



Service d'information et de recherche parlementaires  
Bibliothèque du Parlement

# EN BREF

Wolfgang Koerner  
Le 17 mai 2006

## Réforme du secteur de la sécurité : la diplomatie de la défense

### INTRODUCTION

L'après-guerre froide et les événements tragiques du 11 septembre 2001 ont forcé les pays occidentaux à réexaminer leurs principes de gestion de l'environnement international. La leçon à tirer du conflit des Balkans dans les années 1990 est que la haine ethnique demeure une source de motivation beaucoup plus forte que la raison. Le 11 septembre a appris aux Nord-Américains que leur sécurité tant vantée était plus vulnérable qu'ils le croyaient. Le monde a également dû s'attaquer à diverses menaces dites « non traditionnelles » pour la sécurité, comme la dégradation de l'environnement, le réchauffement de la planète, les possibilités de pandémies, les États défaillants, le crime transnational, etc.

En 1946<sup>(1)</sup>, George F. Kennan a rédigé son « long télégramme », dans lequel il a décrit ses idées sur le meilleur moyen de contrer la menace soviétique grandissante et expliqué que le pouvoir militaire, bien qu'essentiel, ne suffirait pas. Moscou se montrait alors « imperméable à la logique de la raison », mais « hautement sensible à la logique de la force ». À long terme, il faudrait surtout utiliser des outils économiques, politiques, culturels et diplomatiques. Pour être efficace, la stratégie de l'« endiguement » devait aller au-delà de la seule supériorité militaire.

Kennan a été le principal architecte de la politique étrangère américaine pendant la guerre froide. C'est en raison de sa compréhension intime de la complexité de l'environnement stratégique et des idées d'autres comme lui que l'après-Deuxième Guerre mondiale a vu l'apparition et la croissance d'une multitude d'institutions multilatérales. Avec un appui militaire solide, elles ont permis à l'Ouest de relever les défis moraux et stratégiques de la guerre froide.

### UN NOUVEAU DISCOURS

Le monde est aujourd'hui confronté à des défis tout aussi importants, et il met au point des mécanismes et des notions « appropriés » pour les relever. Comme Kennan et les visionnaires de sa génération l'avaient compris, la génération actuelle devra elle aussi recourir à des moyens militaires et civils. En fait, le discours actuel s'appuie sur des idées plus générales et plus subtiles qu'auparavant. On parle de sécurité humaine, de renforcement des capacités, du caractère sacré de l'individu, de multilatéralisme et de la responsabilisation des autorités étatiques.

On n'accepte plus l'idée que la recherche de la sécurité véritable de la personne, en tant qu'individu, porte nécessairement atteinte aux bases de la sécurité internationale. Intervenir dans l'activité des États pour protéger les individus est désormais un principe reconnu des relations internationales. D'ailleurs, le Rwanda en a fait ressortir le caractère parfois obligatoire. Ces vues sont beaucoup plus que les réflexions d'intellectuels et d'idéalistes désenchantés. Il d'agit d'une tentative d'adaptation à une réalité mal comprise ou mal acceptée. Ce qui est certain aujourd'hui, en revanche, c'est que « sécurité » signifie faire face à des formes de domination et d'insécurité depuis longtemps méconnues ou sacrifiées à la « realpolitik ».

La primauté de l'État dans la pensée stratégique a permis à un écart de se creuser entre « sécurité de l'individu » et « sécurité de l'État ». Pour que la sécurité ait du sens au niveau international, elle doit en avoir à celui de la personne. Par conséquent, pour comprendre les complexités des menaces pour la sécurité, il faut non seulement considérer la perception et l'histoire des politiciens et des diplomates, mais aussi tenir compte de l'expérience d'individus dont le sentiment d'insécurité découle de l'ordre mondial

actuel. Tout en continuant de parler de l'importance de l'aide étrangère, les pays développés acceptent désormais le fait qu'il est possible d'enfreindre le principe de la souveraineté de l'État afin de sauver les individus qui sont victimes de l'État et de ses agents. La sécurité des personnes implique d'abord et avant tout la « sécurité physique » – la sécurité fondamentale de l'individu. Sans cette sécurité, l'aide étrangère n'est rien de plus qu'un repas bon marché sur la route du désespoir.

