



Guide d'utilisation du socle de référence et des grilles d'analyse

Introduction

Ce guide d'utilisation permet aux utilisateurs de naviguer plus facilement dans le socle de référence et d'utiliser à bon escient les grilles d'analyse dans chacun des domaines de la gouvernance, de la sécurité intérieure, de la justice et de la défense.

Il faut tout d'abord préciser que cette méthodologie d'analyse préalable dans le domaine de la RSS a été développée par l'équipe du DCAF-ISSAT et des experts des membres du consortium réunis dans le cadre d'un projet financé par l'Union Européenne dans la région du Sahel. Le socle de référence et la grille d'analyse décrits ci-dessous ont été développés comme deux outils méthodologiques pour répondre aux besoins du Fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique afin de réaliser des analyses approfondies du fonctionnement des secteurs de la sécurité et de la justice au Niger, au Burkina Faso et au Tchad.

L'objectif du socle de référence est d'identifier les éléments fondamentaux pour le fonctionnement normal de services de sécurité intérieure, de défense et de justice dans le cadre d'un Etat organisé et fonctionnant de façon démocratique, respectant l'état de droit et les valeurs fondamentales des droits humains et des libertés individuelles. La grille d'analyse, qui découle du socle, permet d'établir le diagnostic complet de la situation dans un pays donné. Celui-ci peut ensuite être mis en perspective avec les éléments fondamentaux du socle et permettre, in fine, d'identifier avec précision les appuis nécessaires et prioritaires pour améliorer les systèmes en place afin d'assurer un service correct de sécurité et de justice aux populations.

Le socle a été construit comme un outil méthodologique afin de fournir un cadre de référence. Il ne représente pas un modèle à suivre en toutes circonstances ou un ensemble de standards à respecter. Il n'a pas davantage vocation à couvrir tous les champs des secteurs et ne donne pas la solution à tous les problèmes et à toutes les situations. C'est un document « vivant » qui a vocation à être mis à jour, complété et adapté à chaque contexte. Il ne couvre par exemple pas l'ensemble des questions de fonctionnement concernant les Etats ayant choisi le « common law », ni celles des Etats ayant des systèmes non-démocratiques.

Les grilles d'analyse fournissent un ensemble de questions et de sous-questions que les utilisateurs peuvent adapter. Certaines de celles-ci ne seront peut-être pas pertinentes au contexte d'un pays donné. Ces questions n'ont pas vocation à constituer un guide d'entretien type auquel il conviendrait de répondre dans son exhaustivité. Elles permettent uniquement de servir à la structuration des données récoltées sur le terrain.



Mode d'emploi

Il est facile d'accéder aux différents socles sur la gouvernance, la sécurité intérieure, la justice et la défense en cliquant sur les liens de la page web et en naviguant dans les différentes catégories et sous-catégories. Les utilisateurs peuvent également télécharger les socles en version pdf et les grilles d'analyses en version Word afin de pouvoir les utiliser lors de la collecte de donnée (sur le côté droit de la page web).


TÉLÉCHARGER LES SOCLES ET LES GRILLES

[Socle de Référence - Gouvernance.pdf \(483.3 kB\)](#)
[Grille d'analyse Gouvernance.docx \(52.9 kB\)](#)
[Socle de Référence - Sécurité intérieure.pdf \(480.7 kB\)](#)
[Grille d'analyse SI.docx \(48 kB\)](#)
[Socle de Référence - Justice.pdf \(403.9 kB\)](#)
[Grille d'analyse Justice.docx \(45.2 kB\)](#)
[Socle de Référence - Défense.pdf \(409.2 kB\)](#)
[Grille d'analyse Défense.docx \(46.7 kB\)](#)

Chaque socle contient cinq catégories dont certaines sont elles-mêmes divisées en sous-catégories. Le contenu de chacune d'entre elles est accessible en cliquant sur les liens. L'utilisateur peut soit naviguer dans chaque catégorie, l'une à la suite de l'autre, ou directement aller dans la catégorie de son choix, par exemple les « missions et fonctions » du secteur de la sécurité intérieure.

CATÉGORIES ET SOUS-CATÉGORIES

Socle de Référence pour la Sécurité Intérieure

- A - Direction / Dirigeant
- B - Cadre légal
- C - Politiques publiques et stratégies
- D - Missions et fonctions 
- E - Représentation / Participation / Légitimité

Au sein de la catégorie « missions et fonctions », l'utilisateur peut accéder aux sous-catégories concernant, par exemple, l'organisation / structure du secteur de la sécurité, ou aller directement voir les principes concernant le recrutement des FSI.




