
dans l'Afghanistan d'après  
les talibans

**Conférence Cadieux Léger 2005**

par Mark Sedra

Bonjour, et merci d'être venus.

# Aperçu

1. Définition du concept de réforme du secteur de la sécurité (RSS)
2. Réforme du secteur de la sécurité en Afghanistan
3. Mesure du succès
4. Leçons apprises

- Ma présentation comporte quatre sections :

- 1. Définition du concept de réforme du secteur de la sécurité :** Pour ceux d'entre vous qui ne sont pas familiers avec le concept de réforme du secteur de la sécurité, ou RSS, je vais le définir et décrire ses divers éléments dans la première section.
- 2. Réforme du secteur de la sécurité en Afghanistan :** Ensuite, je vais traiter du processus de réforme du secteur de la sécurité en Afghanistan, en examinant où en sont les réformes un peu plus de trois ans après leur lancement.
- 3. Mesure du succès :** Dans la troisième section, je vais faire un bilan provisoire du processus de RSS en Afghanistan, en utilisant cinq indicateurs de mesure du succès.
- 4. Leçons apprises :** Finalement, je vais tirer de l'exemple afghan six leçons ou pratiques exemplaires qui pourront être appliquées à d'autres cas semblables.

## Pourquoi et pour qui?

L'objectif de la RSS est de  
« renforcer la capacité du  
secteur dans son ensemble et  
de chacune de ses parties à  
fournir un service responsable,  
équitable, efficace et  
respectueux des droits. »

*Programme des Nations Unies pour le  
développement (PNUD)*

- En bref, la réforme du secteur de la sécurité est le processus de reconstruction de l'architecture de sécurité d'un État.
- Au cours de la dernière décennie, la RSS en est venue à être considérée comme un élément indispensable de tout projet de reconstruction d'un État après un conflit, car elle redonne à l'État l'une de ses prérogatives essentielles : le monopole de l'usage légitime de la force physique.
- Pendant cette période, un modèle de RSS a émergé, et il propose une vision globale de la sécurité.
- Comme l'a souligné le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'objectif de ce modèle est de « renforcer la capacité du secteur dans son ensemble et de chacune de ses parties à fournir un service responsable, équitable, efficace et respectueux des droits. »<sup>1</sup>
- La différence entre ce modèle contemporain de RSS et les mécanismes d'aide à la sécurité de l'époque de la guerre froide, c'est qu'il est axé sur la sécurité humaine : il vise à garantir la sécurité des personnes plutôt que celle des régimes.

---

<sup>1</sup> United Nations Development Programme (UNDP), *Security Sector Reform and Transitional Justice: A Crisis Post-Conflict Programmatic Approach*, New York: UNDP, 2003, p. 5.

# Le modèle de RSS

- Dimension politique
- Dimension institutionnelle
- Dimension économique
- Dimension sociale

Le processus comporte quatre dimensions interdépendantes :

## **Dimension politique**

- La dimension politique comprend l'élaboration de mécanismes pour gérer le secteur de la sécurité.
- L'objectif est de faire en sorte que la société civile assure la gouvernance du secteur et exerce un contrôle démocratique.
- Il faudra un gouvernement fort, élu démocratiquement et capable de contrôler et de superviser le secteur.

## **Dimension institutionnelle**

- La dimension institutionnelle met l'accent sur la réforme et la consolidation des institutions qui garantissent la sécurité, y compris les ministères de l'Intérieur et de la Défense, les forces armées, les services de renseignement, la police et le système judiciaire.
- C'est un processus de professionnalisation qui vise à créer des forces de sécurité efficaces, à rationaliser les structures bureaucratiques, à éliminer la corruption, et à institutionnaliser les normes internationales.

## **Dimension économique**

- La dimension économique s'intéresse à la consommation des ressources et aux mécanismes de perception des recettes.
- L'établissement de budgets de la défense clairement comptabilisés est un élément essentiel de la RSS, tout comme la capacité de fournir les ressources qu'exige un secteur de la sécurité de taille raisonnable et bien équipé.
- Cette dimension met l'accent sur le soutien économique des réformes, pour garantir l'autosuffisance à long terme.

## **Dimension sociale**

- Enfin, la dimension sociale accorde un rôle de premier plan à la société civile dans les fonctions de sécurité de l'État.
- Des ONG communautaires, des médias indépendants et des institutions de recherche et de revendication indépendantes sont considérés comme importants pour surveiller le secteur de la sécurité et garantir la transparence et la reddition de comptes.
- L'objectif est également de restaurer la confiance du public envers les forces de sécurité, car c'est indispensable pour qu'elles fonctionnent efficacement.
- C'est particulièrement important dans les pays où les forces de sécurité ont été utilisées comme arme de répression contre les citoyens, et où les gens regardent les forces de sécurité avec méfiance et appréhension.

# RSS en Afghanistan

## Le programme :

- Réforme militaire (États-Unis)
- Réforme de la police (Allemagne)
- Réforme judiciaire (Italie)
- Désarmement, démobilisation et réintégration des ex-combattants (Japon)
- Lutte contre les stupéfiants (Royaume-Uni)

•Le processus de réforme du secteur de la sécurité (RSS) en Afghanistan a été lancé lors d'une réunion des pays donateurs du G8 sur la sécurité tenue à Genève au printemps 2002.

•Les participants ont établi le programme du processus de RSS et jeté les bases d'un système qui permettra aux pays donateurs de se partager le travail.

