



## **Termes de référence de l'étude sur la valorisation des actions de la France concourant à la réforme des systèmes de sécurité (RSS)**

### **1. Contexte général**

La France est un des acteurs les plus engagés dans la coopération internationale en matière de sécurité. Elle déploie son action depuis de très nombreuses années, à titre bilatéral mais aussi, de plus en plus, dans un cadre multilatéral, essentiellement au sein de l'Union européenne et des Nations Unies.

La France a participé de façon active au sein de l'OCDE-CAD, depuis le début des années 2000, au développement et à la formalisation des principes et lignes directrices du concept de réforme du secteur de la sécurité (RSS), novateur alors et internationalement reconnu aujourd'hui. Elle a, sur le sujet, adhéré à tous les documents de stratégie et décisions de nature politique prises par l'Union européenne ainsi que les Nations Unies, et visant à définir et promouvoir la RSS<sup>1</sup>.

Sur le plan national, en 2008, un comité de coordination interministériel de la RSS a été mis en place lors de la présidence française du conseil de l'Union européenne. Cette instance a rédigé la même année, un document de doctrine sur la RSS intitulé « Réforme des systèmes de sécurité : approche française ». Ce document formalise les « principales orientations pour une approche française », précise le « dispositif institutionnel français » et la manière de renforcer les « capacités d'action françaises en matière de RSS. »

L'engagement de la France en matière de RSS se matérialise également par une participation active, sous différentes formes, aux activités du Centre pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF), fondation internationale spécialisée dans les questions de gouvernance du secteur de la sécurité et de RSS. Elle y détache depuis plusieurs années deux personnels permanents. A travers une convention de partenariat, la France finance également directement certains projets confiés à cette institution, dans les domaines de la formation et de la production intellectuelle (en particulier recherche appliquée en matière de RSS en Afrique de l'ouest, et d'intégration du genre dans les systèmes de sécurité).

C'est dans ce contexte général que le MAEDI et ses partenaires ministériels ont confié, en 2014, à la fondation DCAF une étude en vue de s'assurer que les principes de la RSS étaient connus et effectivement appliqués au sein des principaux services nationaux en charge des actions de coopération de sécurité et de justice. Ce travail<sup>2</sup>, bien que non exhaustif, a fait apparaître une certaine méconnaissance des principes novateurs de cette approche, parfois un certain désintérêt à

---

<sup>1</sup> Notamment les rapports du SGNU de 2008 et de 2013, et les communications de la Commission européenne et du Conseil relatives à leur soutien à la RSS, datant respectivement de 2005 et 2006.

son égard. Cette étude a aussi paradoxalement mis en exergue que la France ne savait pas toujours valoriser dans ses projets le travail réalisé pouvant être reconnu comme relevant des principes de l'approche RSS.

Afin de répondre aux enjeux identifiés dans cette étude initiale, les représentants des ministères des Affaires étrangères et du développement international, de la Défense, de l'Intérieur, de la Justice, des Finances ainsi que des opérateurs de l'Etat ont approuvé, le 13 octobre 2014 puis lors d'une réunion de travail le 5 février 2015, le principe d'une analyse plus approfondie des actions de la France pour le soutien à la RSS, ce qui est l'objet de ces termes de référence.

## **2. Objectif général de l'étude**

L'objectif général de l'étude est d'identifier :

- des actions de la coopération française, dans le domaine de la sécurité et de la gouvernance notamment, qui pourraient mieux être valorisées comme relevant des principes de la RSS ;
- les moyens de faire valoir ces actions, et les principes qui les sous-tendent, dans les instances internationales et multilatérales pertinentes ;
- des spécificités propres à la coopération [structurelle] française et / ou à l'organisation de l'Etat partenaire qui constitueraient une contribution à la RSS n'ayant pas fait à ce jour l'objet d'une véritable formalisation.

Les résultats de cette étude devront ainsi permettre aux autorités françaises de réactualiser la doctrine opérationnelle de la France en matière de RSS et de mieux participer aux débats internationaux autour de ces questions. Ce travail de réactualisation tiendra compte des pratiques des acteurs, des représentations qu'ils s'en donnent et des évolutions qu'ils souhaiteraient voir advenir.

