



Conseil de sécurité

Distr. générale
15 mars 2022
Français
Original : anglais

Renforcement de la réforme du secteur de la sécurité

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Le présent rapport a été établi sur la base des priorités énoncées dans le cadre de l'initiative Action pour le maintien de la paix et dans le rapport intitulé « Notre Programme Commun ». Il rend compte des enseignements tirés et des recommandations formulées concernant différents aspects de l'appui apporté par l'ONU et la communauté internationale à la réforme du secteur de la sécurité.

La section I retrace l'historique de la réforme du secteur de la sécurité et décrit le contexte global dans lequel elle s'inscrit.

La section II est consacrée aux principes prioritaires de l'appui offert par l'Organisation à la réforme du secteur de la sécurité, qui sont notamment : a) l'appropriation inclusive des programmes par les pays concernés ; b) la primauté des solutions politiques ; c) l'adoption d'une approche centrée sur la gouvernance à toutes les étapes de la réforme, des bilans initiaux à l'évaluation en passant par la planification et la mise en œuvre des programmes.

La section III porte sur la manière dont la réforme du secteur de la sécurité est abordée dans les zones touchées par les conflits et met en avant les étapes et mécanismes clés auxquels l'Organisation contribue, à savoir : a) les processus de paix et de médiation ; b) l'appui aux dispositions temporaires et transitoires en matière de sécurité ; c) l'élaboration de cadres stratégiques et cadres de planification nationaux relatifs à la réforme du secteur de la sécurité ; d) la coordination de l'appui international apporté à la réforme.

La section IV dresse le bilan de l'appui apporté à la réforme du secteur de la sécurité dans une perspective de consolidation de la paix et dans le contexte du passage de témoin entre les opérations de paix et les équipes de pays des Nations Unies, qui prennent le relais du soutien aux réformes essentielles à la réalisation des objectifs de développement durable. Y sont également recensées les principales difficultés à surmonter pour faire en sorte que la réforme du secteur de la sécurité soit sainement financée au moyen de ressources nationales et internationales, dans le respect des principes de transparence et de responsabilité.



La section V expose les grands axes d'intervention prioritaire qui doivent permettre de renforcer la participation véritable des femmes dans le secteur de la sécurité et la contribution de l'Organisation à la prise en compte des questions de genre dans le processus de réforme.

I. Introduction

1. Dans ses résolutions [2151 \(2014\)](#) et [2553 \(2020\)](#), le Conseil de sécurité a mis en avant le rôle que l'Organisation des Nations Unies avait à jouer, notamment par l'intermédiaire des opérations de maintien de la paix et des missions politiques spéciales, pour aider les gouvernements qui en faisaient la demande à renforcer la gouvernance du secteur de la sécurité et à mettre en place des institutions de sécurité professionnelles, inclusives, représentatives, accessibles et transparentes, qui soient comptables de leur action, respectent pleinement les droits humains et l'état de droit et soient capables de s'adapter aux besoins de la population, y compris des minorités, des femmes et des filles.

2. Dans le présent document, établi dans le prolongement des deux rapports publiés sur le sujet par l'Organisation ([A/62/659-S/2008/39](#) et [A/67/970-S/2013/480](#)), le Secrétaire général présente au Conseil de sécurité des informations à jour sur les efforts déployés en vue de renforcer le rôle que joue l'Organisation dans la réforme du secteur de la sécurité et sur les mesures à prendre pour adapter l'action qu'elle mène aux besoins, aux défis et aux possibilités du monde contemporain, conformément aux priorités énoncées dans le cadre de l'initiative Action pour le maintien de la paix et dans le rapport intitulé « Notre Programme Commun » ([A/75/982](#)).

II. L'appui apporté par l'ONU à la réforme du secteur de la sécurité : principes fondamentaux

3. Comme l'Organisation l'a constaté dans le cadre de l'action qu'elle a menée dans des États fragiles au cours des dix dernières années, il est rare que la transition entre la tourmente de l'après-conflit et une situation de paix et de stabilité s'opère de manière nette, même lorsqu'un volume considérable de ressources nationales et d'aide internationale est mobilisé à cet effet. C'est seulement sur un socle d'intégrité, de responsabilité et de transparence que l'on peut construire des institutions de sécurité robustes qui protègent tous les groupes de la société, condition *sine qua non* d'une véritable stabilité. Ces trois valeurs doivent régir le fonctionnement formel des entités du secteur de la sécurité, mais aussi présider aux rapports de pouvoir informels qui guident la prise de décision à l'échelle du gouvernement. Complexes et systémiques, les processus de réforme requièrent un soutien politique, une mobilisation et une planification au long cours et doivent s'inscrire pleinement dans des stratégies plus vastes de consolidation de la paix et de développement.

4. L'urgence climatique, les crises sanitaires mondiales, les conflits armés qui prolifèrent à nouveau, l'augmentation sans précédent des flux migratoires, la manipulation des médias, les inégalités de genre et la révolution du numérique sont autant de facteurs qui influent directement sur la manière dont le public perçoit sa sécurité, à l'échelle nationale et internationale. Les États et les organisations peinent à s'adapter à ces nouveaux concepts de sécurité et ont encore trop souvent tendance à recourir à des approches en silo privilégiant généralement l'armée. Il faudrait pourtant appréhender la sécurité nationale de manière plus large et multidimensionnelle, ce qui suppose également de repenser la question des sources de financement.

5. Dans le rapport qu'il avait établi sur la question en 2008 ([A/62/659-S/2008/39](#)), le Secrétaire général de l'époque avait défini les principes fondamentaux auxquels obéirait l'approche de l'Organisation en matière de réforme du secteur de la sécurité. Ces principes sont toujours d'actualité mais il convient de les examiner en tenant compte de l'expérience acquise et des enseignements tirés au fil des dix dernières années. Trois principes en particulier se démarquent : a) l'appropriation inclusive des programmes par les pays concernés, mettant notamment l'accent sur la participation

et la représentation véritables des populations locales, des femmes, des jeunes et de la société civile ; b) la primauté de la politique ; c) le recours à une approche centrée sur la gouvernance, pour une action toujours ancrée dans les valeurs de l'Organisation.

Appropriation inclusive des programmes par les pays concernés

6. L'appropriation de la réforme du secteur de la sécurité par les pays concernés est un principe fondamental. Le Conseil de sécurité a relevé certains grands aspects de cette démarche¹. Malgré tout, on peine encore à faire en sorte que toutes les parties nationales soient associées au processus de réforme, quand celui-ci n'est porté et soutenu que par des alliances politiques étriquées. Il est essentiel de renforcer l'appropriation nationale en l'adossant à une approche participative fondée sur des consultations avec les populations locales et un dialogue sans exclusive. Ces initiatives ne doivent pas être envisagées de manière ponctuelle mais comme des mécanismes indispensables à la réforme du secteur de la sécurité, à travers lesquels émergera progressivement un consensus associant toutes les parties. Il faut également investir davantage pour renforcer les capacités dont les États disposent en ce qui concerne la coordination et les consultations, l'établissement des budgets nationaux de sécurité et le suivi et l'évaluation des réformes².

Primauté de la politique dans la réforme du secteur de la sécurité

7. La réforme du secteur de la sécurité doit s'entendre avant tout comme une entreprise politique. Comme le Conseil de sécurité l'a estimé dans sa résolution [2553 \(2020\)](#), cette réforme doit être complémentaire et adossée à des processus politiques nationaux d'envergure ouverts à toutes les composantes de la société.

8. Modifier la gouvernance et l'organisation du secteur de la sécurité, c'est inévitablement transformer l'équilibre des pouvoirs et la manière dont les ressources sont réparties, au niveau des institutions nationales mais aussi à celui de la société, en particulier sur le plan des dynamiques femmes-hommes. Il importe donc de mettre ces réformes en œuvre dans le cadre d'un dialogue et d'accords nationaux tout en s'attachant à répartir le pouvoir et les ressources de manière plus équitable, notamment en négociant une évolution de la composition et de l'architecture des institutions, à tous les niveaux de l'appareil de sécurité. Le renforcement des capacités est éminemment utile, notamment parce qu'il constitue un point de départ pour les réformes, mais il convient avant tout d'appréhender le rôle politique et économique que jouent les institutions du point de vue des différents acteurs et populations concernés.