•Le processus a été divisé en cinq piliers, chacun de ces piliers étant placé sous la responsabilité d'un pays donateur :

- Réforme militaire (États-Unis)
- Réforme de la police (Allemagne)
- Réforme judiciaire (Italie)
- Désarmement, démobilisation et réintégration des ex-combattants (Japon)
- Lutte contre les stupéfiants (Royaume-Uni)

•Le Canada n'a pas été choisi pour assumer la responsabilité d'un des piliers du processus, ce qui lui permet de jouer un rôle important dans les interrelations entre les différents piliers.

•Maintenant, je vais vous donner un bref résumé de l'état d'avancement des réformes dans chacun de ces piliers.

# Réforme militaire (États-Unis)

## Réalisations :

- Établissement de l'Armée nationale afghane (ANA)
- Réforme du ministère de la Défense

## Problèmes :

- Importance démesurée accordée à la capacité de combat
- Taux de désertion
- Corruption et clientélisme



•Le pilier « réforme militaire » commence à être considéré comme l'une des réussites du processus de RSS, surtout quand on le compare aux piliers « réforme de la police » et « réforme judiciaire ».

## Réalisations

- La principale réalisation a été la mise sur pied de l'Armée nationale afghane (ANA).
- En juin 2005, 31 000 recrues de l'ANA avaient suivi avec succès le programme de formation supervisé par les États-Unis.
- Selon les plans, l'ANA sera pleinement opérationnelle, avec un effectif maximum de 70 000 militaires, en 2007.
- Les membres de l'ANA se sont révélés hautement disciplinés et professionnels, et ils ont fourni une excellente performance dans leurs opérations initiales.
- Surtout, il y a un bon équilibre ethnique dans l'ANA, grâce à un système de quotas qui est rigoureusement appliqué.
- Le recrutement a eu énormément de succès.
- En fait, il y a eu tellement de volontaires que des candidats qualifiés ont dû être rejetés.
- Au ministère de la Défense, d'importantes réformes ainsi qu'un réaménagement des effectifs ont été menés à bien aux échelons supérieurs de la hiérarchie, mais il reste encore beaucoup à faire aux échelons inférieurs.

## Problèmes

- Il reste de nombreux problèmes à régler.
- Lors de la création de l'ANA, on a mis l'accent sur la mise sur pied de forces de combat pour faire face aux menaces à la sécurité et pour alléger le fardeau des forces internationales.
- L'objectif était de permettre à l'ANA d'être présente dans les régions le plus rapidement possible.
- Mais en mettant l'accent sur le développement d'une capacité de combat, on a négligé les services de soutien comme les communications et la logistique.
- L'ANA ne peut pas encore fonctionner de façon autonome, sans l'aide de la coalition.
- Le taux de désertion élevé est un autre problème de l'ANA.*
- Les soldats continuent de désertir en grand nombre à cause de problèmes de solde, de conditions de vie, et d'accroissement des risques associés à leur travail.
- Bien que le salaire initial de 70 \$ par mois que reçoivent les membres de l'ANA soit très supérieur au salaire initial dans la fonction publique afghane, l'absence d'un système bancaire moderne empêche les soldats d'envoyer de l'argent à leur famille lorsqu'ils sont en mission.
- Enfin, le ministère de la Défense demeure aux prises avec un haut niveau de corruption et de clientélisme, et il est toujours aussi divisé en factions.

# Réforme de la police (Allemagne)

## Réalisations :

- Formation
- Nouveau système de paye et de classification

## Problèmes :

- Corruption/Clientélisme
- Organisation trop lourde
- Salaires
- Pénurie d'équipement
- Militarisation et morcellement en factions



- Bien que l'Allemagne soit le pays donateur responsable du pilier « réforme de la police », les États-Unis apportent une importante contribution afin d'accélérer le processus.
- Le rythme des réformes de la police et du ministère de l'Intérieur a été plus lent que prévu.

## Réalisations

- En décembre 2004, quelque 32 000 policiers avaient reçu une formation.
- Cependant, près d'un tiers de ces policiers n'ont suivi qu'un Programme d'intégration/ transition de 2 semaines qui porte sur les techniques policières de base.
- Les autres ont suivi soit un cours de 4 semaines pour policiers illettrés, soit un cours de 8 semaines pour policiers alphabétisés.
- Il y a maintenant des plans qui visent à discontinuer le cours de 4 semaines pour policiers illettrés et à porter de 8 à 11 semaines le cours pour policiers alphabétisés, afin de produire des diplômés de meilleure qualité.
- Surtout, un nouveau système de paye et de classification sera bientôt mis en oeuvre. Ce nouveau système portera le salaire des policiers à un niveau adéquat, réduira les effectifs de la police et du ministère de l'Intérieur, et rationalisera les structures organisationnelles.

## Problèmes

- Cependant, des problèmes importants continuent de faire obstacle au progrès :
- La corruption est endémique à tous les niveaux dans la police et au ministère de l'Intérieur.
- L'organisation est trop lourde - En gros, il y a un officier pour deux patrouilleurs.
- Les salaires sont inadéquats - Le salaire moyen d'un patrouilleur est de 25 \$ par mois, ce qui est bien inférieur au niveau de vie moyen dans la plupart des centres urbains. Cela ne fait qu'encourager la corruption et la criminalité au sein de la police.
- Les infrastructures policières d'un bout à l'autre du pays sont en mauvais état, et il y a pénurie de matériel.
- Par exemple, dans un district de police de Kaboul, il n'y a que 10 - 20 armes à feu pour 378 policiers. Et ce district reçoit une aide internationale directe.
- La police est fortement militarisée et divisée en factions - C'est très visible dans les rues, où certains policiers patrouillent avec des lance-grenades ou des fusils d'assaut de gros calibre.
- D'anciens commandants moudjahidin occupent la plupart des postes dans la police, ce qui introduit une mentalité militaire dans l'organisation.
- Ils apportent également avec eux leurs réseaux et leur clientèle, ce qui a pour effet de créer de multiples factions au sein de la police.