## **3. Objectifs spécifiques de l'étude**

Ce travail a pour objectifs spécifiques :

- de procéder à une identification non exhaustive mais représentative des projets RSS français ou non identifiés comme tels, mais qui peuvent être considérés comme participant d'une approche de RSS ;
- de mettre en valeur les points qui permettent de valider la cohérence de ces projets par rapport aux principes fondamentaux de l'approche française de la RSS et autres documents de politique et de stratégie de la France, notamment sur leurs différents volets structurants ;
- qualifier en quoi ces projets répondent aux exigences que la France s'est fixée en matière de RSS ;
- d'identifier les opportunités et les actions de valorisation de ces projets comme constitutifs d'une approche française de la RSS.

---

*2 Les acteurs français de la réforme des systèmes de sécurité, mai 2014.*

#### **4. Champ de l'étude**

L'étude portera sur les projets financés par la France et conduits par les directions du MAEDI, mais aussi par les autres ministères et les principaux opérateurs nationaux (Expertise France, JCI, CIVIPOL, AFD, etc.). Elle portera également sur les projets bénéficiaires d'une subvention de la France et conduits par les ONG (cofinancement) dans les domaines pouvant relever de la RSS. Elle tiendra compte, en matière de valorisation et autant que faire se peut, des efforts en termes d'actions et de sensibilisation déployés par la France dans le cadre d'organisations multilatérales (Union européenne et Nations Unies, notamment).

L'étude se limitera à un échantillon de projets (de l'ordre de 12 à 15) qui seront sélectionnés par le comité de pilotage mis en place par le MAEDI dans le cadre de cette étude. Les projets retenus pour l'analyse devront porter autant sur le soutien à des institutions de sécurité et de justice que sur le soutien aux services et organes en charge de la supervision et du contrôle de ces institutions (étatiques ou relevant de la société civile). Ce travail par échantillonnage permettra le relevé d'observations essentielles, sans toutefois assurer une vision totalement exhaustive de l'ensemble de la coopération française.

L'étude se concentrera sur une zone géographique à définir par le comité de pilotage susmentionné en fonction de l'importance significative des projets qui y sont déployés dans les domaines considérés (étant entendu que des projets analysés peuvent concerner d'autres zones géographiques)

#### **5. Méthodologie**

La méthodologie proposée est structurée selon un schéma classique de collecte de données, d'analyse et d'élaboration de conclusions et de recommandations. Une grille d'analyse sera établie par les experts du DCAF, en lien avec les bonnes pratiques et les expériences internationales en termes de RSS. Celle-ci pourra éventuellement être adaptée au fur et à mesure de l'étude et en fonction des besoins.

##### **5.1. Gestion et conduite de l'étude**

L'étude est supervisée par un comité de pilotage constitué de représentants des ministères des Affaires étrangères et du Développement international (DBM, DAOI, NUOI, DUE, DCSD, CDCS, ASD), de la Défense, de l'Intérieur, de la Justice, des Finances, du SGDSN, et des opérateurs de l'Etat concernés (Expertise France, JCI, Civipol, AFD).

Le comité de pilotage a pour tâche :

d'arrêter les termes de référence de l'étude, son champ géographique ainsi que la liste des projets qui seront examinés ;

d'examiner, d'orienter et d'adopter le rapport présenté par l'équipe mobilisée par le DCAF ;

de participer à la diffusion des constatations, conclusions, enseignements tirés et recommandations résultant de l'étude ;

de capitaliser sur les résultats de l'étude en opérationnalisant ses recommandations.

Les membres du comité de pilotage ont en outre pour responsabilité de :

faciliter les contacts au sein de leur ministère, de leur direction ou autre organisme concerné, entre les personnes ressources et les experts du DCAF ;  
transmettre tout document de projet utile dans le cadre de l'étude ;  
recueillir et de résumer en tant que de besoin, les points de vue de leurs départements ministériels et organismes respectifs et de jouer un rôle d'interface avec les experts du DCAF.