Approche centrée sur la gouvernance

9. La gouvernance du secteur de la sécurité fait intervenir toute une série de normes sociétales qui relèvent souvent de questions culturelles et historiques autant que du droit formel et régissent la manière dont la sécurité est comprise, organisée, assurée et perçue. Les réformes de l'appareil de sécurité qui privilégient des approches techniques au détriment de ces normes manquent d'efficacité.

¹ Dans sa résolution [2553 \(2020\)](#), le Conseil a dit considérer que la prise en main et la direction de la réforme du secteur de la sécurité par les pays concernés se traduisait par l'élaboration « d'un projet national inclusif de réforme du secteur de la sécurité [et] la coordination de l'exécution de ce projet et [le fait] de dégager des ressources nationales pour les institutions de sécurité nationales et de suivre les retombées de la réforme du secteur de la sécurité ».

² Centre de Genève pour la gouvernance du secteur de la sécurité (DCAF), *Enhancing Multilateral Support for Security Sector Reform: A Mapping Study covering the United Nations, the African Union, the European Union, and the Organisation for Security and Co-operation in Europe* (Genève, 2018).

10. En pratique, appliquer les principes de bonne gouvernance dans le secteur de la sécurité revient à y renforcer la transparence, la responsabilité, la reddition de comptes, l'ouverture, le respect des droits humains et l'état de droit et à faire en sorte que l'appareil de sécurité, à tous ses échelons, réponde mieux aux besoins de la population. Ces principes correspondent aux cibles associées à l'objectif de développement durable n° 16 et servent la réalisation de l'ensemble du Programme de développement durable à l'horizon 2030.

11. L'examen de la gouvernance du secteur de la sécurité permet de dégager une vue d'ensemble des dispositifs et pratiques de sécurité qui entrent en ligne de compte dans une situation donnée. Certains mécanismes qui écartent efficacement les risques de sécurité au niveau local peuvent ne pas relever *stricto sensu* de l'appareil de sécurité mais constituer de bons points d'entrée pour une collaboration renforcée avec les institutions publiques du secteur. En reconnaissant ces dispositifs locaux à leur juste valeur, on peut faciliter la mise en place d'une stratégie durable visant à étendre l'autorité légitime de l'État et à mieux associer toutes les parties à l'architecture nationale de sécurité.

12. La gouvernance du secteur de la sécurité fait aussi ressortir le rôle et les motivations de parties diverses, au-delà des seules institutions chargées de la sécurité, notamment des acteurs du secteur privé et des intervenants informels et traditionnels, dont les chefs locaux, les responsables religieux et les groupes armés. Le cas échéant, il convient de peser l'opportunité de nouer des contacts avec ces acteurs, sans perdre de vue les considérations liées à la diversité et à la représentation.

13. Comme énoncé dans l'Appel à l'action du Secrétaire général en faveur des droits humains et dans le rapport intitulé « Notre Programme Commun », les droits humains doivent être placés au cœur des interventions, et les questions de genre prises en compte dans tous les aspects de la réforme du secteur de la sécurité. Le respect avéré des droits humains est un indicateur clé du professionnalisme des forces de sécurité et de l'exercice d'un commandement responsable. Lorsque cette condition n'est pas remplie, les appareils de sécurité ne peuvent gagner la confiance des populations. C'est alors l'insécurité qui l'emporte. La prise en compte des droits humains dans la réforme du secteur de la sécurité soulève des questions relevant de réformes structurelles et institutionnelles, du commandement et du contrôle et du comportement individuel des membres des forces de sécurité. Il s'agit notamment de faire preuve de justice et de transparence dans le recrutement et la vérification des antécédents du personnel de sécurité, de lutter contre la discrimination au sein des institutions, dans les activités de formation et la conduite des opérations, et de renforcer les dispositifs d'application du principe de responsabilité. Pour faire respecter concrètement les obligations relatives aux droits humains, il importe de doter les institutions de sécurité de compétences spécialisées dans ce domaine. Parallèlement, il est essentiel de coordonner étroitement la réforme du secteur et les initiatives nationales de justice transitionnelle.

Recommandation 1

Bien que les États Membres et les spécialistes s'accordent à dire que la réforme du secteur de la sécurité devrait toujours être mise au service de solutions politiques, les approches adoptées dans les faits sont souvent de nature technique. L'Organisation va continuer d'améliorer ses activités d'appui aux approches politiques de la réforme et de la gouvernance du secteur de la sécurité en élaborant sur la question, par l'entremise de l'Équipe spéciale interinstitutions pour la réforme du secteur de la sécurité, une politique synthétique applicable à l'échelle du système.

III. La réforme du secteur de la sécurité dans les zones touchées par un conflit

14. Dans sa résolution 2553 (2020), le Conseil a réaffirmé l'importance que revêtait la réforme du secteur de la sécurité dans la consolidation et la pérennisation de la paix, y compris la prévention des conflits, et dans la stabilisation et la reconstruction des États qui sortaient d'un conflit. Pour que la réforme joue effectivement ce rôle de charnière, il faut qu'elle fasse l'objet, dès l'abord, de discussions approfondies. Dans le cadre du règlement des conflits, les conciliateurs et médiateurs peuvent devoir résister à la tentation de faire signer rapidement aux parties un accord trop peu explicite, dans lequel trop de différends non réglés seraient passés sous silence. Le désir de progresser rapidement dans des situations de crise se comprend tout à fait, mais l'expérience nous apprend que ces accords hâtifs peuvent vite s'écrouler quand les parties doivent s'entendre concrètement sur un compromis ou une certaine répartition des pouvoirs, en particulier dans le secteur de la sécurité.

15. La contribution de l'ONU à la réforme du secteur de la sécurité dans les pays qui sortent d'un conflit est en grande partie modelée par les résultats de processus de médiation et de processus de paix qui bien souvent contournent les différends en suspens concernant la sécurité et instaurent des arrangements temporaires et parcellaires dans l'optique de gagner du temps. Les opérations de paix que le Conseil de sécurité charge par la suite « de mettre en œuvre » ces accords peuvent ne pas être en mesure de s'acquitter efficacement de leur mandat, faute de socle politique sur lequel prendre appui. L'ancrage de la réforme du secteur de la sécurité sur une base politique solide devrait donc être une considération première dans la hiérarchisation des priorités de l'action menée par l'Organisation, dans l'enchaînement et la définition des activités et dans la coordination de l'appui international apporté au secteur de la sécurité.

Processus de médiation et processus de paix

16. Dans la plupart des accords de paix négociés au cours des dix dernières années, la réforme du secteur de la sécurité n'a été abordée que de manière sommaire. Au lieu d'ébaucher le contour d'une architecture de sécurité viable et de modalités de gouvernance qui redéfiniraient l'équilibre des pouvoirs, ces accords n'ont souvent fait qu'établir les mécanismes auxquels il reviendrait d'entreprendre cette tâche³. En Libye, au Mali et au Soudan du Sud, on a vu combien il était difficile sur le plan politique de s'accorder sur des réformes en profondeur quand l'heure tourne et qu'un accord de paix pourrait mettre fin aux souffrances infligées à la population civile dans le cadre du conflit. En fait d'accord, on se contente parfois de simples dispositions de cessez-le-feu. Dans ce type de cas, il faudra recourir aux bons offices de manière ciblée et offrir des conseils techniques aux parties afin que celles-ci puissent progresser vers la définition d'une nouvelle architecture de sécurité et d'un plan de transition à long terme.

17. L'Accord pour la paix et la réconciliation signé en 2015 au Mali prévoyait la mise en œuvre de réformes globales du secteur de la sécurité, ancrées dans les principes d'inclusivité, de représentativité et d'unité du commandement des Forces de défense et de sécurité maliennes. En revanche, il n'apportait pas de réponse aux revendications régionales relatives à la décentralisation et à la diversification des forces de sécurité, dont la création d'une police territoriale dans les régions et le redéploiement de plus petites unités reconstituées, de composition ethnique diverse, dans le nord du pays.

³ DCAF, *Dispositions relatives à la RSS et au DDR dans les accords de paix* (Genève, 2020).

18. Ainsi, les questions centrales relatives aux arrangements de sécurité n'ont pas été tranchées au stade de la médiation mais renvoyées pour examen à des organes techniques et à un mécanisme d'application. La Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) a été chargée de soutenir la création des entités en question, à savoir une commission nationale de désarmement, démobilisation et réinsertion et un conseil national pour la réforme du secteur de la sécurité. L'entreprise a duré trois ans et malgré les efforts considérables déployés par la MINUSMA, aucun accord n'a encore été trouvé concernant la mise en œuvre des réformes envisagées dans l'accord de paix sur le plan des institutions et de la sécurité et de la défense, ni sur une stratégie de sécurité nationale.