# Réforme judiciaire (Italie)

## Réalisations :

- Rédaction de lois et codification des lois existantes
- Formation de juristes
- Réhabilitation des infrastructures
- Réformes institutionnelles dans les institutions judiciaires permanentes

## Problèmes :

- Multiples normes juridiques qui se chevauchent
- Problèmes de coordination - trop d'intervenants
- La réforme du système correctionnel a été négligée
- Manque de ressources

•Le processus de réforme judiciaire a pris beaucoup de retard par rapport aux autres piliers de la RSS.

### Réalisations

- Toutefois, il a obtenu quelques succès modestes :
  - ratification, à titre provisoire, d'un Code de procédure pénale et d'un Code de la jeunesse;
  - rédaction d'un Code de droit pénitentiaire;
  - regroupement et codification de la multitude de lois existantes;
  - formation de plus de 500 juges et procureurs;
  - réhabilitation de 33 tribunaux à des endroits clés;
  - progrès des réformes institutionnelles dans les institutions judiciaires permanentes.

### Problèmes

- Cependant, les problèmes à régler éclipsent les réalisations :
  - L'un des principaux problèmes est l'existence de multiples normes juridiques qui se chevauchent en Afghanistan. Il y en a quatre :
    - droit séculier (fondé sur le Code civil français);
    - charia (loi musulmane);
    - droit coutumier (informel);
    - conventions internationales.
  - Un mélange de charia et de droit coutumier domine : il compte pour environ 80 p. 100 des jugements.
  - Par conséquent, la nature et l'application de la loi varient d'un bout à l'autre du pays, ce qui rend très difficile l'application de normes uniformes.
  - Il y a de graves problèmes de coordination dans l'application des réformes.
  - En Afghanistan, il y a de nombreux intervenants dans la réforme de la justice, ce qui rend plus difficile l'élaboration d'une stratégie cohérente.
- Ces intervenants sont :

- les institutions judiciaires afghanes - la Cour suprême, le ministère de la Justice et le Procureur général;
- la Commission de la réforme judiciaire, créée par les accords de Bonn;
- les nombreux donateurs, y compris l'Italie, les États-Unis, le Canada et la Commission européenne;
- diverses agences de l'ONU et ONG, comme le PNUD, l'ONUJDC, l'UNOPS, l'UNIFEM, l'Organisation internationale de droit du développement (IDLO), et l'Afghanistan Justice Project.

- Les infrastructures judiciaires tombent en ruines, et les équipements sont rares.
- Dans de nombreuses régions, les tribunaux sont logés dans des tentes de fortune ou dans des bâtiments délabrés.
- Le système correctionnel a été négligé.
- La plupart des prisons du pays, y compris celles de Kaboul, sont loin de répondre aux normes internationales.
- Les investissements internationaux dans le système correctionnel ont été faibles et lents à venir.
- Le dernier problème, qui est peut-être le plus pressant, est le financement.
- À compter de 2002-2004, le secteur de la justice a reçu une fraction des fonds affectés aux autres piliers : entre 2 et 4 p. 100.
- Les choses commencent à changer : des donateurs comme le Canada, les États-Unis et la Commission européenne investissent dans le secteur, mais il faudra un plus gros effort pour relancer le processus.



# Désarmement, démobilisation et réintégration des ex-combattants (Japon)

## Programme « Nouveau départ pour l'Afghanistan »

- Ne vise que les Forces militaires afghanes (FMA), le regroupement de milices qui formait auparavant l'Alliance du Nord.
- La phase de désarmement et de démobilisation a pris fin en juillet 2005.
- La phase de réintégration se poursuivra jusqu'en juin 2006.

- Le programme de désarmement, de démobilisation et de réintégration (DDR) des ex-combattants, baptisé « Nouveau départ pour l'Afghanistan », est devenu la tête d'affiche de la RSS.
- Le programme « Nouveau départ pour l'Afghanistan » ne vise que les Forces militaires afghanes (FMA), le regroupement de milices qui formait auparavant l'Alliance du Nord.
- Il a été lancé en octobre 2003.
- Malgré un début hésitant, la phase de désarmement et de démobilisation, qui a pris fin en juillet 2005, a permis de démobiliser avec succès 61 000 soldats et de recueillir 36 000 armes légères.
- La phase de réintégration, cependant, se poursuivra jusqu'en juin 2006.
- Les chiffres sont impressionnants, mais il est trop tôt pour parler de succès.
- Comme dans tout programme de DDR, le vrai test est la réintégration.
- Cela signifie faire en sorte que les ex-combattants soient pleinement intégrés à l'économie civile et ne soient pas poussés à reprendre les armes.
- Avec un taux de chômage qui tourne autour de 30 p. 100 et une économie chancelante, le succès de ce retour à la vie civile demeure incertain.

# Résultats de la démilitarisation

## Statistiques (juin 2005)

- *Soldats démobilisés* : 61 000
- *Armes recueillies* : 36 000
- *Programme d'entreposage des armes lourdes* : 10 888 armes entreposées
- *Relevé des munitions* : 400 tonnes détruites



•Au-delà du processus de DDR, un certain nombre de mesures importantes ont été prises pour démilitariser le pays.

