

## Réforme du système de la sécurité dans les Etats fragiles:

### Au-delà du renforcement des capacités, l'exemple de la justice transitionnelle.\*

*Serge Rumin.*

#### RESUME

A la fin d'un conflit qui, bien souvent, s'est déroulé sur les cendres d'un régime autoritaire, les Etats sont fragilisés par un système de sécurité mal contrôlé, déstructuré, incapable de fournir la sécurité indispensable à la stabilité dans un environnement complexe et incertain. Dans le cadre de la réforme du système de la sécurité, les acteurs de la communauté internationale soutiennent, ou mettent en place, des programmes largement axés sur le renforcement des capacités institutionnelles. Cette réponse, d'un caractère quasi systématique, est guidée par une conception paradigmatique du défi, les institutions étant appréhendées comme des organes exécutant des fonctions l'Etat, sans lien avec leur fondement social. Pourtant les institutions procèdent du social. D'une part elles incarnent et servent des valeurs qui régulent les échanges et garantissent la cohésion au sein de la société (l'ordre, la justice, la sécurité, etc.) et d'autre part, elles fonctionnent grâce aux ressources provenant de cette même société (argent, individu, information, etc.). A la fin du conflit, la société hérite d'un système de valeurs qui n'ayant pu maintenir la cohésion et la régulation sociale, se trouve altéré. Une réforme cohérente des institutions du système de la sécurité se doit d'intégrer ces conséquences sociales. La justice transitionnelle qui cherche à apporter une réponse, que le système judiciaire classique n'est pas en mesure de fournir, à la gestion du contentieux issu des violations massives des droits de l'homme, et qui cherche à en prévenir la récurrence, offre un exemple d'action intégrant l'approche sociale du défi institutionnel.

#### TEXTE INTEGRAL

Après une clarification préalable des notions de « système de la sécurité » et de « justice transitionnelle » ainsi que de leur articulation, nous examinerons, à la lumière de diverses expériences<sup>1</sup>, les défis posés par la réforme du système de la sécurité (RSS) dans les Etats dits « fragiles ». La source de fragilité de ces Etats, telle qu'elle est entendue ici, est à chercher dans l'héritage d'un conflit armé, plus ou moins ouvert, qui se déroule bien souvent sur les cendres d'un

---

\* Publié comme article dans l'ouvrage : « La Gouvernance démocratique : un nouveau paradigme pour le développement ? », sous la direction de Séverine Bellina, Hervé Magro et Violaine de Villemeur, Editions Karthala (2008).

<sup>1</sup> Afghanistan, Bosnie-Herzégovine, Burundi, Libéria, Haïti, Kosovo, Mali, Ouganda, Tchad, République Démocratique du Congo.

régime autoritaire. Nous évoquerons, dans un premier temps les réponses classiques à cette fragilité apportées dans le cadre de la RSS, pour ensuite explorer une autre approche de la réforme des institutions, qui ouvre la porte à des actions complémentaires aux réponses classiques, en nous appuyant sur l'exemple de la justice transitionnelle.

## **1 - Réforme du secteur de la sécurité et justice transitionnelle: une approche globale définie par des enjeux**

La notion de système de sécurité a longtemps été limitée au domaine militaire et paramilitaire et pensée exclusivement dans une dimension étatique, par opposition à une dimension sociétale. Cette notion a évolué, avec, d'une part, le thème de la sécurité qui s'impose comme préalable au rétablissement ou l'établissement d'un état de droit et au développement humain, et, d'autre part, l'implication croissante d'une communauté internationale mobilisant une grande variété d'acteurs (Etats, ONG, organisations multilatérales, organisations régionales, etc.) dans la consolidation de la paix. Ces dernières années, les efforts combinés de l'Organisation pour la Coopération et le Développement en Europe (OCDE), de l'Union Européenne, de diverses agences des Nations Unies, des Etats, ainsi que de la société civile, ont donné une dimension globale de la notion du secteur de la sécurité<sup>2</sup>. La définition de l'OCDE s'impose comme une référence internationale et introduit le terme de système de la sécurité<sup>3</sup>. Si l'approche globale semble être acquise, la notion ne fait cependant pas l'objet d'un consensus, les divergences portant entre autres sur le type de secteurs concernés, comme par exemple l'inclusion du secteur judiciaire qui doit être par essence indépendant.

Concernant la justice transitionnelle, sa définition diverge dans les milieux francophone et anglophone. La notion de « justice », en anglais, intègre une dimension sociétale, alors qu'en français, elle est plus restrictive, assimilée à la fonction institutionnelle c'est-à-dire le système judiciaire. Ainsi, la notion de « transitional justice » recouvre l'ensemble des mesures mises en œuvre pour permettre aux sociétés en transition - post-autoritaire ou post-conflit - de faire face au besoin de justice, issu des violations massives de droits de l'homme durant le conflit ou le régime autoritaire. La littérature francophone, quant à elle, aurait tendance à restreindre la justice transitionnelle à un type de mesure,

---

<sup>2</sup> Notons ainsi la « Déclaration sur la politique de la pauvreté et la réforme du secteur de la Sécurité » en 2000 du *Department for International Development* (DFID), le cadre conceptuel du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) « Gouvernance du Secteur de la Sécurité » de 2002, les lignes directrices sur la « Réforme du Système de la Sécurité » du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE en 2004, le cadre politique de l'Union Européenne sur la RSS en 2005, ou encore le débat sur la réforme du secteur de la sécurité au Conseil de Sécurité de l'ONU en 2007.