19. Dans l'Accord revitalisé sur le règlement du conflit en République du Soudan du Sud, signé en 2018, les normes auxquelles devrait répondre la réforme du secteur de sécurité ont été évoquées dans les grandes lignes au chapitre consacré au cessez-le-feu permanent et aux dispositions transitoires de sécurité, mais c'est à un organe technique qu'on a confié le soin d'élaborer ultérieurement des plans de réforme détaillés. Grâce aux bons offices et aux conseils de la Mission des Nations Unies au Soudan du Sud (MINUSS), le Comité d'examen de la défense stratégique et de la sécurité créé en application de l'accord a progressé, quoique lentement, dans l'examen des différents aspects de la future réforme du secteur de la sécurité.

20. L'accord politique libyen signé en 2015 était centré sur les modalités de partage du pouvoir politique et les dispositions relatives à la sécurité n'y étaient abordées qu'en termes généraux, sous forme de principes tels que le contrôle démocratique civil et le monopole de l'État sur l'armée et la police. Le Conseil de sécurité a chargé la Mission d'appui des Nations Unies en Libye (MANUL) de contribuer à renforcer les capacités de l'appareil de sécurité libyen et de promouvoir la réunification des institutions chargées de la sécurité. Œuvrant à l'appui du processus de Berlin, la MANUL a facilité la tenue d'un dialogue interlibyen, notamment sur des questions de politique, de sécurité et d'économie. Cette approche, qui tient compte de l'interdépendance de ces trois domaines, ne devrait pas être négligée dans le cadre de la recherche d'une solution plus globale au conflit en Libye.

Recommandation 2

Le secteur de la sécurité étant souvent la voie d'accès la plus directe aux leviers de pouvoir, les dispositions de sécurité à long terme sont un sujet de contentieux politique central dans de nombreux conflits. Éviter la question du fonctionnement institutionnel du secteur de la sécurité dans le cadre des activités de rétablissement de la paix, c'est s'exposer à une résurgence des conflits. Il est essentiel que les médiatrices et médiateurs tiennent des échanges poussés avec les responsables politiques civils mais aussi avec les acteurs du secteur de la sécurité, souvent dotés d'une influence politique non négligeable.

Recommandation 3

Dans l'action qu'elle mène à l'appui de la réforme du secteur de la sécurité, l'Organisation s'attache en priorité à faciliter le dialogue politique sur des modalités de gouvernance du secteur de la sécurité qui soient durables, viables et tiennent compte des questions de genre, en formulant des conseils sur les modes de conception, de planification et de mise en œuvre de la réforme du secteur de la sécurité dès le début du processus de médiation, même lorsqu'il est dirigé par d'autres intervenants. Dans le cadre de la médiation, on peut être tenté de privilégier les accords à court terme plutôt que de s'attaquer à la question de l'accès aux institutions de sécurité et à celle de leur contrôle. Cependant, il importe que les parties et les acteurs de la médiation tiennent compte de ce qu'il en coûte de différer la conclusion d'indispensables accords à long terme.

Recommandation 4

Afin de renforcer son rôle consultatif en matière de réforme du secteur de la sécurité dans le contexte des processus de paix, l'Organisation continuera à intégrer toujours davantage les capacités dont elle dispose au Siège et au niveau des pays dans les domaines des affaires politiques, du secteur de la sécurité et de la médiation, notamment en menant des activités d'analyse et de planification conjointes des processus de réforme. Elle resserrera également sa coopération avec des partenaires essentiels, tels que les organisations régionales, en matière de réforme du secteur de la sécurité et de médiation.

Recommandation 5

On a constaté que les investissements ciblés dans les moyens de sécurité, le dialogue politique et la construction d'accords inclusifs étaient des conditions indispensables à une réforme viable du secteur de la sécurité. Les initiatives qui renforcent la confiance entre les institutions chargées de la sécurité et les populations locales et qui aident ces institutions, à tous les niveaux, à mieux répondre aux besoins locaux en matière de sécurité et en matière humanitaire, peuvent faire progresser le dialogue politique et préparer le terrain à une véritable réforme du secteur de la sécurité.

Dispositions temporaires et transitoires en matière de sécurité

21. Dans le cadre des processus de paix, il est courant d'entendre des appels à une transformation de la gouvernance et du fonctionnement institutionnel du secteur de la sécurité. Ces revendications peuvent avoir trait notamment à l'intégration d'ex-membres de groupes armés dans les structures de défense et de sécurité, ou encore, bien souvent, à la représentation de populations locales ou de certaines ethnies dans les institutions chargées de la sécurité. Il arrive fréquemment qu'au lendemain d'un conflit, les questions liées à la portée, aux critères et aux conditions de l'effort d'intégration et à la gouvernance du secteur ne soient pas tranchées. De fait, elles sont souvent éclipsées par les négociations portant sur les dispositions transitoires et autres arrangements ad hoc en matière de sécurité, qui n'ont qu'un impact à court terme.

22. Le cas du processus de paix au Mali est un exemple parlant. Les mouvements signataires de l'accord avaient subordonné leur participation au processus de désarmement, démobilisation et réinsertion à la mise en œuvre de la réforme du secteur de la sécurité et à l'intégration des groupes armés aux forces de défense et de sécurité maliennes. Bien qu'il n'ait pas été possible de parvenir à un accord sur ces questions, un projet pilote a été lancé en vue de redéployer progressivement des unités mixtes dans les régions de Gao, Kidal et Tombouctou, dans le nord du pays. En 2021, soit six ans après la signature de l'accord, quelque 50 % seulement des ex-combattants qu'il était prévu d'intégrer aux Forces de défense et de sécurité maliennes dans le cadre du projet les ont effectivement rejoints.

23. Au Soudan du Sud, sur la base des enseignements tirés de l'expérience en matière de réforme du secteur de la sécurité, c'est avec davantage de prudence que la communauté internationale a soutenu la mise en œuvre des dispositions transitoires de sécurité définies dans l'Accord revitalisé de 2018. La MINUSS s'est constamment employée à faciliter le dialogue et à formuler, avec pondération, des conseils relatifs au concept national de sécurité. La communauté internationale a systématiquement maintenu la position selon laquelle l'appui international apporté à la réforme du secteur de la sécurité serait subordonné à l'élaboration d'un projet national de réforme inclusif assorti d'un effort d'investissement national renforcé et transparent à l'appui des institutions de sécurité.

Recommandation 6

L'appui intensif à des dispositions transitoires et à des arrangements ad hoc en matière de sécurité, au-delà de mesures de confiance de base, n'a que rarement ouvert la voie à l'adoption de mesures de sécurité à plus long terme. Qui plus est, à trop investir dans ces dispositions, on risque de dissuader les protagonistes de trouver des accords durables, voire de fragmenter encore davantage l'environnement de sécurité, de nouveaux groupes pouvant se former dans l'optique de tirer profit des arrangements en place. Aussi, c'est avant tout sur le plan politique que l'ONU doit œuvrer pour aider les parties à trouver des accords durables sur la réforme et la gouvernance du secteur de la sécurité. L'Organisation renforcera ses capacités de conseil en ce qui concerne les modèles de réforme, notamment sur les plans de la conception des processus, de l'évaluation de leurs incidences financières et de leur calendrier. En parallèle, elle étudiera plus avant les différents exemples nationaux, en tirera des leçons et renforcera ses propres capacités, et celles des pays, en matière de planification stratégique de la réforme du secteur de la sécurité.

Cadres stratégiques et cadres de planification nationaux

24. Les politiques et stratégies de sécurité nationale sont depuis longtemps la marque de la prise en main de la réforme du secteur de la sécurité par les pays concernés. Signes d'une vision stratégique exprimée à l'intention des parties prenantes extérieures, elles visent à renforcer la transparence et l'application du principe de responsabilité au niveau national et témoignent des valeurs auxquelles le pays et toutes celles et ceux qui y vivent adhèrent en matière de sécurité. Ces particularités nationales se reflètent également dans les dispositions constitutionnelles et les lois qui régissent le secteur de la sécurité, en particulier en ce qui concerne la gouvernance et l'application du principe de responsabilité. Au fil des dix dernières années, l'ONU a placé l'appui à l'élaboration de projets nationaux de sécurité inclusifs au cœur de son action en faveur de la réforme du secteur de la sécurité.