•Les chiffres ci-dessus montrent que d'immenses progrès ont été accomplis dans ce secteur.

•Peut-être plus que pour tout autre pilier, le Canada a joué un rôle important dans le processus de démilitarisation.

•Le Canada est un des fondateurs du programme « Nouveau départ pour l'Afghanistan ». Il a dirigé l'exécution d'un excellent programme d'entreposage des armes lourdes, et il a assumé la responsabilité du relevé des munitions, à la grandeur du pays, qui a déjà permis de détruire 400 tonnes de munitions.

•Cependant, il reste beaucoup à faire.

•Le gouvernement et les responsables du programme « Nouveau départ pour l'Afghanistan » estiment qu'il y a environ 1 870 groupes armés illégaux, dans le pays, qui n'ont pas été touchés par le programme de DDR—y compris des milices tribales, des forces de défense communautaire, des milices levées par des chefs de guerre, et des gangs de criminels—soit 129 000 miliciens au total.

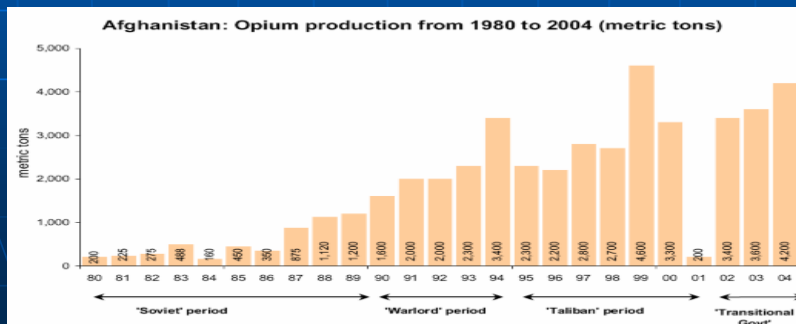
•Pour faire face à ce problème, un programme visant à dissoudre les groupes armés illégaux a été lancé en juin 2005.

•Cette tâche sera beaucoup plus difficile que le processus officiel de DDR, car bon nombre des groupes ciblés sont impliqués dans la très profitable économie souterraine liée au crime organisé, et ils opposeront une résistance farouche au désarmement.

# Lutte contre les stupéfiants (Royaume-Uni)

## Faits saillants - 2004

- Dans l'ensemble du pays, 10 p. 100 des ménages vivent du commerce de la drogue.
- Les revenus du commerce de la drogue sont estimés à 2,8 milliards de dollars US, ce qui représente environ 60 p. 100 du PIB légal du pays.
- L'opium afghan représente plus de 87 p. 100 de la production mondiale d'héroïne.



Source: United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Afghanistan Opium Survey 2004*, UNODC, Kabul, November 2004.

- Le commerce de la drogue est considéré actuellement comme l'une des plus grandes menaces à la stabilité de l'Afghanistan.
- Les chiffres que vous voyez ici montrent l'ampleur du problème en Afghanistan.
- Comme vous le voyez sur ce graphique, sauf pour une brusque chute de production en 2001 à cause de l'interdiction imposée par les talibans, le commerce de la drogue a augmenté régulièrement au cours des deux dernières décennies.
- Beaucoup d'observateurs prédisent que la production d'opium en 2005 dépassera le record de 4 600 tonnes métriques établi en 1999.
- Comme l'a dit dans un discours mémorable l'ancien ministre des Finances Ashraf Ghani, si la croissance du commerce de la drogue n'est pas stoppée, le pays dégénérera en « narco-État ».

# Nouvelle stratégie de lutte contre les stupéfiants

1. Création d'institutions
2. Campagne d'information
3. Activités économiques de remplacement
4. Interdiction et répression
5. Justice pénale
6. Éradication
7. Réduction de la demande et traitement des toxicomanes
8. Coopération régionale



Picture source: United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), Afghanistan Opium Survey 2004, UNODC, Kabul, November 2004.