<sup>3</sup> Le CAD définit le système de sécurité et de justice comme « une institution, un groupe, une organisation ou un particulier ayant un intérêt dans la fourniture des services de sécurité et de justice ». Dans les lignes directrices du CAD sur la réforme des systèmes de sécurité et la gouvernance, « [u]n système de sécurité comprend les acteurs essentiels de la sécurité (forces armées, services de police, forces de gendarmerie, services de garde-frontières, services des douanes, services de l'immigration, services de renseignement et de sécurité, etc.), les organismes de gestion et de contrôle de la sécurité (ministères de la Défense nationale et de l'Intérieur, organismes de gestion financière, commissions des plaintes du public, etc.), les institutions judiciaires et pénales (système judiciaire, système carcéral, services de poursuite, système de justice traditionnelle, etc.) et les forces de sécurité non officielles (sociétés de services sécuritaires, guérillas et milices privées, etc.) ». OCDE-CAD, *Manuel sur la Réforme du système de la sécurité*, 2007.

les commissions de vérité, telle que celle mise en place en Afrique du Sud. La définition, dans le monde anglo-saxon de la justice transitionnelle, est beaucoup plus large, recouvrant à la fois les poursuites pénales (tribunaux nationaux ou hybrides), les réparations aux victimes, les efforts de vérité, ou encore, la réforme des institutions, en tant que mesures *ad hoc* et complémentaires au système judiciaire classique, dont la capacité à rendre justice est bien souvent au plus bas alors que le besoin de justice est au plus haut<sup>4</sup>.

Dans cette perspective, les institutions qui ont participé massivement aux violations de droits de l'homme doivent être réformées afin de prévenir la récurrence de tels abus<sup>5</sup>. Plusieurs types de mesures, que nous évoquerons, permettent de prendre en compte le besoin de justice dans la réforme des institutions. A l'évidence, les institutions, dont il est ici question, font partie du système de la sécurité<sup>6</sup> tel que décrit précédemment. Cependant la justice transitionnelle n'identifie pas les institutions à réformer en fonction de leur positionnement sectoriel, qui en ferait de facto une cible de la réforme, mais plutôt en fonction de leur rôle dans les violations massives passées. Cette approche de la réforme du système de la sécurité, en ciblant les institutions pour leur rôle dans les abus massifs, alors qu'elles sont en charge de la sécurité des populations, entre en résonance, voire en tension, avec un autre défi de la transition, celui de garantir la stabilité. La stabilité pourra difficilement être garantie si les violations perdurent et si le sentiment d'injustice et d'impunité nourrit la rupture sociale (résonance), mais évincer du pouvoir ou réduire le pouvoir de certains responsables au sein du système de la sécurité peut également nuire à la stabilité (tension). Nous sommes ici au cœur du débat « paix vs justice », bien connu des acteurs de la justice transitionnelle.

## **2 - L'approche classique de la réforme des institutions du système de la sécurité**

### Un défi immense et complexe

De manière générale, un pays sortant d'un conflit doit faire face à un défi immense au moment où ses propres ressources sont au plus bas. Bien que l'assistance de la communauté internationale soit en constante augmentation, elle est toujours insuffisante. Si l'on dresse un diagnostic type sur la situation des institutions du système de la sécurité dans un contexte post-conflit, on constate, de manière générale, que les institutions sont en général trop nombreuses<sup>7</sup>, leur mandat ne sont pas toujours clairs, on observe des vides ou des redondances entre les missions des institutions. Les mécanismes de contrôle démocratique sont inexistantes ou dysfonctionnent. Les ressources financières sont très

---

<sup>4</sup> Pour une information complète sur la notion de « justice transitionnelle » voir le site du Centre International pour la Justice Transitionnelle, [www.ictj.org](http://www.ictj.org) et notamment l'article « Qu'est-ce que la justice transitionnelle », (<http://www.ictj.org/images/content/7/5/752.pdf>) de Mark Freeman et Dorothee Marotine, 19 novembre 2007.

<sup>5</sup> Le principe de non récurrence a été énoncé dans le *Rapport intérimaire sur la question de l'impunité des auteurs des violations des droits de l'homme (civils et politiques)*, établi par L. Joinet en application de la résolution 1994/34 de la Commission des droits de l'homme, Conseil économique et social, 28 juin 1995, E/CN.4/Sub.2/1995/18.