25. Face aux conflits, à l'insécurité et à la violence, dont les dynamiques diffèrent d'une situation à l'autre, il n'existe pas de solution unique. Les cadres de sécurité établis sous la direction des pays sont l'occasion d'adapter les principes généraux de la réforme du secteur de la sécurité et de l'état de droit à la situation et aux besoins au niveau local. Il ressort toutefois de l'examen des cadres définis dans des zones touchées par des conflits que, dans les faits, ces documents ne tiennent souvent guère compte des enjeux des conflits ni des questions de genre.

26. Les fractures qui traversent la société, la concurrence pour l'accès aux ressources publiques et la réticence à s'attaquer aux risques et facteurs structurels de conflit dans le secteur de la sécurité sont de véritables freins à l'élaboration de cadres de sécurité crédibles et sans exclusive dans les zones touchées par un conflit. Dans des délais serrés, souvent imposés par des donateurs qui répugnent à offrir un appui en l'absence de cadre nationaux de planification, on aura malencontreusement tendance à privilégier les documents techniques élaborés par des spécialistes étrangers au détriment d'un dialogue et de consultations faisant intervenir tous les protagonistes. Plus largement, dans les situations de conflit actif, les cadres relatifs à la réforme du secteur de la sécurité ne devraient pas servir à justifier l'exécution de programmes en faveur des institutions de sécurité ou de programmes de renforcement des capacités soutenus par la communauté internationale qui seraient trop précoces au regard de l'évolution du dialogue politique et de l'avancée des réformes économiques et sociales.

27. Les cadres nationaux font souvent largement abstraction du contexte politique, économique, social, culturel et institutionnel dans lequel ils s'inscrivent. Dans les

zones où les populations n'ont traditionnellement pas été protégées par l'armée ni les forces de sécurité et se sont appuyées sur des mécanismes communautaires, les cadres nationaux ont souvent manqué de tenir compte de la réalité du terrain en donnant à ces mécanismes la place qui leur reviendrait dans une gouvernance du secteur durable et adaptée aux besoins locaux.

28. Comme l'a démontré l'action menée par l'ONU dans certaines zones d'Amérique latine et d'autres régions, l'adoption de politiques de sécurité ciblées et fondées sur des données probantes, élaborées en collaboration étroite avec le public et adossées à des mécanismes de participation et de surveillance emportant l'adhésion du public, peut changer la donne et faire diminuer la violence tout en renforçant la confiance entre les populations et les institutions publiques⁴. En Ukraine et en El Salvador, grâce à l'appui équilibré que l'Organisation a apporté aux autorités et aux organisations locales, en s'attachant à associer toutes les parties, les particularités et les besoins constatés au niveau local ont été pris en compte dans le processus national de planification des activités liées à la sécurité, ce qui a permis de créer des conditions propices à la consolidation de la paix et au développement.

Recommandation 7

Dans le cadre de l'élaboration des cadres nationaux relatifs à la sécurité, il faudrait s'intéresser en priorité au contexte national et local plutôt qu'aux indicateurs de capacité génériques. Il convient également de donner à la population, notamment aux femmes et aux jeunes, les moyens de participer davantage à la gouvernance du secteur de la sécurité, à l'échelon local, au niveau des collectivités et à celui de la société civile. Il est plus facile d'évaluer objectivement et d'ajuster rapidement les politiques qui sont centrées sur des problèmes de sécurité précis. À cet égard, on notera que ce type de politiques pourrait favoriser l'émergence d'idées nouvelles et adaptées aux besoins nationaux en ce qui concerne la conception des institutions et aboutir aux progrès durables sur le plan de la sécurité que les stratégies et programmes génériques de renforcement des capacités n'ont souvent pas permis d'obtenir. L'élaboration des politiques et stratégies nationales de sécurité offre une occasion précieuse d'ancrer la prise en compte des questions de genre dans tous les aspects de la réforme et de la gouvernance du secteur de la sécurité, de faire tomber les barrières juridiques, institutionnelles et réglementaires qui empêchent les femmes d'intervenir dans le secteur de la sécurité sur un pied d'égalité avec les hommes, et de faire en sorte que les femmes soient mieux représentées à tous les niveaux des institutions chargées de la sécurité.

Coordination de l'appui international dans les zones touchées par un conflit

29. La coordination de l'appui international apporté à la réforme du secteur de la sécurité est une tâche primordiale des autorités nationales. Au cours des dix dernières années, le Conseil de sécurité et les gouvernements ont souvent demandé à l'ONU de diriger le soutien apporté à cet effort de coordination, conformément à la politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme en cas d'appui de l'ONU à des forces de sécurité non onusiennes. L'Organisation a largement contribué à renforcer les mécanismes et règles régissant la coordination de la réforme du secteur de la sécurité. En exécutant les mandats qui leur avaient été confiés, la MINUSMA, la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine (MINUSCA), la MANUL et la Mission d'assistance des

⁴ Programme des Nations Unies pour le développement, *Analysis on innovation in citizen security and human rights in Latin America and the Caribbean – A perspective from the public policies and institutional management* (2020).

Nations Unies en Somalie ont renforcé le principe d'appropriation des programmes par les pays concernés, renforcé les capacités nationales de coordination, affermi les mécanismes chargés d'amener les auteurs de violations des droits humains et d'atteintes à ces droits à répondre de leurs actes, consolidé les partenariats et, plus largement, amélioré la coopération multilatérale. Grâce aux cadres de coordination ainsi mis en place, l'action menée est plus prévisible, chacun des partenaires prenant la tête des efforts déployés au titre des différents aspects de la réforme sous la direction globale des autorités nationales.

30. En dépit de ces progrès, le manque de coordination entre les partenaires internationaux continue de nuire à l'efficacité de la réforme du secteur de la sécurité⁵. Contrairement à ce que l'on observe dans d'autres domaines de l'assistance internationale, par exemple l'aide au développement ou l'action humanitaire, la coordination de l'action intéressant le secteur de la sécurité n'est pas encadrée par des principes fondamentaux. Elle reste donc cantonnée à des activités d'analyse, d'évaluation et de planification conjointes et n'est que rarement arrimée à des priorités clairement définies. Les programmes techniques de renforcement des capacités sont conçus et approuvés dans les capitales nationales et il est difficile de les adapter en fonction de l'évolution de la situation sur le terrain. Il importe à titre prioritaire de remédier à ces insuffisances et de coordonner la réforme du secteur de la sécurité dans le plein respect des principes convenus énoncés dans la résolution [2553 \(2020\)](#), notamment dans le domaine de la défense. Dans le cadre des mécanismes et processus de partenariat, il faudrait définir précisément le rôle qui revient à chacun, de façon que l'appui fourni par les acteurs internationaux gagne en prévisibilité.

Recommandation 8

Les opérations de paix élaboreront et actualiseront régulièrement des plans intégrés d'appui à la réforme du secteur de la sécurité conformes à leurs mandats et aux objectifs politiques poursuivis, qui définiront clairement le rôle qui reviendra aux différentes entités du système des Nations Unies, selon leurs mandats respectifs, tout en tenant compte de la contribution des autres acteurs bilatéraux et multilatéraux. En coopération étroite avec ses interlocuteurs nationaux et ses partenaires internationaux, l'Organisation procédera à des évaluations de la réforme du secteur de la sécurité qui serviront à éclairer la planification et le suivi et l'évaluation conjointe des activités d'appui.

Recommandation 9

Le Conseil de sécurité a prié le Secrétariat de nouer des partenariats stratégiques et de veiller, notamment dans le contexte des activités de coordination confiées à l'Organisation, à ce que l'appui international soit fourni de manière transparente, responsable et inclusive. Le Conseil a également prié le Secrétaire général de présenter, dans ses rapports concernant des situations données, des informations sur l'appui international apporté à la réforme du secteur de la sécurité. Dans l'exécution de ces tâches, l'Organisation collaborera étroitement avec les partenaires en vue de créer des mécanismes de planification conjointe de l'appui et de mieux tenir compte des priorités nationales dans les activités de planification. Elle établira également des mécanismes qui coordonneront l'appui international à la réforme du secteur de la sécurité, dans la droite ligne des résolutions [2151 \(2014\)](#) et [2553 \(2020\)](#) du Conseil. Dans les zones où le Conseil

⁵ Adedeji Ebo, « UN support to SSR: From peacekeeping to sustaining peace », in *The United Nations and Security Sector Reform: Policy and Practice*, Adedeji Ebo et Heiner Hänggi (dir.) (Vienne, 2020).

de sécurité a confié à l'Organisation le soin d'exécuter des tâches intéressant la réforme du secteur de la sécurité, il est essentiel de coordonner étroitement l'ensemble des activités d'appui international, qu'elles soient bilatérales, multilatérales ou exécutées par les entités du système des Nations Unies. Pour être efficace, cette coordination doit aussi prendre la forme d'une coopération au service de l'application conjointe des dispositions de la politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme.