- Le gouvernement afghan, en collaboration avec le Royaume-Uni et les États-Unis, a élaboré une nouvelle stratégie de lutte contre les stupéfiants qui comporte huit piliers.
  - Cette stratégie découle de la prise de conscience que pour régler un problème aussi complexe, il faut une solution à plusieurs volets.
- 1. Création d'institutions**
    - Le premier pilier est la création d'institutions.
    - La pierre angulaire de ce pilier a été l'établissement du ministère de la Lutte antidrogue en décembre 2004.
    - Ce nouveau ministère élabore la politique du gouvernement et coordonne l'action des multiples organismes gouvernementaux et donateurs qui participent à la lutte contre les stupéfiants.
  - 2. Campagne d'information**
    - Le deuxième pilier est le lancement d'une campagne d'information.
    - Le gouvernement veut sensibiliser les gens aux effets nocifs du commerce de la drogue sur la sécurité, la santé publique et la réputation internationale de l'Afghanistan.
    - Il veut souligner le caractère immoral et anti-islamique du commerce de la drogue.
    - Par exemple, le gouvernement a mobilisé le Conseil national des oulémas afghans pour qu'il émette une fatwa contre le commerce de la drogue.
  - 3. Activités économiques de remplacement**
    - Le troisième pilier est le développement d'activités économiques de remplacement.
    - Il est considéré par plusieurs comme l'élément clé du processus.
    - Il nécessite un développement rural de grande ampleur : cultures de remplacement, systèmes d'irrigation, construction de routes, etc.
  - 4. Interdiction et répression**
    - Le quatrième pilier consiste à renforcer la capacité d'interdiction et de répression.
    - Un certain nombre d'organismes ont été créés pour combattre le commerce de la drogue, y compris :
      - La Force spéciale de lutte antidrogue de l'Afghanistan – groupe paramilitaire entraîné par les Britanniques qui relève directement du Président.
      - La Police antidrogue de l'Afghanistan - qui relève du ministre de l'Intérieur.
  - 5. Justice pénale**
    - Le cinquième pilier est l'établissement de structures spécialisées de justice pénale.
    - En juin 2005, aucun gros trafiquant de drogue n'avait encore été jugé par un tribunal afghan.
    - Le Groupe de travail sur la justice pénale antidrogue a été créé pour s'attaquer à ce problème.
    - Il est appuyé par le Royaume-Uni et les États-Unis, et l'une de ses principales réalisations jusqu'ici est l'établissement d'un Centre de justice antidrogue.
    - C'est un établissement unique dont le rôle consiste à juger les trafiquants et les autres auteurs d'infractions liées aux drogues. Il contient des salles d'audience, des bureaux pour les juges et les procureurs ayant reçu une formation spéciale, et des prisons.
  - 6. Éradication**
    - Le sixième pilier est l'éradication de la culture du pavot.
    - Un certain nombre d'institutions ont été créées pour superviser la destruction physique des champs de pavot, et en particulier :
      - La Force centrale d'éradication de la culture du pavot – organisme dont les membres sont entraînés par les États-Unis.
  - 7. Réduction de la demande et traitement des toxicomanes**
    - Le septième pilier est la réduction de la demande et le traitement des toxicomanes en Afghanistan.
    - La toxicomanie est en forte hausse partout en Afghanistan.
    - D'après les estimations, il y a 60 000 toxicomanes à Kaboul seulement.
    - Des plans sont mis en œuvre pour établir des centres de désintoxication dans toutes les provinces du pays.
  - 8. Coopération régionale**
    - Le dernier pilier est la promotion de la coopération régionale.
    - Des négociations sont en cours avec les acteurs régionaux—Iran, Pakistan et républiques d'Asie centrale—pour élaborer des stratégies et des approches conjointes en matière de lutte contre le trafic de l'opium.
    - L'Afghanistan est un pays enclavé, et la drogue doit nécessairement transiter par les pays voisins pour aboutir sur le marché.
    - Une coopération accrue entre les agences de sécurité et les services des douanes est essentielle pour assurer le succès de la campagne contre le trafic des stupéfiants.

# Mesure du succès

## *Indicateurs :*

- Sécurité
- Degré de politisation/morcellement en factions
- Viabilité économique
- Primauté du droit
- Contrôle local

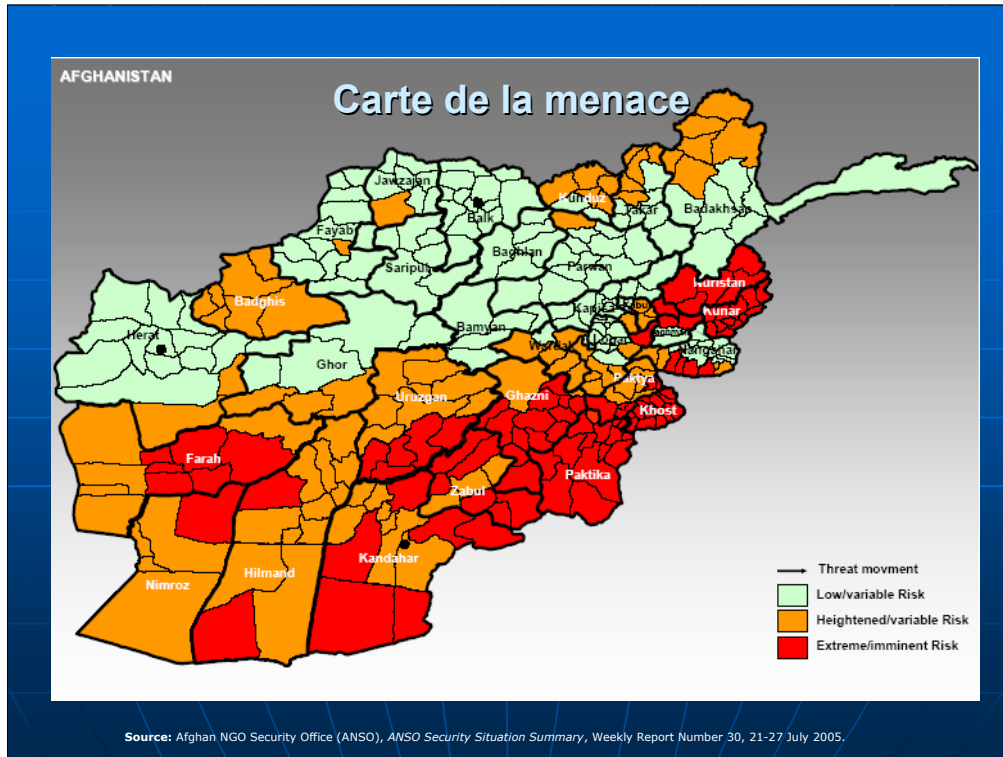
- Maintenant que nous avons examiné en détail l'état d'avancement de la réforme du secteur de la sécurité en Afghanistan, nous devons nous poser la question suivante :
  - *Comment faire pour mesurer le succès du processus?*
- Pour chaque élément, il y aura des indicateurs de rendement individualisés ou adaptés au contexte. Cependant, il y a un certain nombre d'indicateurs universels de l'efficacité du processus, et nous allons en utiliser cinq :
  1. Sécurité
  2. Degré de politisation/morcellement en factions
  3. Viabilité économique
  4. Primauté du droit
  5. Contrôle local
- Il est encore trop tôt, en Afghanistan, pour juger du succès ou de l'échec du processus de RSS, mais grâce aux indicateurs énumérés plus haut, je crois qu'il est possible de faire un bilan provisoire.