SOUS-CATÉGORIES

1. Organisation / Structures

2. Fonctionnement / Systèmes

- a Principes généraux
- b Principes concernant le système de performance
- c Principes concernant la coordination interne et externe
- d Principes concernant la coopération internationale

3. Ressources humaines

- a. Principes concernant principe général
- b. Principes concernant le recrutement 
- c. Principes concernant la mobilité et la fin de carrière
- d. Principes concernant l'avancement
- e. Principes concernant les récompenses et sanctions
- f. Principes concernant la protection médico-sociale des personnels
- g. Principes concernant les droits et obligations particuliers des personnels
- h. Principes concernant la formation des personnels des FSI
- i. Principes concernant la formation continue

Chacune des sous-catégories est ensuite articulée en principes et modalités de mise œuvre qui détaillent avec une certaine précision les éléments fondamentaux d'une organisation du secteur de la sécurité, par exemple, ou ceux du recrutement (voir ci-dessous).



L'organisation des FSI doit leur permettre de mener à bien l'intégralité de leurs missions dans toute leur diversité.

Modalités :

- A cet effet, les FSI sont articulées en autant de directions généralistes : sécurité publique, police judiciaire, ordre public, assistance secours, renseignement ou spécialisées : logistique, équipement, RH, PTS, budget, communication... que nécessaire ;
- L'organisation des FSI s'appuiera aussi sur des services centraux, des structures territoriales, en général calquées sur l'organisation administrative des Etats (différences entre Etats unitaires et Etats fédéraux) ;
- Des services opérationnels à compétence nationale et exclusive peuvent prendre en charge le traitement de certaines formes de délinquance grave ou transnationale (terrorisme, criminalité organisée) ou demandant des compétences spécifiques (violences faites aux femmes, délinquance des mineurs...).
- Si l'organisation des FSI ne permet pas de disposer en un même lieu de l'ensemble des personnels disposant des compétences techniques requises, souvent le cas dans les zones peu peuplées ou d'accès géographique difficile, un processus de renforcement mutuel des unités ou de montée en puissance est institué pour faire face à toute situation d'urgence ;
- Dans les zones peu peuplées, un regroupement géographique des structures de base avec d'autres services publics de l'Etat est envisageable ;
- Les FSI disposent de structures de soutien opérationnel pour garantir la fourniture de moyens, complémentaires, spécialisés, la préparation des unités, la formation des personnels, les aspects contrôle ;



Le recrutement repose sur la détention de compétences, d'aptitudes, de qualités morales clairement indiquées dans les conditions pour postuler à un emploi au sein des FSI. Ces compétences, aptitudes et qualités sont en lien direct et réel avec le contenu du poste à pourvoir.

Modalités :

- Les personnels des FSI, quel que soit leur niveau d'entrée dans la profession, doivent être recrutés sur la base de leur compétence et de leur expérience en fonction du premier poste qu'ils ont vocation à occuper ;
- Si les connaissances à détenir pour accéder à tel ou tel corps de police sont acquises antérieurement (détention d'un diplôme d'enseignement général), les politiques publiques en matière d'éducation s'attacheront à en faciliter l'accès aux femmes ou aux minorités, si ce n'est pas le cas ;
- Ces compétences et aptitudes requises sont en général liées à un niveau de connaissance, à la détention d'un diplôme. L'âge, des critères physiques : taille notamment, le nombre maximum de tentatives à un concours de sélection peuvent aussi être pris en compte ;
- Des qualités liées à la personne, sens du discernement, ouverture d'esprit, maturité, sens de la justice, capacités à communiquer et selon les cas aptitudes à commander et à organiser sont considérées ;
- Les futurs membres des FSI disposent d'une compréhension suffisante des problèmes sociaux, culturels voire communautaires de leur pays ;
- Dans les pays multilingues, les personnels de la police maîtrisent au moins la langue le plus couramment parlée localement et en sus, selon leur fonction, la langue officielle utilisée par l'administration de l'Etat ;

Ce type d'information se retrouve donc dans les trois socles thématiques concernant la sécurité intérieure, la justice et la défense. Le socle sur la gouvernance est structuré différemment. Il décrit plutôt l'ensemble des acteurs et des activités que ceux-ci mettent en œuvre qui impactent le bon fonctionnement des secteurs thématiques (défense, justice et sécurité intérieure). Il est structuré en six catégories d'acteurs (pouvoir exécutif, législatif, judiciaire, les instances de contrôle spécialisées, la société civile et le média). Il inclut également les principes de la gouvernance financière dans les secteurs de la sécurité et la justice, sujet d'une grande importance pour l'analyse demandée par l'UE.