Le secrétariat du comité de pilotage est assuré par DGM/DBM/GOUV. Il est chargé également de la transmission de toutes les informations ou requêtes au/du comité de pilotage, et de porter une première analyse sur les rapports présentés par le DCAF avant transmission au Comité de pilotage.

## **5.2. Etapes de l'étude**

La réalisation de l'étude est confiée au DCAF, fondation spécialisée dans la réforme de la gouvernance et des systèmes de sécurité et de justice. La France est l'un des principaux pays membres fondateurs et partenaires de cette organisation et peut donc utiliser ses services à ce titre.

La division ISSAT (International Security Sector Advisory Team) du DCAF, assurera la réalisation effective du travail. Engagée dans de multiples pays post-conflits ou dans des pays fragiles notamment, spécialisée dans les missions de conseil de programmes de sécurité et de justice, cette division possède l'expertise pour procéder à cette étude.

Le processus d'étude se déroulera en trois phases: documentaire, de terrain et de synthèse, décrites ci-après.

### **5.2.1. Phase documentaire**

Le DCAF/ISSAT réalisera tout d'abord un certain nombre d'entretiens auprès des acteurs situés à Paris afin d'évaluer les souhaits effectifs des différentes parties prenantes à cette étude et de clarifier certains points sur la nature des projets à analyser. Il procédera ensuite à une étude préliminaire des documents de projets qui lui seront adressés. Le travail de l'équipe sera largement conditionné par le nombre et la nature des documents de projets identifiés de la part du MAEDI. Suite à cette analyse documentaire, une note de cadrage sera rédigée à l'attention du secrétariat qui, après éventuels échanges avec le DCAF, la communiquera pour approbation aux membres du comité de pilotage.

### **5.2.2. Phase de terrain**

Essentielle pour assurer un travail tendant vers l'exhaustivité, la phase de terrain débutera à l'approbation, par le comité de pilotage, de la note de cadrage.

Lors de la phase de terrain, le DCAF rencontrera l'ensemble des acteurs français et leurs partenaires engagés dans des actions relatives à la RSS dans le ou les pays retenus. Les rencontres concerneront aussi bien les porteurs de projets sur place que les bénéficiaires nationaux et acteurs engagés (ministères, administrations, médias, Parlement, société civile), et si nécessaire les acteurs internationaux qui traitent de sujets similaires.

L'ambassade de France dans le ou les pays choisis pour la mission de terrain assurera la coordination de terrain et veillera au bon déroulement de la mission. A cet effet, elle désignera en son sein un point focal. Celui-ci sollicitera localement les entretiens nécessaires à la réalisation de l'étude, auprès

des partenaires concernés. Il accompagnera, autant que possible, la délégation du DCAF lors de sa mission lorsque cela s'avérera nécessaire, et facilitera les contacts avec les administrations concernées du pays de résidence (identification des personnes ressources, organisations de réunion).

La DGM/DBM/GOUV mobilisera, lors de cette mission, le rédacteur fragilité, sécurité-développement.

### 5.2.3. Phase de synthèse

Cette phase est principalement consacrée à l'élaboration du rapport d'étude. Les experts du DCAF devront veiller à ce que leurs appréciations soient objectives et équilibrées, leurs affirmations exactes et vérifiables et leurs recommandations réalistes.

L'étude sera présentée à l'ensemble des ministères et opérateurs concernés au cours d'une réunion de restitution dans locaux du MAEDI à Paris.

## 6. Exigences relatives au rapport

Le rapport est soumis à des exigences de qualité. Le texte du rapport doit être illustré, selon le cas, par des grilles d'analyse, cartes, graphiques et tableaux, à joindre éventuellement en annexe.

Le rapport comprendra un résumé exécutif de l'étude, une analyse détaillée des projets français choisis par le MAEDI et une liste de recommandations opérationnelles pour soutenir les opportunités et actions de valorisation de ces projets comme constitutifs d'une approche française de la RSS.

Le rendu de ce rapport aura lieu dans un délai maximum d'un mois à compter du retour de la mission de terrain.