Le langage de la realpolitik cède graduellement le pas aux principes plus nuancés et humanitaires du « pouvoir discret » et de la sécurité humaine. La nouvelle terminologie a permis aux pays de l'Ouest d'élargir leurs horizons et d'aborder des questions de sécurité autrefois reléguées au second plan sinon complètement négligées. C'est en partie grâce à cette redéfinition de la sécurité qu'il est possible de réfléchir sérieusement aux conséquences des menaces dites non traditionnelles pour la « sécurité commune » à long terme.

Il va sans dire que les tentatives de gérer les bouleversements de l'après-guerre froide n'ont pas été très fructueuses. Quand ils constatent les échecs du Rwanda et de la Somalie, les luttes incessantes en Afghanistan, les États défailants comme Haïti et le fiasco en Iraq, les pays occidentaux en viennent à se demander s'ils n'ont pas été dépassés par les événements ou s'ils n'avaient tout simplement pas les moyens institutionnels pour y réagir. Lorsque la compréhension des choses est telle qu'on ne peut pas vraiment saisir ce qui se passe, la capacité de créer des institutions efficaces ou de les restructurer s'en trouve grandement entravée.

## UNE NOUVELLE MISSION

La diplomatie de la défense est l'un des principes organisateurs qui ont aidé l'Ouest à s'adapter au nouvel environnement international de sécurité. Elle est devenue un élément de plus en plus important de l'approche « pangouvernementale », et au Royaume-Uni la diplomatie de la défense est devenue l'une des huit « missions de défense » de l'armée. En 2000, ce pays s'est attaqué à la réforme des systèmes de sécurité. Dès le début, les planificateurs ont compris qu'il faudrait de nouveaux cadres stratégiques s'ils voulaient que les efforts britanniques en matière de prévention des conflits soient efficaces. Les ministères concernés ont élaboré des documents d'orientation, mais on s'est vite aperçu qu'il faudrait un cadre stratégique commun pour la réforme

conjointe de la sécurité<sup>(2)</sup>. Le gouvernement a alors formé un comité des politiques de réforme du secteur de la sécurité, et une stratégie interministérielle non officielle a pu être élaborée<sup>(3)</sup>.

Les planificateurs ont aussi créé deux fonds interministériels, le Fonds mondial de prévention des conflits et le Fonds africain de prévention des conflits, pour améliorer la politique de prévention des conflits du Royaume-Uni et l'efficacité de son action par la réalisation d'analyses conjointes, la définition de stratégies à long terme et le renforcement de la coordination avec ses partenaires internationaux. Une grande part des activités du Royaume-Uni concernant la réforme du secteur de la sécurité est financée sur ces deux fonds, qui sont alimentés aussi bien par des crédits d'aide au développement international (ADI) que par d'autres sources sur la base de stratégies définies de façon concertée par le ministère de la Défense, le ministère du Développement international et le ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth. Afin d'assurer une plus grande adhésion au cadre commun, le ministère des Finances apporte à ces fonds un complément de ressources qui s'ajoutent à celles que lui affectent les ministères susmentionnés. Les Pays-Bas ont aussi créé un « Fonds pour la stabilité » pour renforcer la cohérence par la mise en commun des ressources financières, et ils ont adopté une approche stratégique intégrée des problèmes de sécurité et de développement<sup>(4)</sup>.

On s'entend généralement pour dire que les interventions du Royaume-Uni sont plus efficaces lorsqu'elles reposent sur une analyse commune du conflit et une action conjointe. Cette approche contribue à une meilleure synergie entre les politiques et les actions du gouvernement. L'approche du fonds de prévention des conflits a également permis au ministère des Finances de mieux comprendre les problèmes auxquels sont confrontés les ministères sur le terrain. Les deux fonds ont chacun une composante consacrée au maintien de la paix et une autre, aux programmes. La première vise les contributions préétablies et volontaires du Royaume-Uni aux opérations internationales de maintien de la paix et aux activités connexes. La seconde se répartit entre les stratégies axées sur les pays ou les régions et les stratégies thématiques, comme la réforme du secteur de la sécurité. Un crédit parlementaire fixe le montant de la dotation accordée aux deux fonds, laquelle comprend un complément destiné à encourager la collaboration interministérielle<sup>(5)</sup>.