Pour bien utiliser les socles et les grilles d'analyse, il est important de comprendre comment ceux-ci ont été développés par l'équipe du projet. Ceci est l'objet des deux sections suivantes.

Construction du socle de référence

L'objectif du socle de référence est d'identifier les éléments fondamentaux pour le fonctionnement normal de services de sécurité intérieure, de défense et de justice dans le cadre d'un Etat organisé et fonctionnant de façon démocratique, respectant l'état de droit et les valeurs fondamentales des droits humains et des libertés individuelles.

S'agissant du contenu du socle, l'intention est d'identifier les standards les plus largement partagés dans l'organisation, les structures, les systèmes et les mécanismes de fonctionnement des services de sécurité intérieure, de défense, de justice et en matière de gouvernance sur la base desquels ces services peuvent exécuter correctement leur mission dans le respect du cadre légal qui fonde leur action. Il s'agit aussi de s'intéresser aux éléments essentiels en matière de gestion des ressources en personnels, de mise en place d'équipements et de matériels, des valeurs communes propres aux personnels relevant des services de sécurité intérieure, de défense, de justice.

Pour faciliter la lecture du socle de référence, chaque secteur est structuré de la même manière (sauf celui de la gouvernance) avec cinq grandes sections. Les éléments centraux du socle se trouvent dans la troisième section appelée « missions et fonctions ». Cette section énumère différents principes assortis de modalités ou actions à conduire pour les satisfaire.

La construction du socle de référence a été conduite de manière itérative et participative afin de s'assurer que cet outil ne soit pas uniquement le fruit d'un travail de quelques experts mais une réalisation plus largement collective, s'appuyant sur des textes fondamentaux, mais également sur des expériences concrètes dans différents contextes/pays. L'objectif était de s'entendre sur des éléments communs, le plus largement partagés au sein de la communauté internationale, propres aux trois institutions essentielles précédemment citées. Ces éléments ont été regroupés au sein d'un document unique, novateur dans sa forme et dans sa présentation.

La démarche constitutive du socle de référence s'est appuyée tout d'abord sur un certain nombre de travaux, d'études, de standards développés par les organisations internationales (ONU, UE, OSCE, OCDE, UA, BM, OTAN) en matière de sécurité intérieure, de défense, de justice et de gouvernance. Le DCAF a également édité des documents internationalement reconnus sur la gouvernance des secteurs de la sécurité et de la justice, définissant un certain nombre de principes fondamentaux, lesquels ont été repris dans le socle de référence¹.

Les expert(e)s principaux(ales) du projet ont ensuite développé la structure commune de ce document, chacun(e) dans leur domaine et ils/elles y ont apporté leur expertise thématique. Cette première ébauche a été confrontée aux réalités des contextes d'Afrique de l'Ouest francophone, au travers d'un travail d'échange avec des experts africains ayant occupé des postes à haute responsabilité dans leurs pays respectifs. Une deuxième série d'échanges a eu lieu avec d'autres expert(e)s européen(ne)s en matière de police, de justice et de défense.

Chaque socle de référence sectoriel commence par une description du rôle et des responsabilités des autorités /institutions majeures de l'Etat qui interviennent dans leur champ d'action sectoriel et dont les décisions conditionnent leur fonctionnement interne. Enumérer le rôle et les fonctions du ou des dirigeants est fondamental car ils/elles ont une influence majeure sur le fonctionnement des secteurs régaliens.

Les aspects normatifs sont ensuite abordés en vue de lister l'ensemble des lois, règlements et procédures les plus importants que les acteurs des trois secteurs régaliens concernés sont tenus de respecter dans un Etat de droit. Le socle s'intéresse aussi aux politiques publiques, stratégies et autres engagements des gouvernements en place, qu'il s'agisse de dispositions en lien direct avec les activités des secteurs de la sécurité, de la défense et de la justice ou des politiques en matière de développement et/ou de lutte contre la pauvreté établies à l'échelon national ou international.

Chaque socle définit aussi les missions et fonctions de chaque secteur concerné et ceux des organismes et autres instances en charge du contrôle de celles-ci.

¹ Pour un résumé des travaux du DCAF, voir : <http://ssrbackgrounders.org/fall.php>

Sont ensuite détaillés cinq piliers qui semblent essentiels pour procéder à une analyse exhaustive de l'état de fonctionnement de chacune des administrations et services relevant des trois secteurs concernés que sont : l'organisation/structures, le fonctionnement/systèmes, les ressources humaines, les moyens/ équipement/infrastructure et valeurs partagées. Chacun de ces cinq piliers sont décortiqués de façon analytique sous la forme de principes et de modalités de mise en œuvre de ces principes afin de donner à ce travail une dimension effectivement pratique et concrète. L'énoncé de ces principes et de ces modalités d'action n'est sans doute pas exhaustif. Il repose sur un choix personnel des experts engagés dans cette analyse.