# Sécurité

## Éliminer le menaces :

- Groupes d'insurgés
- Chefs de guerre
- Commerce de la drogue/Économie illicite
- Criminalité générale

- L'un des principaux indicateurs du succès du processus de RSS est la sécurité.
- Tout pays qui sort d'un conflit connaît inévitablement un haut niveau d'insécurité résiduelle dans la période d'après-conflit. C'est l'évolution du niveau de violence dans les années subséquentes qui indique l'efficacité des réformes.
- Sauf lors d'une brève accalmie (largement attribuable à un hiver extrêmement rigoureux) pendant l'automne et l'hiver 2004, l'Afghanistan a connu un haut niveau d'insécurité depuis la chute du régime des talibans.
- D'octobre 2004 à mars 2005, les luttes entre factions et les attaques des insurgés ont fait près de 1 000 morts.
- Les principales menaces contre la sécurité de l'Afghanistan sont :
  - *Groupes d'insurgés* – Il y a notamment les talibans, le Hezb-e-Islami de Gulbuddin Hekmatyar, et Al-Qaïda.
  - *Chefs de guerre* – Des commandants régionaux, ou chefs de guerre, continuent de régner impunément sur leur mini-fief.
  - *Le commerce de la drogue et les autres secteurs de l'économie illicite* – Cette activité a facilité l'émergence d'une narco-mafia, et elle est une source de financement pour les chefs de guerre et les insurgés.
  - *Criminalité* – L'absence de sécurité et le vide juridique dans de nombreuses régions du pays ont provoqué une forte hausse du taux de criminalité.
- Le printemps 2005 a été marqué par une escalade de la violence : 43 membres des forces de sécurité afghanes, 125 civils et plus de 30 soldats de la coalition ont été tués de mars à juin 2005.
- La situation demeure extrêmement volatile – comme le démontre le prochain graphique.



- Cette carte est produite par le Bureau de sécurité des ONG de l'Afghanistan, ou ANSO, qui l'utilise pour informer ses membres du niveau de la menace dans les diverses régions du pays.
- Comme vous le voyez, une grande partie du Sud et de l'Est du pays demeure à haut risque, car c'est là que les groupes d'insurgés concentrent l'essentiel de leurs activités.
- Certaines ONG demeurent actives dans ces régions, mais beaucoup moins que dans les régions plus paisibles du pays, comme le Nord.
- Cela prive une grande partie de la population des dividendes de la paix.
- Les violentes émeutes qui ont secoué l'Afghanistan au printemps 2005 ont montré combien la sécurité est précaire, même dans les régions relativement stables.
- Il est probable que le niveau d'insécurité augmentera à l'approche des élections parlementaires.



## Degré de politisation / morcellement en factions

- Dépolitiser le secteur de la sécurité
- Promouvoir l'intérêt national
- Lutter contre l'ethnisation

- L'un des principaux objectifs de la réforme du secteur de la sécurité est de faire en sorte que toutes les structures de sécurité de l'État soient dépolitisées.
- Dans un environnement où règnent les factions comme l'Afghanistan, cela s'avère une tâche ardue.
- Les partis politiques et les factions continuent de s'immiscer dans les bureaux du gouvernement, surtout dans le secteur de la sécurité, pour promouvoir leurs objectifs politiques étroits.
- Une fonction publique non partisane et professionnelle qui place l'intérêt national au-dessus des intérêts des groupes et des particuliers demeure une aberration.
- On constate également qu'il y a eu une certaine ethnisation des services de sécurité : certains groupes ethniques exercent un contrôle disproportionné sur certaines agences et institutions au niveau national et infranational.
- Cela a eu un effet particulièrement corrosif sur la légitimité des institutions dans le secteur de la sécurité.



## Viabilité économique

- Capacité limitée du gouvernement de générer des recettes
- Attention insuffisante accordée à la viabilité économique
- Le cas de l'Armée nationale afghane (ANA)

- Le but ultime du processus de RSS est de créer des institutions autosuffisantes qui ne dépendent pas de l'étranger.
- Pour ce faire, il est essentiel d'examiner la viabilité à long terme des initiatives de réforme dès le début du processus.
- En Afghanistan, d'une façon générale, cela n'a pas été fait.
- Avec sa capacité limitée de générer des recettes, il est peu probable que le gouvernement afghan pourra maintenir à leur niveau actuel les crédits affectés à ses forces de sécurité naissantes.
- Le cas de l'Armée nationale afghane (ANA) est particulièrement instructif.
- Les coûts récurrents de l'ANA au cours de l'année financière 2004-2005 ont été de 171 millions de dollars.
- Cette somme représente environ 25 p. 100 du budget de fonctionnement du gouvernement afghan, et 57 p. 100 de ses recettes internes pour 2004-2005.
- Actuellement, les États-Unis couvrent une bonne partie des coûts récurrents de l'ANA, mais le gouvernement afghan devrait supporter seul ce fardeau dans les années à venir.
- Même si les recettes dépassent les prévisions au cours des prochaines années, le coût de l'ANA, telle qu'elle est structurée actuellement, restera prohibitif.
- Les autres institutions du secteur de la sécurité et du secteur judiciaire sont aux prises avec des problèmes similaires.