Les ressources financières apportées au Fonds mondial par les quatre ministères sont gérées par le ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth, et celles que reçoit le Fonds africain, par le ministère du Développement international. Après que les activités à mener ont fait l'objet d'une entente, le ministère du Développement international examine si elles peuvent être comptabilisées dans l'ADI. L'avantage de cette approche est que les secteurs du développement et de la sécurité ont toujours des rôles distincts à jouer, mais que leurs efforts, conduits de façon cohérente en concertation avec les ministères concernés, s'inscrivent dans le cadre d'une politique unique et globale de réforme des systèmes de sécurité<sup>(6)</sup>. Dans un tel contexte, les agences de développement peuvent mieux saisir les enjeux et avoir un impact accru sur les questions de sécurité lorsqu'elles sont vitales pour les objectifs de développement. Il importe que les agences de développement établissent des partenariats efficaces avec leurs homologues de la défense et de la sécurité, particulièrement lorsqu'elles travaillent dans des zones où leur efficacité peut être limitée pour des raisons de sécurité<sup>(7)</sup>.

Il est alors facile de voir comment la diplomatie de la défense s'intègre dans le cadre stratégique global. Son but principal est de fournir les forces militaires nécessaires pour réaliser les différentes activités entreprises par le ministère de la Défense afin de dissiper l'hostilité, de construire et de maintenir la confiance et d'appuyer le développement de forces armées responsables démocratiquement, et ainsi contribuer de manière importante à la prévention et à la résolution de conflits. La mission comprend diverses tâches militaires, telles que :

- les mesures visant le contrôle et la non-prolifération des armes et le rétablissement de la confiance et de la sécurité;
- la sensibilisation (conseil et assistance aux pays);
- d'autres activités<sup>(8)</sup>.

Reconnaissant l'importance de la réforme du secteur de la sécurité et de la diplomatie de la défense, le Royaume-Uni a aussi créé le Defence Advisory Team (DAT – groupe consultatif en matière de défense) en 2001. Aujourd'hui, le DAT offre des conseils et de l'aide sur la gouvernance et les relations entre les sphères civile et militaire, les examens consacrés à la défense, l'organisation de la défense, la structure des forces de sécurité, la passation des marchés et la logistique, la conduite du changement, ainsi que la

gestion et la mise en valeur des ressources financières et humaines dans le secteur de la défense. Depuis la création du DAT, le gouvernement du Royaume-Uni a augmenté sensiblement le financement qui lui est affecté.

L'approche britannique de la réforme du secteur de la sécurité et de la diplomatie de la défense pourrait s'avérer un bon modèle pour les décideurs canadiens. Le cadre stratégique intégré et la mise en commun des fonds mènent à une flexibilité et une efficacité accrues dans la façon d'aborder les problèmes de sécurité. Ce genre d'approche nécessiterait évidemment un travail de coopération et de coordination entre plusieurs ministères et organismes fédéraux, notamment l'Agence canadienne de développement international, le ministère de la Défense nationale, le ministère des Affaires étrangères, le ministère des Finances et le Bureau du Conseil privé.

Étant donné l'engagement continu du Canada à l'égard du maintien de la paix et de l'approche 3D (défense, diplomatie et développement), les décideurs pourraient s'inspirer avantageusement du modèle britannique pour définir une « approche pangouvernementale » des questions de sécurité.

- 
- (1) Kennan a écrit ce télégramme lorsqu'il était diplomate à Moscou pour les États-Unis. Il a appelé sa politique « endiguement » et en a expliqué les principes dans un article publié l'année suivante dans *Foreign Affairs* sous le pseudonyme « X ».
  - (2) Le ministère du Développement international a élaboré deux politiques, l'une sur la réforme des systèmes de sécurité et l'autre sur la sûreté, la sécurité et l'accès à la justice. Le ministère de la Défense a produit un document d'orientation sur la diplomatie de la défense.
  - (3) Voir David Pratt, *Se réorganiser pour faire face à de nouveaux défis : Les parlementaires en tant que bâtisseurs de la paix*, Ottawa, Centre parlementaire, 2005.
  - (4) *Ibid.*, p. 32. Voir aussi OCDE, *Réforme des systèmes de sécurité et gouvernance : Principes et bonnes pratiques*, 2004, p. 19 à 21.
  - (5) OCDE (2004), p. 20 et 21.
  - (6) *Ibid.*, p. 18.
  - (7) Pratt (2005), p. 33.
  - (8) Royaume-Uni, *Defence Diplomacy*, ministère de la Défense, document d'orientation n° 1, p. 2 et 3.