## 7. L'équipe pour la réalisation de l'étude

L'équipe sera composée de trois experts du DCAF/ISSAT :

M Bernard Bélontrade, officier général de la gendarmerie nationale française, expert sécurité intérieure détaché par le MAEDI au DCAF/ISSAT, chargé des volets justice, police et défense de l'étude et responsable de l'équipe.

M Marc Caron, officier général de l'armée de terre canadienne, expert international, chargé des volets gouvernance et relations avec les organisations internationales de l'étude.

M Antoine Hanin, chargé de projet au sein du DCAF/ISSAT, expert en matière de méthodologies de projets/programmes RSS, en charge de la méthodologie de l'étude et de la coordination du travail rédactionnel.

## 8. Confidentialité

L'ensemble des documents qui sera transmis aux experts du DCAF demeure confidentiels. Ils ne pourront pas être reproduits ni communiqués et devront être restitués aux autorités françaises à la fin de l'étude.

La décision de rendre public ou non le rapport en question sera prise par le MAEDI et ses partenaires à l'issue de la réunion de restitution avec, le cas échéant, une restriction du champ d'informations ainsi communiqué.

## 9. Calendrier prévisionnel et plan de travail

Ce calendrier prévisionnel pourra être modifié avec l'accord des deux parties en fonction de leurs contraintes, de leurs besoins respectifs et du volume de projets à analyser qui aura été identifié au cours de l'étude préparatoire précédant la mission. Il devra toutefois être arrêté dans les meilleurs délais possibles pour les réunions plénières et la mission terrain.

Activité	Lieu	Durée	Dates
Phase documentaire			
- Visite préliminaire	Paris	5 jours	Février 2015 (réalisée)
- Envoi et analyse des documents projets	Genève	5 jours	Septembre-octobre
- Entretiens téléphoniques			
- Rédaction d'une note de cadrage			
Présentation et approbation de la note d'étape par le comité de pilotage	Paris	1 jour	Octobre
Phase de terrain	<b>Pays à identifier</b>	5 à 10 jours	Octobre
Phase de synthèse	Genève	5 jours	
- Rédaction du rapport d'étude			
- Restitution de l'étude	Paris	1 jour	Au plus tard en décembre

## 10. Ressources humaines, logistique et sécurité

Les membres français du comité de pilotage seront disponibles avant et pendant le travail sur le terrain pour soutenir l'équipe du DCAF/ISSAT. Ils lui fourniront notamment les documents importants

pour l'organisation de réunions, de visites, de l'atelier de restitution et autres activités. Cette tâche comprendra la gestion de l'ordre du jour, qui devrait inclure les activités, les noms, les fonctions et les contacts.

L'équipe disposera de ses propres ordinateurs portables.

Transport : l'ambassade de France facilitera le transport de l'équipe du DCAF/ISSAT dans le pays. Les factures de déplacement seront payées par le DCAF/ISSAT.

Couverture en matière de sécurité : l'Ambassade de France intégrera les membres de l'équipe de l'ISSAT dans le plan de sécurité de l'Ambassade pour la durée de leur séjour.

Dispositions pour l'hébergement : le mandant apportera le cas échéant son concours à la réservation des hôtels dans le pays. Les factures d'hébergement seront payées par le DCAF/ISSAT.

Principaux interlocuteurs :

*Secrétariat du comité de pilotage*

Grégory Robert (MAEDI/DGM/DBM/GOUV)

Suivi de la mission

Le DCAF/ISSAT entreprendra une « analyse après action » (AAR), au terme de la mission, dont l'organisation incombe à sa cellule en charge de la gestion des connaissances. Le secrétariat du comité de pilotage du MAEDI s'engage à y prendre part, via skype/téléphone ou sous une autre forme à déterminer. En outre, les membres du comité de pilotage seront invités à remplir un formulaire visant à déterminer en quoi la mission du DCAF/ISSAT a répondu ou non à leurs attentes et ceci si possible, dans un délai d'un mois après la clôture du mandat. Les conclusions de l'AAR seront partagées, sauf instruction contraire du mandant, par diffusion sur le site web du DCAF/ISSAT, réservé aux pays membres du conseil de direction du DCAF/ISSAT.