<sup>6</sup> On utilisera indifféremment le terme de « secteur de la sécurité » et de « système de la sécurité »

<sup>7</sup> Au Libéria, à la fin du conflit en 2003, il y avait 15 « institutions » exerçant des pouvoirs de police dont au moins huit avec un mandat national, les autres ayant un mandat restreint, rattaché à des services de l'Etat ou des entreprises étatiques (mines, port, etc.).

faibles, les infrastructures sont dégradées, voire détruites, le matériel a été pillé, ce qui reste est insuffisant, mal entretenu et obsolète. Pour ce qui est de l'information (archives, systèmes de gestion) elle est partiellement ou totalement détruite rendant difficile, voire impossible, de connaître réellement la situation de certaines institutions. Du côté de l'organisation, les chaînes de commandes ne sont pas claires, l'organisation formelle est en tension avec les structures informelles héritées du conflit, les systèmes de grades hétérogènes (civils et militaires) avec des ratios d'officier/sous-officiers/agents inappropriés. Les effectifs hétérogènes de la police et l'armée, gonflés par les programmes d'intégration de groupes d'ex-combattants ayant des niveaux d'éducation et de formation très divers, sont mal contrôlés. A ces personnels des institutions font face des membres de groupes armés et des militaires démobilisés qui, malgré les efforts de réintégration financés par la communauté internationale, se retrouvent sans ressources. Baignés d'une culture de violence et de corruption, ils reprennent les armes et ont recours à des actes criminels.

Par ailleurs, l'héritage du conflit est souvent doublé d'un héritage autoritaire et répressif qui n'est pas étranger aux causes du conflit. C'est le cas de l'Afghanistan, de la Bosnie-Herzégovine, d'Haïti, de l'Irak, du Kosovo, du Libéria, de la RDC, du Sierra Leone, ou du Timor Oriental. dont le passé autoritaire impose une refonte des institutions politiques et un apprentissage de la démocratie. Concernant plus spécifiquement le système de la sécurité, cela se traduit dans certains cas par l'héritage d'organes répressifs directement liés à l'ancien pouvoir et en dehors de tout contrôle démocratique ; des mandats et des pouvoirs démesurés aux organes de sécurité (par exemple les services de renseignements, la garde présidentielle). Le corpus normatif est incompatible avec la notion d'état de droit. Au niveau du personnel, les compétences acquises étaient au service de l'état répressif et non pas de la population. Il existe une culture d'impunité, de népotisme, de corruption. Les institutions sont sous la domination d'un groupe social. Parfois des réseaux organisés dans l'ombre et au service du pouvoir, dissous à la chute du régime, se criminalisent. Ce constat, bien qu'empirique et simplifié, illustre toutefois la complexité et l'incertitude qui caractérisent ces contextes.

#### Les réponses au défi et leurs limites : des programmes visant à renforcer les capacités organisationnelles des institutions

Face à de tels défis, les acteurs de la communauté internationale mettent en place des programmes, structurés autour d'une institution étatique (l'armée, la police, les douanes, etc.), ou parfois autour d'une partie de l'institution (unités de maintien de l'ordre, officiers, etc.). La grande majorité de ces programmes vise le renforcement des capacités. Citons, à titre d'exemple, l'élaboration de plan stratégique, la formation des personnels (initiale, spécialisée, recyclage, etc), la réhabilitation ou la construction d'infrastructure, la fourniture d'équipement. Certains programmes ciblent le cadre normatif en appuyant l'élaboration ou la révision de corps de règles.

*Le sempiternel manque de coordination de l'assistance internationale au sein du système de sécurité*

On ne peut que constater le morcellement de l'assistance par manque de coordination entre les différents acteurs de l'assistance intervenant au sein du système de la sécurité. Il faut également noter que le système de la sécurité se caractérise par une présence forte de la coopération bilatérale, d'une part, et par l'implication croissante du secteur privé, d'autre part (comme par exemple les sociétés américaines et sud-africaines<sup>8</sup>), deux facteurs qui ne facilitent pas la mise en place des mécanismes de coordination. Si la nature globale et systémique des problèmes est généralement admise, les réponses demeurent, hélas, spécifiques et partielles.