IV. La réforme du secteur de la sécurité, facteur de pérennisation de la paix et de développement durable

31. Il appartient à chaque société de définir sa propre vision de la sécurité et de choisir et de mettre en place les mécanismes institutionnels et dispositifs de gouvernance les plus adaptés à ses traditions historiques, culturelles et économiques et à sa conception de la sécurité, dans le plein respect des obligations que le droit international fait aux États. Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 est un cadre de choix sur lequel s'appuyer dans la planification et la mise en œuvre de réformes du secteur de la sécurité adaptées aux circonstances locales qui permettront de relever des défis complexes et nouveaux, des changements climatiques à la révolution numérique en passant par l'urbanisation⁶.

Planifier le retrait et la transition des opérations de paix

32. La capacité des institutions nationales de sécurité à protéger les civils et à faire respecter les droits humains est un prérequis essentiel au retrait d'une opération de paix. En règle générale, quand ce retrait intervient, d'importantes réformes sont encore en cours ou ont été lancées et la responsabilité de l'appui à ces processus doit être transférée des opérations de paix à l'équipe de pays des Nations Unies et aux partenaires. À l'issue d'un processus de transition réussi, les autorités nationales disposent de stratégies abordables mobilisant l'ensemble de l'administration, appliquées dans le cadre plus global de la réforme de l'administration publique et des cadres nationaux de développement. Les opérations de paix jouent un rôle indispensable en ce qu'elles aident les autorités nationales, l'équipe de pays des Nations Unies et les partenaires concernés à collaborer au plus tôt et à poursuivre les réformes, en continuant d'exécuter les principales initiatives tout en veillant à ce que l'ensemble du processus soit financé sur la durée au niveau national et international.

33. Après le retrait de la Mission des Nations Unies au Libéria (MINUL) et de l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire (ONUCI), la réforme du secteur de la sécurité s'est imposée dans les deux pays comme un élément clé de la pérennisation de la paix. Depuis la fin du mandat de l'ONUCI, l'équipe de pays des Nations Unies a continué de soutenir la réforme du secteur de la sécurité et notamment les travaux des comités civilo-militaires locaux dans le cadre desquels la population participe à la mise en œuvre de la stratégie nationale de réforme. Dans ces contextes de transition, les coordonnatrices et coordonnateurs résidents doivent continuer à œuvrer sur le plan politique afin de donner aux équipes de pays la marge de manœuvre dont elles ont besoin pour mieux faire respecter l'état de droit et les droits humains, renforcer l'application du principe de responsabilité et améliorer la transparence dans le secteur de la sécurité, faisant ainsi rempart à toute résurgence du conflit.

⁶ Office des Nations Unies à Genève-DCAF, « The Impact of Climate Change on Global and Local Security Governance: Learning from Local Experiences of the Security Sector », rapport de séminaire (2020).

34. L'action du Fonds pour la consolidation de la paix est tout aussi déterminante. Au Libéria, par exemple, il a financé la création de comités de paix dans les 15 comtés du pays, comme suite concrète à la démarche axée sur la collectivité retenue dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité. Les mécanismes de ce type favorisent la participation publique et l'appropriation des réformes. Ils renforcent la légitimité des États qui restaurent progressivement leur autorité et reconstruisent le contrat social avec les populations et les parties prenantes locales, dans le prolongement des cadres de gouvernance plus largement définis dans les stratégies nationales de réforme du secteur de la sécurité.

35. Dans le cadre de la planification de la transition au Libéria, on s'est également attaché à contenir les coûts de la réforme du secteur de la sécurité mise au service de la consolidation de la paix. L'ONU et la Banque mondiale ont procédé conjointement à un examen des dépenses publiques dans le secteur de la sécurité et estimé qu'entre 2012 et 2018, le pays ferait face à un déficit de financement de 86 millions de dollars, compte tenu du coût des activités de maintien de l'ordre rapporté aux recettes prévues pour la période. À l'issue de cet examen, il a été recommandé que le Ministère des finances, le Conseil national de sécurité et les responsables des institutions de sécurité collaborent en vue de réallouer des ressources et de définir des mesures transversales.

Recommandation 10

Afin de veiller à ce que les réformes du secteur de la sécurité puissent être financées sur la durée après le retrait des opérations de paix, les représentantes et représentants de haut niveau du Secrétaire général collaboreront étroitement avec les autorités nationales pour faciliter et réaliser rapidement un examen des dépenses publiques dans le secteur de la sécurité, à la demande des pays concernés, l'objectif étant de garantir que les processus de réforme n'excèdent pas les moyens disponibles, qu'ils soient viables et pris en main au niveau national et que les éléments liés aux questions de genre y soient pris en compte, ressources suffisantes à l'appui. Cet exercice est particulièrement utile dans les contextes de transition car il aide les pays hôtes à prévenir et à atténuer les problèmes de financement qui se posent après le retrait des opérations de paix, lequel s'accompagne souvent d'une réduction des flux d'assistance financière internationale. Les opérations de paix peuvent offrir un appui technique à la conduite de ces examens, à différentes étapes clés du processus de réforme du secteur de la sécurité et de leur propre cycle de vie, y compris pendant leurs phases de démarrage et de transition, s'il leur est prescrit ou demandé de le faire. Le recours à des instruments de financement commun, par exemple les fonds d'affectation spéciale pluripartenaires, pourrait aussi faciliter la mise en œuvre durable des réformes du secteur de la sécurité.

Pérenniser la paix au-delà des situations de conflit

36. On voit de plus en plus fréquemment des autorités nationales demander à l'Organisation de les aider à concevoir, à coordonner et à mettre en œuvre leurs processus de réforme du secteur de la sécurité. Au Burkina Faso, en Gambie, en Guinée et au Lesotho, les gouvernements ont lancé ces réformes à l'issue d'un transfert pacifique du pouvoir. Pourtant, la situation en Guinée et au Burkina Faso, où l'armée a destitué les gouvernements élus, ne montre que trop bien à quel point il est difficile de faire sincèrement respecter l'un des principes clés des sociétés démocratiques, à savoir la subordination des forces armées à un contrôle civil.

37. Sur la base des priorités nationales et de la situation au niveau local, l'ONU s'est de plus en plus souvent appuyée sur toute l'expertise et tous les outils mobilisés au titre des piliers Paix et sécurité, Développement et Droits humains, sous la

direction des coordonnatrices et coordonnateurs résidents, ainsi que sur la Cellule mondiale de coordination des questions relatives à l'état de droit, afin d'aider les États Membres à développer leur secteur de la sécurité en tenant compte de l'évolution politique et démocratique de la société.

38. La contribution déterminante des coordonnatrices et coordonnateurs résidents a systématiquement été saluée, de même que le rôle charnière du Fonds pour la consolidation de la paix, qui a fourni des ressources à utiliser de manière souple à l'appui de la conception et de la coordination de la réforme du secteur de la sécurité. En Gambie, le Fonds a contribué à la mise en place d'un système de gouvernance et de gestion dirigé par les civils, renforcé la coordination entre les organisations internationales et régionales et facilité l'élaboration de la politique nationale de sécurité de 2019 et des stratégies relatives à la réforme du secteur de la sécurité qui en découlaient.

39. Il est essentiel de tirer parti des bons offices des organisations régionales et sous-régionales et d'harmoniser et de coordonner étroitement l'action menée avec les partenaires bilatéraux afin que l'appui international s'inscrive dans le temps long. L'ONU a œuvré de concert avec l'Union africaine et la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, en Gambie, et avec la Communauté de développement de l'Afrique australe, au Lesotho, afin de maintenir la dynamique d'engagement politique en faveur des réformes nationales du secteur de la sécurité. Grâce à des évaluations conjointes, il a été possible de forger dès le début du processus une compréhension commune des défis à relever sur les plans de la paix et du développement. Les missions d'évaluation technique interinstitutionnelles déployées en Gambie en 2017, 2019 et 2021 ont directement contribué à la définition des priorités nationales en matière de réforme du secteur de la sécurité et servi de points d'entrée aux interventions politiques coordonnées de l'ONU et de ses partenaires.