## Primauté du droit

« Le crime et la corruption arrivent dans le sillage de la guerre, comme un virus mortel. Et si la primauté du droit n'est pas rapidement rétablie, la criminalité se répand partout dans le corps social, siphonnant les fonds destinés à la reconstruction, bloquant le processus de stabilisation, et brisant toute tentative de créer un gouvernement honnête et une société civile saine.

C'est la principale erreur que nous avons faite en Bosnie. Il nous a fallu six ans pour comprendre que la primauté du droit aurait dû être notre priorité numéro un. Nous n'avons pas fini d'en payer le prix. »

*Paddy Ashdown, 3 mars 2004<sup>2</sup>*

- Comme l'indique cette déclaration de Paddy Ashdown, le haut représentant des Nations Unies en Bosnie, la primauté du droit est le fondement de tout projet de reconstruction d'un pays.
- Comme en Bosnie, la primauté du droit n'a pas été une priorité aux étapes initiales de la reconstruction de l'Afghanistan, et les Afghans continuent de payer le prix de cette erreur.
- Il y a un vide juridique dans de nombreuses régions de l'Afghanistan.
- La réforme judiciaire a été fortement sous-financée, ce qui a fait obstacle au progrès dans les autres piliers du processus de RSS.
- Par exemple, on raconte que dans certaines régions du pays, des trafiquants de drogue ont été arrêtés par la police, mais ils ont été tout de suite relâchés parce qu'il n'y a pas de tribunaux pour les juger ni de prisons pour les incarcérer.
- Des méthodes informelles de règlement des différends, fondées sur le droit coutumier et appliquées par des forces de sécurité non officielles, demeurent la norme dans la plus grande partie du pays.
- La préservation des institutions traditionnelles ne devrait pas, en principe, être découragée, mais ces institutions peuvent être préjudiciables si elles violent la nouvelle constitution ou les normes internationales, comme c'est souvent le cas.
- Lorsque ces mécanismes se conforment à la constitution, respectent les droits fondamentaux et jouissent d'une légitimité à l'échelon local, il faudrait les codifier et les intégrer au système juridique officiel.

<sup>2</sup> Paddy Ashdown, *International Humanitarian Law, Justice and Reconciliation in a Changing World*, Speech for the Eighth Hauser Lecture on International Humanitarian Law, New York, 3 March 2004.

## Contrôle local

Les programmes de RSS « doivent être conçus localement, mis en oeuvre localement, et évalués localement, car ce qui peut sembler productif du point de vue de la communauté internationale peut avoir des connotations et des effets très différents pour les acteurs locaux. »

*Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) <sup>3</sup>*

- L'efficacité de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) dépend toujours du degré de contrôle que les acteurs locaux peuvent exercer sur le processus.
- Dans un pays comme l'Afghanistan, qui a une longue et omniprésente histoire d'invasions et d'interférences étrangères, la simple perception que les réformes sont imposées de l'extérieur peut servir à délégitimer et à torpiller le processus.
- Le manque de capacité humaine et la corruption endémique des institutions de sécurité afghanes ont obligé de nombreux pays donateurs à mettre en oeuvre des programmes de réforme de façon unilatérale, sans consulter suffisamment les intervenants locaux.
- Quand le programme d'un donateur s'opposait à celui des acteurs locaux, le donateur a eu tendance à « faire cavalier seul ».
- Le processus de réforme judiciaire reflète cette situation.
- Les donateurs ont réalisé des projets, comme la rédaction du Code de procédure pénale (version provisoire) et la formation de juristes, sans trop consulter les représentants des institutions judiciaires permanentes.
- Les réformes effectuées de cette manière ne sont pas viables à long terme.

---

<sup>3</sup> United Nations Development Programme (UNDP), *Security Sector Reform and Transitional Justice: A Crisis Post-Conflict Programmatic Approach*, New York: UNDP, 2003, p. 15.

# Bilan provisoire

- Glissement vers des « pratiques opportunistes »
- Priorité accordée aux éléments « durs » du secteur de la sécurité



Photo: Copyright Martin Middlebrook (2003)

- Malgré certaines réalisations impressionnantes, une analyse du processus de RSS montre qu'à bien des égards, il n'a pas respecté les principes du modèle de RSS, ni jeté les bases d'un secteur de la sécurité autosuffisant, respectueux des droits et soumis au contrôle démocratique.
- Le succès de la RSS dépend de la présence d'un certain nombre de conditions très précises, notamment un minimum de sécurité et de capacité que l'on ne trouve pas en Afghanistan.
- Les donateurs ont manipulé le processus de RSS en Afghanistan de façon à l'adapter aux conditions locales, mais ce faisant, ils ont passé outre à certains de ses principes fondamentaux.
- Cette tendance peut être interprétée comme un glissement vers des pratiques opportunistes qui ont dépouillé le modèle de RSS de sa vision intrinsèquement globale.
- Les programmes visant à promouvoir la transparence et le contrôle démocratique du secteur de la sécurité tout en l'inscrivant dans un cadre juridique bien défini ont été remplacés par une seule et unique préoccupation : former et équiper les forces de sécurité naissantes du pays.
- La grande disparité entre l'attention/les ressources accordées aux éléments « durs » et aux éléments « mous » du processus a créé un déséquilibre dans le programme de RSS.
- Des forces de sécurité efficaces et efficientes sont essentielles pour permettre à l'État afghan d'exercer un monopole sur l'usage de la force et de la coercition, mais si ces forces de sécurité ne sont pas subordonnées à l'autorité civile et encadrées par des règles juridiques précises, elles risquent d'être manipulées par les partis politiques ou les factions, ou encore de retomber dans leurs vieilles habitudes, c'est-à-dire le viol systématique des droits de la personne et la criminalité.