#### *L'illusion du « renforcement des capacités institutionnelles »*

Intéressons nous aux programmes de formation du personnel de la police, une « classique » des programmes de coopérations bilatérales et multilatérales. Les individus qui composent le personnel d'une institution ne sont pas exogènes à la société. Ils proviennent d'elle et portent ses dynamiques. Le conflit, si l'on en croit Georg Simmel, est avant tout une forme de lien qui unit dans la tension et participe à la production du social<sup>9</sup>. L'exemple Rwandais nous éclaire sur la relation entre le conflit et la dimension sociale du défi institutionnel : « Comment allons-nous reconstruire une police pour ce pays avec la moitié de nos nouveaux policiers qui a perdu un parent lors du génocide, et l'autre moitié qui a un parent en prison pour avoir commis le génocide<sup>10</sup> ? ». Autre exemple, le Kosovo, où les structures sociales sont très prégnantes et où il a fallu reconstruire la police *ex nihilo* après la mise sous tutelle internationale de la province. Suivons le parcours d'un jeune Kosovar albanais de 23 ans qui, après semaines de formation dans la nouvelle académie de police, est déployé et affecté dans sa région natale pour finir sa formation et obtenir son diplôme<sup>11</sup>. Si des membres de son clan sont impliqués dans des actes de persécution à caractère ethnique contre la minorité serbe, vers qui ira la loyauté du jeune policier? Vers la police ou vers son clan ? Nous faisons face à ce qu'Edgar Morin décrit comme le principe hologrammatique, c'est à dire que « le tout est dans la partie qui est dans le tout<sup>12</sup> ». L'ensemble des grandes questions qui structurent la société sont, par le biais de ses membres, au sein même des institutions qui sont censées réguler les relations entre les individus. On est coeur du défi de la réforme du système de la sécurité et à la limite de l'action par le renforcement des capacités. Une formation de police, aussi bonne soit-elle, ne pourra résoudre le dilemme du jeune policier kosovar ni les préoccupations du chef de la police ruandaise.

#### *Le paradigme de l'institution étatique*

Si on reprend l'exemple du jeune policier kosovar, le conflit d'intérêt porte sur les valeurs sociétales, celles de « l'ordre public » et du clan qui se traduit en valeur « d'appartenance ». Cette appartenance familiale, clanique ou ethnique structure les relations sociales. Toujours dans les Balkans, la Bosnie-Herzégovine, suite aux Accords de Dayton (1995) est aujourd'hui organisée autour de trois grands groupes « ethniques » d'une part et autour des grandes fonctions conventionnelles d'un Etat d'autre

---

<sup>8</sup> Par exemple, on citera le cas de la société *Dyncorp* (USA) qui a été chargée de la sélection et de la formation de membres de l'armée libérienne, ou la société *Face Technology*, chargée du recensement de la police en RDC.

<sup>9</sup> Simmel Georg, *Le conflit*, Belval, Circé, 1995.

<sup>10</sup> Jean-Dedieu Mucyo, chef de la police nationale Ruandaise, Kigali, entretien réalisé en été 1997.

<sup>11</sup> Lire *A Case for Change : A Review of Peace Operations*, King's College of London, 2003.

<sup>12</sup> Morin Edgar, *Introduction à la pensée complexe*, Paris, Seuil, 2005.

part. Une Commission de Restructuration de la Police a été<sup>13</sup> mise en place par le Haut Représentant en Bosnie Herzégovine en 2004, avec pour mandat de proposer une structure unique de police<sup>14</sup>, qui opérerait sous le contrôle du niveau national. Cette Commission a travaillé sur les constats de déficience structurelle et les limites opérationnelles issus du morcellement des compétences en matière de police en quinze forces totalement indépendantes<sup>15</sup>. Ces compétences, du moins pour les cantons, les entités et le district de Brcko<sup>16</sup>, correspondent au partage territorial des Accords de Dayton<sup>17</sup>. La ligne de travail de la Commission a été de proposer un découpage du territoire en zones opérationnelles cohérentes basées sur des paramètres objectifs (nombre d'habitants, taux de criminalité, distance et accès, etc.) en s'affranchissant des lignes de partages ethniques et en mutualisant la gestion au niveau national. L'échec fut patent<sup>18</sup>.

Cet exemple illustre un paradigme dominant dans l'approche de la réforme des institutions, à savoir une conception des institutions comme des organes d'Etat, en faisant abstraction de leur fondement originel. Bien qu'une définition consensuelle de l'institution reste une quête continue en science sociale et que des divergences subsistent quant à cette notion, toutes les théories avancées y voient un ancrage dans le social ou dans les individus<sup>19</sup>. Maurice Hauriou<sup>20</sup>, célèbre pour sa théorie de l'institution, parle de « nation organisée en régime d'Etat ». « Pour saisir la vraie nature de l'Etat », il faut « l'appréhender là où elle a ses source et ses racines, c'est-à-dire dans la nation elle-même et

---

<sup>13</sup> La Commission de Restructuration de la Police a été mise en place par le Haut Représentant, M. Paddy Ashdown. Elle était présidée par M. Wilfried Martens, ex-Premier Ministre belge et composée de 15 membres élus et de membres de gouvernements locaux (districts, cantons, et entités), du gouvernement national, des policiers, magistrats et membres de la communauté internationale. L'auteur était conseiller technique auprès de la Commission. *Final report of the work of the Police Restructuring Commission of Bosnia and Herzegovina*, Bruxelles, 28 octobre 2004. Document disponible sur [www.ohr.int/ohr-dept/presso/pressr/doc/final-prc-report-7feb05.pdf](http://www.ohr.int/ohr-dept/presso/pressr/doc/final-prc-report-7feb05.pdf) (consulté le 4 janvier 2008).