40. Dans les Balkans occidentaux, l'ONU a récemment aidé les autorités à élaborer un plan d'action régional visant à trouver une solution durable à la possession illégale, à l'utilisation abusive et au trafic d'armes légères et de petit calibre. Ce plan d'action a été mis en œuvre par l'intermédiaire de plans d'étapes élaborés sur mesure par chacun des bénéficiaires et assortis d'objectifs mesurables à atteindre dans des délais précis. La plateforme unique de coordination et de suivi au niveau régional créée avec l'appui de l'Union européenne et du fonds d'affectation spéciale pluripartenaires de l'ONU contribue également à faire en sorte que l'appui apporté par les partenaires et donateurs internationaux aux gouvernements de la région soit fourni rapidement et de manière ciblée et coordonnée.

41. Certains des principaux obstacles auxquels les gouvernements ont dû faire face tiennent au financement et à l'ordre de priorité des réformes ainsi qu'à la coordination de l'appui extérieur. Pressées par une population qui revendique des changements rapides et manifestes, les autorités doivent gérer un secteur de la sécurité qui grève le budget national mais dont les équipements et infrastructures sont obsolètes et dont les salariés – agents de police, soldats et fonctionnaires – sont mal rémunérés. Il est souvent délicat de renforcer la transparence des dépenses publiques, notamment dans les domaines des achats et de la gestion des états de paye, car cela peut bousculer les intérêts d'une série de groupes et de particuliers. Pourtant, il peut falloir en passer par là pour recruter et former des jeunes et, dans un même mouvement, ouvrir davantage le secteur et y améliorer la représentation des femmes.

42. L'absence de dispositifs de pensions viables au bénéfice du personnel du secteur de la sécurité pèse aussi sur le processus de réforme, sur le plan financier comme sur le plan politique. De ce fait, il est souvent difficile pour les gouvernements de rester engagés en faveur de réformes structurelles.

43. Au Burkina Faso, il a fallu presque quatre ans pour élaborer la stratégie de sécurité inclusive et adaptée aux réalités nationales, qui a été adoptée à la fin de 2020 à l'issue d'un vaste processus de consultations et de recherche du consensus associant les acteurs politiques, la société civile et les institutions chargées de la sécurité. Parallèlement, face à la dégradation rapide des conditions de sécurité, le gouvernement a dû réorienter son action et se concentrer sur les efforts de lutte contre le terrorisme dirigés par l'armée. Le Service de la lutte antimines de l'ONU a œuvré en partenariat avec le Ministère de la sécurité afin d'atténuer la menace que représentaient les engins explosifs improvisés. À la suite du coup d'État militaire survenu récemment, les engagements convenus au niveau national et la vision d'une réforme du secteur de la sécurité, centrés sur le renforcement des capacités policières et la gouvernance démocratique, ont été remis en question.

Recommandation 11

L'Organisation continuera de renforcer les compétences spécialisées et les moyens des coordonnatrices et coordonnateurs résidents, de sorte que ceux-ci puissent mieux accompagner les gouvernements qui s'efforcent de faire évoluer leur secteur de la sécurité et de le consolider dans le cadre de transitions démocratiques. L'appui ainsi fourni sans attendre, en tirant parti des renforts disponibles, par exemple le corps permanent des spécialistes de la réforme et de la gouvernance du secteur de la sécurité, créé à Brindisi (Italie) grâce aux ressources extrabudgétaires mises à disposition par les partenaires et les donateurs, doit notamment aider les gouvernements à planifier la réforme et à lever les fonds nécessaires pour répondre aux besoins les plus urgents.

Recommandation 12

L'intégration de la réforme du système de la sécurité aux plans nationaux de développement, qui permet d'ajuster les activités au fil du temps sans revenir sur les engagements relatifs aux réformes structurelles qui s'imposent, fait partie des pratiques optimales propres à assurer la continuité du processus et d'y associer toutes les parties. En reliant la réforme des institutions de sécurité aux plans de développement, on peut contribuer à éviter que dans les moments de crise, les réformes soit minées par la polarisation et la pensée à court-terme.

Financer la réforme du secteur de la sécurité et l'aide au développement

44. Certaines des décisions relatives au financement de la défense nationale sont encore trop souvent prises en dehors des cadres budgétaires nationaux, sans référence aux normes internationales relatives aux dépenses publiques et à la responsabilité financière et sans être soumises à un contrôle parlementaire. La confidentialité se justifie parfois en ce qui concerne des aspects choisis du budget national de la défense et du renseignement, mais dans ce cas de figure, des dispositifs de contrôle parlementaire à huis clos contribueraient à faire exister les contre-pouvoirs requis. Le manque de transparence dans la gestion des dépenses de sécurité dessert la budgétisation publique et démultiplie les risques de corruption dans le secteur de la sécurité, ce qui nuit à l'efficacité et au professionnalisme des forces de sécurité et sape la confiance du public dans les institutions. De plus, il importe de faire respecter les principes d'intégrité, d'impartialité et de transparence dans les activités d'appui externe, y compris la prestation de conseils spécialisés. La pratique des contreparties en matière de défense, c'est-à-dire des arrangements industriels compensatoires auxquels les gouvernements qui importent des armes subordonnent l'achat d'articles et services de défense auprès d'autres pays, est un exemple notoire de gestion financière non transparente suscitant des risques de corruption.

45. Alors que leur marge de manœuvre budgétaire se réduit et que le service de la dette augmente, d'autant plus sous l'effet de la crise de la COVID-19, les États Membres les plus fragiles ont encore moins de ressources à consacrer à la réforme du secteur de la sécurité.

46. Pour combler le déficit de financement de leur réforme du secteur de la sécurité et progresser vers la réalisation de l'objectif de développement durable n° 16, les pays touchés par un conflit ont plus que jamais besoin des ressources et de la coopération technique que peuvent offrir les intervenants extérieurs. Le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques considère que le financement externe de la réforme du secteur de la sécurité est un facteur de développement durable. Les membres du Comité peuvent donc comptabiliser les dépenses liées aux activités de coopération technique en faveur de la bonne gouvernance, du contrôle démocratique et du contrôle civil au titre de l'aide publique au développement.

47. Le canal de l'aide publique au développement est une source de financement externe encore trop peu exploitée au service de la réforme et de la gouvernance du secteur de la sécurité. Le Comité d'aide au développement a indiqué qu'en 2019, ses membres avaient alloué 802 millions de dollars à la gestion et à la réforme des systèmes de sécurité, soit 0,6 % du total de l'aide publique au développement versée sur l'année. Les pays accueillant des opérations de maintien de la paix des Nations Unies (Liban, Mali, République démocratique du Congo et Soudan du Sud) ont reçu chaque année environ 100 millions de dollars d'aide publique au développement à consacrer à la réforme du secteur de la sécurité. Malheureusement, ces montants ne peuvent suffire à combler les déficits de financement dont souffrent les États touchés par un conflit.

48. De plus, le secteur de la sécurité est exclu des cadres de financement nationaux intégrés pour le développement durable⁷. Il est à craindre que les ressources allouées à d'importantes priorités liées à la réforme et à la gouvernance du secteur de la sécurité, notamment à la gouvernance démocratique et à l'obligation pour les institutions de sécurité de rendre compte de leur action, ne soient pas suffisantes, alors même que ces questions ont rang de considération première dans les plans nationaux de prévention, de relèvement et de développement.

49. Le financement international de la réforme du secteur de la sécurité est fragmenté et manque de transparence. Aucun dispositif ne permet de suivre les flux d'assistance qui ne relèvent pas de l'aide publique au développement. Les donateurs n'utilisent pas de méthode harmonisée pour comptabiliser les différentes catégories d'appui, ce qui complique la tâche des mécanismes nationaux de contrôle et d'application du principe de responsabilité tels que les parlements, les organes de contrôle indépendant et la société civile. Cet état de fait nuit à la prise en main des programmes par les pays concernés ainsi qu'à l'efficacité de la planification, de la coordination et de l'évaluation de la réforme du secteur de la sécurité. À cet égard, il est encourageant de constater que les membres du Comité d'aide au développement et leurs partenaires s'entretiennent actuellement d'un nouveau concept de soutien public total au développement durable.