L'analyse aborde également différents points majeurs dans un système de fonctionnement démocratique que sont les questions de représentation, de participation et de légitimité des acteurs de la sécurité, de la défense et de la justice. Leur interaction avec la population, principale bénéficiaire de leur action, justifie pleinement le regard porté sur ces trois aspects particuliers.

La figure ci-dessous illustre ces catégories des socles sectoriels pour la sécurité intérieure, la justice et la défense.

Figure 1 – Structure des socles sectoriels sécurité intérieure, justice et défense



S'agissant du socle de référence de la gouvernance, celui-ci est structuré de manière différente. Il décrit l'ensemble des acteurs et les activités que ceux-ci mettent en œuvre qui impactent le bon fonctionnement des secteurs thématiques (défense, justice et sécurité intérieure). Il décrit les éléments fondamentaux d'un Etat démocratique, respectueux des principes de l'Etat de droit et des droits humains. Le socle gouvernance détaille ensuite l'ensemble des voies et moyens mis en œuvre par les différents acteurs de la gouvernance leur permettant de piloter et de contrôler les trois

secteurs thématiques afin de s’assurer de leur respect des principes de la bonne gouvernance, y compris dans le domaine de la gestion des finances publiques.

C’est bien là tout l’intérêt de ce socle car ses acteurs, au travers de leurs mandats et de leurs choix, ont un impact considérable sur l’organisation, le fonctionnement, les moyens et la performance des institutions de défense, justice et sécurité intérieure.

La gouvernance, du point de vue fonctionnel, se matérialise par des activités que conduisent ces organismes et autorités de l’Etat telles que l’édiction des lois, la définition de politiques publiques, la fourniture de moyens d’action notamment financiers, plus globalement par la façon dont ils assurent le pilotage des différents services de l’Etat.

Le regard porté sur le socle gouvernance permet en outre de s’intéresser à une fonction essentielle en démocratie, celle de contrôle, laquelle est assurée, à l’endroit des institutions de défense, justice, sécurité intérieure par un ensemble d’acteurs très différents. Le rôle que joue la population en matière de contrôle, l’analyse des formes que celui-ci prend, contrôle indirect ou direct, présente un intérêt dans cette méthodologie en ce qu’il constitue un élément essentiel du fonctionnement d’un Etat démocratique.

Ce socle couvre donc les acteurs de la gouvernance que sont le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif, le pouvoir judiciaire, les institutions de contrôle spécialisées (paraétatiques et indépendantes), la société civile et les médias. Il examine ensuite les spécificités de la gestion des finances publiques dans ces secteurs.

Figure 2 – Structure du socle de référence gouvernance





Construction de la grille d'analyse

L'objectif de la grille d'analyse est d'énumérer un certain nombre de questions afin de récolter de l'information permettant de dresser l'état des lieux du fonctionnement actuel des secteurs de la sécurité intérieure, de la justice, de la défense et du domaine de la gouvernance dans un pays donné. Elle est construite sur base du socle de référence. Elle regroupe effectivement des questions sur les fondamentaux des secteurs considérés, mais elle va au-delà pour traiter des questions d'ordre politico-stratégique, culturelles, sociologiques, les problématiques régionales et les perceptions de la population et des acteurs de la justice et la sécurité dans un pays donné.

Une grille d'analyse est développée pour chacun des trois secteurs thématiques et pour le domaine de la gouvernance. Chaque grille :

- est structurée autour de questions principales (en lien avec la structure du socle de référence) et de sous-questions ;
- évoque les sources d'information possibles et les outils de collecte d'information (entretiens, focus groupe, enquête de perception, etc.) afin de répondre aux questions ; et
- permet de répertorier les données récoltées afin de faciliter ensuite l'analyse.

La grille d'analyse est construite afin de pouvoir questionner le socle de référence avec les données récoltées dans un pays donné et, in fine, d'identifier les forces, les faiblesses et les besoins fondamentaux du pays dans les domaines de la sécurité intérieure, de la justice, de la défense et de la gouvernance. Ce travail permet ensuite de présenter des recommandations pour améliorer les systèmes fondamentaux et d'identifier les domaines d'actions à privilégier dans les futurs projets financés par les bailleurs de fonds. Cette articulation entre le socle, la grille, l'état des lieux et les recommandations est présentée dans la figure ci-dessous.

Figure 3 – Méthodologie de travail