<sup>14</sup> « The Police Restructuring Commission of Bosnia and Herzegovina (hereinafter "the Commission"), which is hereby established, shall be responsible, as directed by the Chairman of the said Commission, for proposing a single structure of policing for Bosnia and Herzegovina under the overall political oversight of a ministry or ministries in the Council of Ministers ». Décision du Haut Représentant du 5 juillet 2004.

<sup>15</sup> Deux entités, la République Serbe de Bosnie et la Fédération de Bosnie-Herzégovine, qui abrite elle-même dix cantons possédant chacun un gouvernement et une force police, le district de Brcko, la police des frontières et l'agence nationale d'enquête et de protection (crime organisé).

<sup>16</sup> Le District de Brcko, suit à un arbitrage, est un territoire indépendant avec un statut juridique différent des cantons et des entités.

<sup>17</sup> La police des frontières et l'agence de lutte contre le crime organisé, qui ont des mandats nationaux, ont été créés à posteriori sous la pression de la communauté internationale.

<sup>18</sup> Les travaux de la Commission se sont conclus par un rapport du Président de la Commission et non de la Commission qui note que les principales recommandations ne sont pas endossés par la République Serbes de Bosnie. *Final report of the work of the Police Restructuring Commission of Bosnia and Herzegovina*, Bruxelles, 28 octobre 2004, page 4. Au 21 janvier 2008 les recommandations n'étaient toujours pas mise en œuvre.

<sup>19</sup> Selon Durkheim, « on peut [...] appeler institutions, toutes les croyances et tous les modes de conduite institués par la collectivité » (Durkheim Emile, *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, PUF, [1894] 2007). Pour Talcott Parsons, une institution « c'est l'ensemble des rôles qui ont une importance particulière au niveau de la structure du système social tout entier » (Parsons Talcott, *The social System*, New York, The Free Press, 1951), Pour Mary Douglas, les institutions pour acquérir une légitimité, « une institution à besoin d'une définition qui fonde sa vérité en nature et en raison » (Douglas Mary, *Comment pensent les institutions*, Paris, La Découverte, 1999). Pour Marcel Mauss, « Il existe deux grands ordres de phénomènes sociaux : les faits de structure sociale, c'est-à-dire les formes du groupe, la manière dont les éléments y sont disposés ; et les représentations collectives dans lesquelles sont données les institutions » (Mauss Marcel et Fauconnet Paul, « Sociologie », in Mauss Marcel, *Oeuvres*, t. 3, Paris, Éditions de Minuit, 1901). Eviter répétition des « pour untel ». Après chaque citation, mettre réf telles que dans biblio.

<sup>20</sup> Hauriou Maurice, « La théorie de l'institution et de la fondation. Essai de vitalisme social », in *Aux sources du droit : le pouvoir, l'ordre et la liberté, Cahiers de la Nouvelle Journée*, n° 23, 1925.

dans l'ensemble des multiples composantes qui la constituent »<sup>21</sup>. La société produit et transforme les valeurs qui lui sont nécessaires. Ainsi, justice, sécurité, respect, ou ordre sont autant de valeurs qui existent dans chaque société, avec des contenus différents, et régulent les échanges économiques et sociaux. Les individus fournissent les ressources nécessaires à un Etat, garant de ces valeurs, afin qu'il mutualise et organise ces ressources au service de la société, par le biais d'institutions comme l'armée, la justice, la police, la prison etc. Pour reprendre l'exemple de la Bosnie-Herzégovine, la société bosniaque a établi sa hiérarchie de valeurs à la sortie du conflit. La valeur « d'appartenance » domine et structure les valeurs justice, ordre, sécurité. La République Serbe de Bosnie organise un système judiciaire qu'elle veut équitable, une police qui doit être professionnelle, certes, mais entre Serbes. Comme le constate Celestin Bouglé « si l'on veut renouveler à fond les institutions, il convient d'agir préalablement sur la hiérarchie des sentiments. Le monde des valeurs est comme l'invisible chantier où se préparent les changements de décor du monde visible »<sup>22</sup>.

### **3 - Une approche qui accepte la dimension complexe et sociétale du défi de la réforme du système de la sécurité**

#### La coordination internationale du diagnostic et de l'assistance par le bénéficiaire

Tous les acteurs de terrain sont familiers des vaines plaintes sur le manque de coordination des actions internationales. Or, chacun de ces acteurs est partie prenante du problème, aucun ne souhaitant vraiment être coordonné. Le seul point qui les réunisse tous dans un lieu et un temps donnés de l'action est le bénéficiaire. Le « Manuel sur la réforme du système de la sécurité » de l'OCDE-CAD, endossé par les Etats membres, fournit un premier cadre conceptuel et opérationnel qui pourrait, à terme, améliorer cette défaillance de la coordination. Une condition doit toutefois être remplie : les bénéficiaires de l'assistance, ici l'Etat avec la participation de la société civile, doivent eux-mêmes être formés à ces modèles conceptuels et opérationnels, doivent pouvoir affirmer leur rôle dans cette coordination en renvoyant les bailleurs à leurs propres engagements sur l'évaluation et la conception des réponses d'une part<sup>23</sup> et sur l'efficacité et la complémentarité des mécanismes de financements d'autre part<sup>24</sup>.