# Leçons apprises

- Établir des objectifs clairs et réalistes
- Rétablir un minimum de sécurité
- Comprendre le contexte local et s'y adapter
- Fournir des ressources de façon durable
- Créer un consensus et promouvoir la coordination
- Adopter une vision à long terme

Un certain nombre de leçons générales peuvent être tirées de l'expérience afghane :

## 1. Établir des objectifs clairs et réalistes

- Premièrement, il est important d'établir des objectifs clairs et réalistes.
- Souvent, on s'attend à ce que le processus de RSS – et c'est le cas en Afghanistan – produise un secteur de la sécurité immédiatement efficace, démocratique et respectueux des lois, malgré des conditions peu favorables au changement institutionnel.
- Nous devons mieux gérer nos attentes en établissant des objectifs clairs et réalistes.
- Le processus doit être défini très tôt dans la période d'après-conflit, de préférence dans l'accord de paix qui met fin aux hostilités.
- Cela n'a pas été le cas dans les accords de Bonn, qui n'ont traité du processus de RSS que de façon superficielle.
- Une stratégie globale doit être élaborée dans l'accord de paix, et des points de repère précis doivent être établis.
- Ainsi, toutes les parties à l'accord seront liées au processus.

## 2. Rétablir un minimum de sécurité

- Deuxièmement, un minimum de sécurité est requis pour que le processus fonctionne.
- Étant donné que la sécurité interne est toujours limitée dans la période d'après-conflit, c'est à des intervenants externes qu'il appartient de rétablir un minimum de sécurité. Ce rôle doit être confié à une force de maintien de la paix ou de stabilisation.

## 3. Comprendre le contexte local et s'y adapter

- Troisièmement, il faut comprendre le contexte local et s'y adapter.
- Bien qu'il existe un modèle général de RSS, le processus doit être adapté aux conditions locales.
- Il n'y a pas de solutions universelles.
- Nous devons indigéniser le processus en nous appuyant sur une solide compréhension du contexte local.

## 4. Fournir des ressources de façon durable

- Quatrièmement, les donateurs doivent fournir des ressources de façon durable.
- Reconstruire les institutions de sécurité est une entreprise coûteuse.
- Nous devons être prêts à prendre des engagements financiers à long terme pour mener le processus à bien.

## 5. Créer un consensus et promouvoir la coordination

- Cinquièmement, dès le début du processus, nous devons créer un consensus autour du programme de RSS et de ses objectifs chez les intervenants locaux et externes.
- La dissension d'un ou plusieurs intervenants pendant la mise en oeuvre du processus peut le faire échouer.
- Le consensus favorisera la coordination, qui est une autre condition préalable au succès.
- C'est particulièrement important dans les processus multilatéraux, comme en Afghanistan.
- Une structure ou un système local, comme le Conseil national de sécurité, est nécessaire pour faciliter la coordination entre les nombreux acteurs qui participent au processus.

## 6. Adopter une vision à long terme

- Enfin, les intervenants externes doivent adopter une vision à long terme.
- Nous devons être conscients qu'il n'y a pas de solution miracle pour la réforme du secteur de la sécurité.
- C'est un processus qui peut prendre des décennies.
- La communauté internationale doit essayer de concilier notre faible capacité d'attention, qui se limite au court terme, et les cycles de financement, qui nécessitent un engagement à long terme.

# Conclusion

- Assimiler les leçons
- Ne pas nuire au processus
- Comblent le fossé entre la théorie et la pratique



- Ces leçons ne sont pas particulièrement révolutionnaires.
- En fait, elles sont devenues des mots d'ordre sur le terrain.
- Cependant, bien qu'elles soient largement acceptées, elles ne sont pas assimilées ou appliquées.
- Il est important que nous réussissions à surmonter cette inertie, car un processus de RSS mal géré peut non seulement nuire à la transition vers la stabilité et la démocratie, mais encore semer les germes de conflits futurs.
- Tout comme les programmes d'aide au développement mal conçus, les réformes mal inspirées peuvent nuire aux efforts de rétablissement de la paix et de stabilisation.
- Je crois que les organismes comme le Groupe de travail sur la stabilisation et la reconstruction (START), que nous sommes en train d'établir au ministère canadien des Affaires étrangères, aideront à régler les problèmes existants en facilitant la collaboration intergouvernementale, le développement d'une expertise et la préservation de la mémoire institutionnelle.
- Au début de cet exposé, j'ai mentionné que la RSS est un élément indispensable de tout projet de reconstruction d'un État après un conflit, MAIS il reste un fossé entre la théorie et la pratique.
- Les principes et les objectifs louables du modèle sont rarement respectés dans la pratique : ils sont abandonnés par souci de pragmatisme.
- Pour réaliser la vision du modèle, qui met l'accent sur la sécurité humaine, nous devons combler ce fossé entre la théorie et la pratique.

*Merci beaucoup pour votre temps et votre patience.*

*Je suis prêt à répondre à vos questions.*