Recommandation 13

Il est essentiel d'intensifier l'appui au renforcement des capacités institutionnelles des États touchés par un conflit, de sorte que ceux-ci soient mieux à même de planifier, de mobiliser, de budgétiser, d'allouer et de dépenser

⁷ Modèle adopté dans le Programme d'action d'Addis-Abeba de 2015 dans le contexte de l'initiative en faveur du financement du développement. Voir <https://inff.org/fr/>.

de manière responsable les ressources nationales mises au service de la défense et de la sécurité, dans le respect des priorités définies à l'échelle du pays et selon un cadre de responsabilité et de contrôle solide, tout en veillant à tenir compte des besoins et des priorités intéressant les questions de genre. En rendant mieux compte de la part que représente l'aide extérieure à la sécurité dans le total de l'aide publique au développement durable apportée par les États Membres, on contribuerait à renforcer la transparence et la responsabilité mutuelle entre les partenaires du développement et la viabilité du financement national de la réforme du secteur de la sécurité. L'Équipe spéciale interinstitutions pour la réforme du secteur de la sécurité participera aux discussions sur la question.

50. L'Organisation a aidé les gouvernements centrafricain, libérien, malien et somalien à renforcer leurs capacités nationales de façon à pouvoir planifier, mobiliser, allouer et gérer efficacement les ressources internes et les contributions des donateurs mises au service des processus de réforme du secteur de la sécurité. En 2016, avec l'Union européenne et la Banque mondiale, l'ONU a aidé la République centrafricaine à dresser une évaluation du relèvement et de la consolidation de la paix et à formuler un plan national détaillant le coût des initiatives prioritaires, notamment en ce qui concerne la réforme du secteur de la sécurité. Pendant l'exercice 2017-2018, la MINUL a aidé les autorités libériennes à calculer le coût et à établir le budget du plan d'action relatif à la stratégie de sécurité nationale, ce qui a permis de garantir que le secteur de la sécurité bénéficierait d'un financement à long terme, dans la perspective du retrait et du départ de la Mission.

51. Dans le contexte de leur cadre de partenariat pour les situations de crise, l'Organisation et la Banque mondiale ont collaboré en vue de faciliter la tenue d'examens conjoints des dépenses publiques consacrées à la sécurité et à la justice dans cinq pays, à savoir : le Libéria (2011-2013 et 2017-2018), la Somalie (2014-2017), la République centrafricaine (2016-2017), la Guinée-Bissau (2017-2018) et la Gambie (2018-2019). Ces examens ont éclairé la planification des activités relatives à la sécurité nationale, dont l'établissement du plan de transition Libéria-MINUL en matière de sécurité et la conduite d'une évaluation du secteur de la sécurité en Gambie. On trouvera des orientations détaillées sur la méthode à laquelle répondent ces examens dans le manuel technique conjoint (2017) établi sur la question⁸.

Recommandation 14

L'ONU, l'Union africaine, l'Union européenne et la Banque mondiale devraient mieux coordonner l'appui qu'elles apportent à la réforme du secteur de la sécurité, au niveau de leur siège et au niveau des pays. Le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine et la Commission de consolidation de la paix devraient catalyser la mise en commun de l'expérience et des bonnes pratiques fondées sur les normes mondiales et régionales convenues en matière de réforme du secteur de la sécurité.

Recommandation 15

Il est capital de renforcer la complémentarité de l'action menée par tous les partenaires sur les plans de la sécurité internationale, de la consolidation de la paix et du développement pour que les ressources internationales mises au service des réformes du secteur de la sécurité soient utilisées de manière efficace et responsable. L'Organisation va créer des outils de planification de l'appui à la réforme du secteur de la sécurité à l'échelle du système, en coopération étroite

⁸ Bernard Harborne, William Dorotinsky et Paul M. Bisca (dir.), *Securing Development: Public Finance and the Security Sector: A Guide to Public Expenditure Reviews in the Security and Criminal Justice Sectors* (Banque mondiale-ONU, 2017).

avec ses principaux partenaires. Les principes auxquels obéira la coordination internationale de l'appui au secteur de la sécurité devront également favoriser la cohérence de l'action menée par les acteurs des sphères du développement, des droits humains, de la consolidation de la paix et de la sécurité, ainsi que le renforcement des partenariats stratégiques.

Recommandation 16

Dans le cadre d'accords de partenariats ciblés, l'Organisation encouragera encore les institutions financières internationales à mieux financer les réformes du secteur de la sécurité, de manière plus innovante, dans le cadre plus large des réformes du secteur public, afin de donner aux pays la marge de manœuvre budgétaire dont ils ont besoin pour procéder aux investissements requis dans le secteur de la sécurité⁹. Elle veillera également à mieux faire converger les outils de financement et de programmation disponibles en organisant régulièrement des activités de planification conjointe mobilisant le système des Nations Unies, l'Union africaine, l'Union européenne et la Banque mondiale, dans l'optique de s'attaquer en priorité aux risques structurels, d'inciter les parties nationales à honorer les engagements de réforme et de renforcer la capacité des institutions et autres mécanismes, à tous les niveaux de la société, à prendre part à la gouvernance du secteur de la sécurité. Ces mécanismes devraient également garantir que des ressources suffisantes soient débloquées à l'appui des mesures visant à renforcer la participation des femmes dans le secteur de la sécurité et leur rôle dans la conception, l'exécution, le suivi et l'évaluation des réformes menées dans ce domaine à l'échelle nationale.

V. Les questions de genre dans la réforme du secteur de la sécurité

52. Au fil des dix dernières années, de nombreux États Membres ont fait progresser l'égalité des genres dans leur secteur de la sécurité, notamment en ratifiant des instruments internationaux relatifs aux droits humains, en abrogeant des règlements discriminatoires et en appliquant des stratégies de sécurité nationale tenant compte des questions de genre. De ce fait, dans bien des pays, les femmes ont pu accéder à des postes du secteur de la sécurité traditionnellement occupés par des hommes. En 2021, à l'échelle mondiale, 12 % des ministres de la défense étaient des femmes¹⁰, preuve que le changement peut intervenir même au plus haut niveau. Partout dans le monde, l'application des normes définies par l'Organisation concernant la prise en compte des questions de genre dans la réforme du secteur de la sécurité a sensiblement progressé depuis l'adoption de la résolution 2553 (2020), dans laquelle le Conseil de sécurité a encouragé pour la première fois les États Membres à élaborer des stratégies et programmes de réforme qui élimineraient les obstacles juridiques, institutionnels et réglementaires à la participation pleine et véritable des femmes au secteur de la sécurité et permettraient à celles-ci d'être mieux représentées dans ce secteur, à tous les niveaux.

⁹ Entre autres exemples d'innovation, on peut citer notamment la proposition de la Banque africaine de développement tendant à créer des obligations d'investissement indexées sur la sécurité grâce auxquelles les pays d'Afrique pourront lever des fonds sur les marchés mondiaux dans l'optique de renforcer leur sécurité.

¹⁰ Données publiques émanant de 193 pays compilées en août 2021 par le Groupe de la réforme du secteur de la sécurité du Bureau de l'état de droit et des institutions chargées de la sécurité (Département des opérations de paix).

53. Néanmoins, les questions de genre ne sont expressément mentionnées que dans 4 des 11 résolutions dans lesquelles le Conseil de sécurité a défini des mandats relatifs à la réforme du secteur de la sécurité dans des pays en particulier¹¹. Par ailleurs, même lorsque des mandats et politiques ont effectivement été définis, on constate un écart manifeste entre les objectifs fixés dans ces cadres et les ressources politiques, techniques et financières dont l'Organisation dispose pour agir¹².

Pour des secteurs de la sécurité plus inclusifs et plus responsables : lever les obstacles à la participation des femmes

54. Il est largement entendu que la promotion de l'égalité des genres et de la participation des femmes dans le secteur de la sécurité est une étape clé de la construction d'institutions comptables de leur action, qui soient plus inclusives et répondent mieux aux besoins des populations. Pourtant, il ressort des évaluations conduites par l'ONU et ses partenaires¹³ que les femmes font toujours face à des obstacles politiques, réglementaires, juridiques et institutionnels de taille qui les empêchent d'être recrutées, de faire carrière et d'être promues dans le secteur de la sécurité. Ces obstacles prennent des formes diverses : perpétuation de rôles de genre traditionnels ; exclusion des programmes de formation professionnelle et des postes de combat ; caractère inadéquat des installations, du matériel et des uniformes ; politiques discriminatoires à l'égard des femmes enceintes ; manque d'accès aux services de garde d'enfants ; actes de harcèlement sexuel perpétrés par des collègues et des supérieurs ; faiblesse des mécanismes d'application du principe de responsabilité ; existence de règles et règlements entravant l'accès des femmes à des postes de rang supérieur¹⁴.