#### Agir dans la complexité et l'incertitude : stratégie vs. programme

La RSS est très complexe et dominée par l'incertitude. Les sources de la complexité doivent être recherchées dans la dimension hologrammatique, ainsi que nous avons pu le constater, mais également dans le nombre, la diversité, ou encore les interactions entre les différents acteurs concernés<sup>25</sup>. L'incertitude, quant à elle, s'exprime sur le futur, dans la dynamique globale de transition issue du changement fondamental qui vient de s'opérer au sein de la société durant le conflit ; changement qui pose un nouveau cadre pour les forces sociales et politiques qui se mettent en place

<sup>21</sup> Millard Eric, « Hauriou et la théorie de l'institution », *Droit & Société*, n° 30-31, 1995.

<sup>22</sup> Bouglé Célestin, *Leçons de sociologie sur l'évolution des valeurs*, Paris, Armand Colin, 1929.

<sup>23</sup> OCDE-CAD, *Manuel sur la Réforme du système de la sécurité*, op. cit., chapitre 3 et 4.

<sup>24</sup> *Ibid.*, chapitre 8.

<sup>25</sup> Liu Michel, « Traiter la complexité dans l'approche classique et par la démarche holistique », Cours de Master, *Dynamique des organisations et des transformations sociale*, Université Paris-Dauphine, 2001, article à paraître.

sans que nul ne puissent en prédire les effets. Mais l'incertitude s'exprime aussi sur le passé et le présent puisque les outils systématiques d'information, d'interprétation et de compréhension de la société ayant été partiellement, voire totalement, détruits ou rendus inutilisables durant le conflit (archives, médias, centre d'études, etc.), une part du passé et du présent échappe aux acteurs de la RSS. Cette complexité et cette incertitude s'accommodent mal des logiques programmatiques de bailleurs de fonds qui fonctionnent sur des cycles de certitude avec des temps et des objectifs bien déterminés. Si l'on en croit une fois de plus Edgar Morin, la complexité et la logique de programme sont peu compatibles<sup>26</sup>, il serait préférable de substituer aux logiques de programmes, des logiques de stratégies laissant une marge de manoeuvre à la définition de l'action opérationnelle et la souplesse nécessaire pour la réorienter. Force est de constater qu'aujourd'hui, la tendance demeure à l'accroissement du contrôle et de la prévisibilité des résultats.

#### Sortir du paradigme de l'institution étatique des institutions par la diversification des compétences

Le paradigme de l'institution étatique induit des effets pervers. Parmi eux, cette croyance des Etats qui fournissent une assistance dans le domaine de la RSS selon laquelle les magistrats sont les mieux placés pour accompagner la réforme du système judiciaire, les officiers de police pour réformer la police, etc. L'exemple des missions de police de l'Union Européenne est parlant, puisque quasi exclusivement composées de policiers détachés<sup>27</sup>. Pour autant, peut-on mentionner un seul individu qui a rejoint la police ou le corps de la magistrature pour œuvrer à la réforme institutionnelle post-conflit et post-socialiste et qui, dans son cursus de formation, a été formé à ce type de défi ? Le défi dépasse la compétence technique policière ou judiciaire. Ce défi, multidimensionnel et donc complexe, requiert la combinaison de plusieurs compétences (politique, juridique, sociologique, etc.). C'est là un enseignement de l'approche systémique : une organisation qui évolue dans un environnement complexe et difficilement prédictible n'a pas d'autre choix que de se complexifier<sup>28</sup>. En outre, une réponse focalisée sur la compétence technique sectorielle favorise l'approche étatique des institutions, occultant la dimension sociétale du défi.

#### **4 - Dépasser le renforcement des capacités des institutions, un exemple avec la justice transitionnelle**

En définissant le défi de la RSS par les enjeux sociétaux, à savoir le besoin de justice dans la société, et une nécessité de rendre justice comme condition à une paix durable, la réponse ne peut se contenir dans la vision étatique de l'institution et réintroduit donc la dimension sociétale des institutions. A titre d'exemple on s'intéressera au Centre International pour la Justice Transitionnelle qui, dans son approche de la réforme institutionnelle, en identifie quatre propriétés des institutions qui limitent les risques de récurrence des violations massives de droits de l'homme. La première propriété,

---

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> Cf. les missions MPUE en Bosnie-Herzégovine, EUPAT en Macédoine, EUPOL en RDC, EUPOL en Afghanistan, EUPOL COPPS en sur le territoire palestinien. (Voir [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu))

<sup>28</sup> Emery Frederick et Trist Eric, « The causal texture of organizational environments », *Human Relations*, vol.18, 1965, pp. 21-32.

incontournable et dont nous avons déjà parlé est celle de la capacité. Il s'agit d'une propriété fondamentale, puisque le manque ou la faiblesse de capacité des institutions (manque de formation, manque de moyens adaptés, etc.) est un facteur générateur de violations. Pour autant, le renforcement des capacités doit composer avec la réalité sociale. Imposer, par exemple, que chaque policier soit capable de lire et écrire, a été un facteur qui s'est révélé discriminant dans la création de la nouvelle police au Timor Oriental et générateur de tension. En effet, les membres de la rébellion qui, de part leurs activités n'avaient pas fréquenté le système éducatif et étaient en conséquence illettrés, n'étaient pas éligible pour intégrer la nouvelle police, mise en place par la mission des Nations Unies<sup>29</sup>, alors que des membres de l'ex-police indonésienne ont été intégrés<sup>30</sup>

Ceci étant dit, la capacité à elle seule n'est pas suffisante pour prévenir les violations. En témoigne les unités de police spéciales de Milosevic qui ne manquaient pas de capacité. L'institution doit également être intègre, et c'est là une deuxième propriété. L'institution doit opérer rigoureusement, selon des principes de morale, et uniquement au service des valeurs qui la fondent. Cette intégrité peut se rechercher par une action sur les individus qui composent son personnel. La non récurrence des violations d'une institution du système de la sécurité ne peut être garantie si elle est dirigée par des individus ayant un passé lié à ces violations. Il est possible d'avoir recours au « vetting »<sup>31</sup>, processus visant, par le biais d'un examen minutieux des agissements passés d'un individu, à déterminer son aptitude à occuper (ou continuer d'occuper) un poste au sein d'une institution. La mise en œuvre d'une procédure de « vetting », devra toutefois composer avec la réalité sociale dont sont issus les individus<sup>32</sup>. Peut-on exclure les leaders d'un groupe violent et inclure les combattants qu'ils dirigeaient sans risque pour la stabilité? Il va s'en dire que cette mesure est conditionnée par une ferme volonté politique et le pouvoir d'agir de l'autorité politique, nous sommes au cœur du dilemme « Paix vs justice ». L'intégrité de l'institution peut aussi être recherchée par action sur ses règles. Par exemple en introduisant des principes et des règles de gestion transparentes sur la promotion u mérite, l'élaboration du budget, le code de discipline, la gestion du matériel, etc.

La question de l'intégrité institutionnelle nous amène à celle de la légitimité. Une institution, afin d'accomplir sa mission sociétale doit être reconnue comme légitime par les membres de la société.

---

<sup>29</sup> UNTAET – United Nations Transitional Administration in East Timor (UNTAET), 25 oct. 1999 - 20 mai 2002, date de l'indépendance du Timor Oriental, avait un mandat très large et entre autre avait pour mission de mettre en place la police nationale Timoraise (ETPS).

<sup>30</sup> Après une forte pression des vétérans du Falintil les Nations Unies ont finalement accepté d'inclure un groupe d'ex-combattants dans la nouvelle police nationale.

<sup>31</sup> Le mot « vetting » n'a pas encore une traduction généralement acceptée en français. On trouve notamment, entres autres traductions, dans les divers documents officiels de l'ONU le terme d'« assainissement », qui est toutefois connoté à la morale. Il s'applique plutôt à l'environnement et ne désigne pas le processus auquel est soumis chaque individu. La notion d'« épuration » est elle aussi inadaptée, car elle s'apparente aux processus de « lustration » qui se sont déroulés après la chute du bloc soviétique et qui écartaient les individus de l'institution, sur une base plus ou moins arbitraire d'appartenance à une organisation et non pas sur la base de leurs propres agissements. L'expression d'« examen d'intégrité » reflète, quant à elle, assez bien la notion de « vetting ». Enfin, le terme « criblage » semble le plus adéquat a déjà été utilisé en ce sens à la fin de la 2<sup>nde</sup> guerre mondiale. Malheureusement, il demeure peu connu et son usage impose à ce titre une explication quasi systématique.

<sup>32</sup> Pour plus d'informations sur le *vetting* voir l'étude qu'ICTJ vient de publier « *Justice as prevention : vetting public employees in societies in transition* » d'Alexander Mayer-Rieckh et Pablo De Greiff, Social Science Research Council, 2007. Disponible aussi en PDF sur : [www.ssrc.org](http://www.ssrc.org)

Pour ce faire, elle doit être représentative de cette société, de par les membres qui la constituent. Il ne s'agit pas ici de justifier un quelconque recours aux quotas. Le cas du Libéria propose une illustration intéressante. Il n'est pas pensable, dans le contexte libérien, que chacun des nombreux groupes ethniques soit proportionnellement représenté au sein de la police. En effet si l'on se réfère à l'histoire du pays, les groupes avec une tradition de commerçant n'ont jamais participé à la vie des institutions publiques. On veille plutôt à ce que parmi les groupes représentés, aucun ne puisse exercer une domination. Mais en terme de représentativité sociétale, il serait inapproprié de raisonner uniquement en termes de groupes ethniques ou de sexe. La prise en compte d'autres catégories s'avère nécessaire, telles que, par exemple, les victimes. Il est important que ces questions de représentativité soient évoquées dans le cadre d'un débat transparent, auquel les diverses composantes sociales peuvent avoir accès. Pour autant, la légitimité de l'institution ne peut passer uniquement par la composition de ses membres. Importe également l'usage de symboles qui soient acceptés par tous, comme les insignes, l'uniforme, la devise, etc. La Bosnie Herzégovine, trois ans après les Accords de Dayton, où un audit a été mené par le département des Droits de l'Homme de la mission des Nations Unies dans le bureau de la police de la ville de Stolac, dans le Canton de Mostar, à dominante croate<sup>33</sup>, nous fournit un exemple. Une des raisons qui a motivé cet audit, est l'inactivité du poste de police face aux multiples incidents violents à l'encontre de la minorité musulmane. Cet audit a mis en exergue l'usage de symboles inappropriés, tels que l'étalage d'un drapeau de la « République Croate de Herceg-Bosna » dans le bureau du chef de poste. L'opération a aussi montré que les policiers Croates avaient leurs habitudes dans un bar, situé en face la station de police, qui exposait un drapeau oustachi au dessus de l'entrée<sup>34</sup>. On imagine combien il est difficile pour une victime de violences ethniques de venir porter plainte dans ce contexte. Cette illustration nous rappelle combien il est important d'assurer une passerelle entre les individus et l'institution par des repères culturels, et les symboles en font partie, acceptés par toute la société.

Autre propriété importante que doit revêtir une institution est celle du pouvoir de contrôle qu'elle laisse aux citoyens. Admettre que l'institution est fondée sur des valeurs sociétales et mobilise les ressources mises à disposition par la nation organisée en régime d'Etat, implique d'admettre de devoir rendre des comptes aux citoyens. Une institution du système de la sécurité, quelle qu'elle soit, doit mettre en place des mesures qui vont en ce sens. Dans cette perspective, il peut s'agir de l'obligation faite aux membres de la police de porter des cartes de services qui les identifient, de la publication d'un rapport annuel d'activité, ou encore de campagnes de communication et d'informations.

Cette approche, qui s'appuie sur le besoin de justice et la non récurrence des violations, ne prétend pas poser un cadre exhaustif à la réflexion sur le défi de la réforme institutionnelle. Ce qui importe et

---

<sup>33</sup> L'audit a été mené en décembre 1998. Une équipe de 16 policiers et professionnels civils internationaux ont menés 46 entretiens avec les policiers locaux, ont inspectés les bâtiments, les archives, le matériel de la police. L'audit a conclu que le poste de police de Stolac était sous influence politique nationaliste et ethniquement non intégrée. Source : *Building Civilian Law Enforcement in Stolac and throughout the Herzegovina-Neretva Canton, HRO 2/99 External*, décembre 1998 - mai 1999, Mission des Nations Unies en Bosnie-Herzégovine.

<sup>34</sup> Opcit, par. 29.

que nous avons essayé de montrer ici c'est l'importance de la dimension sociétale de la RSS. Au-delà d'un appareil d'Etat, n'est-ce pas un système de valeur qui est en crise et que la société meurtrie doit reconstruire? La RSS procède autant d'une reconstruction sociétale, ou plutôt doit on dire d'une nouvelle construction car il ne peut y avoir de retour au *statu quo ante*, que d'une restructuration des règles et des moyens des institutions de l'Etat.

### **Bibliographie (apports théoriques)**

- Bouglé Célestin, *Leçons de sociologie sur l'évolution des valeurs*, Paris, Armand Colin, 1929.
- Douglas Mary, *Comment pensent les institutions*, Paris, La Découverte, 1999.
- Durkheim Emile, *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, PUF, [1894] 2007.
- Emery Frederick et Trist Eric, « The causal texture of organizational environments », *Human Relations*, vol.18, 1965, pp. 21-32.
- Hauriou Maurice, « La théorie de l'institution et de la fondation. Essai de vitalisme social », in *Aux sources du droit : le pouvoir, l'ordre et la liberté, Cahiers de la Nouvelle Journée*, n° 23, 1925.
- Liu Michel, « Traiter la complexité dans l'approche classique et par la démarche holistique », Cours de Master, *Dynamique des organisations et des transformations sociale*, Université Paris-Dauphine, 2001, article à paraître.
- Mauss Marcel et Fauconnet Paul, « Sociologie », in Mauss Marcel, *Oeuvres*, t. 3, Paris, Éditions de Minuit, 1901.
- Millard Eric, « Hauriou et la théorie de l'institution », *Droit & Société*, n° 30-31, 1995.
- Morin Edgar, *Introduction à la pensée complexe*, Paris, Seuil, 2005.
- Parsons Talcott, *The social System*, New York, The Free Press, 1951.
- Simmel Georg, *Le conflit*, Belval, Circé, 1995.