55. Au 31 octobre 2021, les femmes ne représentaient que 7,5 % des effectifs en tenue des opérations de paix¹⁵. Dans le cadre de l'Initiative Elsie pour la participation des femmes aux opérations de paix¹⁶, 18 évaluations des obstacles qui entravent toujours le déploiement des femmes dans les opérations de paix au niveau national ont été lancées dans toutes les régions du monde.

56. L'Organisation a pris des mesures d'ampleur afin d'aider les pays à faire tomber ces barrières et à renforcer la participation des femmes dans le secteur de la sécurité en procédant à des évaluations, en créant des quotas, en révisant les politiques

¹¹ Mission d'appui des Nations Unies en Libye, Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali, Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine et Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo.

¹² Département des opérations de paix, « Consultation on "Strengthening UN Peace Operations Support to Gender-Responsive Disarmament, Demobilization and Reintegration and Security Sector Reform: Leveraging opportunities and lessons learnt" » (2019).

¹³ Sur la base des données recueillies dans le cadre de l'établissement du présent rapport auprès d'entités des Nations Unies basées dans 27 pays. Il a également été procédé à d'autres évaluations. Voir notamment : Programme des Nations Unies pour le développement, *The Position of Women in the Armed Forces in the Western Balkans* (2014 et 2021) ; Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, Organisation internationale de police criminelle, *Women in Law Enforcement in the ASEAN Region* (2020).

¹⁴ Voir Département des opérations de paix, « Uniformed Gender Parity Strategy 2018-2028 » (stratégie sur la parité des genres applicable au personnel en tenue pour la période 2018-2028), consultable à l'adresse suivante : peacekeeping.un.org/sites/default/files/uniformed-gender-parity-2018-2028.pdf.

¹⁵ Statistiques générées relatives aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies, Composition du personnel en tenue des Nations Unies par mission, type de personnel et genre (experts en mission, membres des unités de police constituées, policiers, officiers d'état-major et membres des contingents), au 31 octobre 2021.

¹⁶ Voir <https://dcaf.ch/elsie-initiative>.

relatives aux ressources humaines et en tenant compte des questions de genre dans les processus de recrutement. En République centrafricaine, par exemple, la MINUSCA aide les institutions chargées de la sécurité à atteindre le quota de 35 % de femmes prescrit dans la loi relative à l'égalité. Grâce à l'appui apporté par l'ONU, le taux de représentation des femmes dans la police est passé de 5 % à 15 % en Somalie et de 3,5 % à 6 % dans l'État de Palestine. En 2020, dans les Balkans occidentaux, les femmes comptaient pour 6 % à 9 % des effectifs des forces armées, contre 3 % à 6 % en 2012.

Renforcer les capacités des appareils de sécurité nationaux pour prévenir la violence et protéger les populations

57. Le manque de représentativité et de diversité au sein du secteur de la sécurité mine la confiance des populations envers les institutions publiques et entame la capacité des pays à lutter contre la violence et à proposer des services de sécurité adaptés aux besoins de chacun et chacune. Le ressentiment lié à des atteintes commises par les forces de sécurité peut faire naître ou raviver un conflit violent, peser sur l'image que la population se fait de l'État et dissuader les femmes, les jeunes et les collectivités de collaborer avec les services de sécurité, voire les pousser à se tourner vers d'autres acteurs pour obtenir protection et justice¹⁷.

58. À l'échelle mondiale, 10 % seulement des femmes qui ont subi des violences sexuelles font appel à la police¹⁸. Dans les zones touchées par un conflit, il est courant que la population se défie des institutions chargées de la sécurité, les membres des forces de sécurité figurant souvent parmi les principaux auteurs de violence sexuelle liée au conflit et d'autres formes de violence de genre¹⁹. En République démocratique du Congo, la MONUSCO a appuyé les enquêtes et les poursuites lancées concernant des crimes graves commis contre la population civile, au terme desquelles de hauts responsables de l'armée nationale et de groupes militaires armés ont été traduits en justice et emprisonnés. L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime et le PNUD aident les gouvernements du monde entier à renforcer la capacité des appareils de sécurité nationaux à prévenir les violences sexuelles et fondées sur le genre et à protéger les populations, de l'Iraq au Kirghizistan en passant par le Mexique, le Nigéria et le Pakistan.

59. Il reste essentiel de mettre fin à l'impunité et de créer des dispositifs de vérification des antécédents pour éviter que des auteurs de violence sexuelle et d'autres violations graves des droits humains et atteintes à ces droits soient recrutés, fassent carrière ou soient promus dans le secteur de la sécurité. En République démocratique du Congo, 137 soldats, dont des gradés, ont fait l'objet de poursuites depuis que l'armée a adopté un plan d'action visant à prévenir et combattre la violence sexuelle, en 2014. Au Soudan du Sud, la Représentante spéciale du Secrétaire général chargée de la question des violences sexuelles commises en période de conflit et la MINUSS ont pris part à l'élaboration d'un plan d'action dans lequel ont été définies des mesures de vérification des antécédents devant empêcher le recrutement d'auteurs de violence sexuelle liée au conflit. En Somalie, les orientations relatives à la sélection et au recrutement des agents de police et à la vérification de leurs

¹⁷ Organisation des Nations Unies et Groupe de la Banque mondiale, *Pathways for Peace : Inclusive Approaches for Preventing Violent Conflict* (« Chemins pour la paix : approches inclusives pour la prévention des conflits violents ») (Washington, 2018).

¹⁸ Division de statistique du Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat de l'ONU, *Les femmes dans le monde 2015 : des chiffres et des idées* (New York, 2015).

¹⁹ Voir le rapport de 2021 du Secrétaire général sur la violence sexuelle liée aux conflits (S/2021/312).

antécédents formulées et appliquées par la police somalienne prévoient également un dispositif de vérification visant à empêcher le recrutement d'auteurs de violence sexuelle.

Recommandation 17

L'Organisation continuera à renforcer sa capacité à intégrer les questions de genre à l'ensemble des activités qu'elle exécute à l'appui de la réforme du secteur de la sécurité. Elle va également publier un rapport sur l'égalité des sexes et le statut des femmes dans le secteur de la défense dont les pays pourront s'inspirer pour faire en sorte que les femmes soient mieux représentées au sein des forces armées et parmi les contingents déployés dans les opérations de paix. À l'échelle nationale, l'ONU travaillera de concert avec les États Membres pour les aider à évaluer les obstacles qui entravent la participation des femmes dans le secteur de la sécurité, en particulier au niveau de la prise de décision.

Recommandation 18

La création de dispositifs de vérification des antécédents visant à empêcher les auteurs de violence sexuelle de rejoindre le secteur de la sécurité a toujours rang de priorité. Il s'agit notamment de mettre en place des dispositifs efficaces de contrôle et d'application du principe de responsabilité afin de mettre un terme à l'impunité de toutes les formes de violence à l'égard des femmes et des membres de groupes sous-représentés employés dans les institutions de sécurité et de lutter contre toutes les formes d'atteintes commises contre des femmes et des filles par des membres des forces de sécurité. L'Organisation s'attachera également à faire en sorte que les femmes employées dans le secteur de la sécurité et les organisations de la société civile soient associées dès le départ aux négociations relatives aux arrangements de sécurité découlant des accords de paix, aux politiques, stratégies et opérations mises en œuvre en matière de sécurité nationale et aux dépenses militaires.

VI. Conclusion

60. À l'échelle nationale et internationale, le passé nous l'a montré maintes fois : la réforme du secteur de la sécurité est une question délicate et primordiale du point de vue de l'instauration d'une paix durable et du rétablissement de la confiance du public envers l'État. L'Organisation a constaté l'insuffisance des approches d'appui purement technique mises en œuvre sans que les conditions politiques nécessaires aient été réunies et sans que la réforme ait été suffisamment prise en main au niveau national. Alors que l'ONU s'engage en faveur d'un nouveau programme commun visant à reconstruire la confiance et à consolider le contrat social entre les gouvernements et les sociétés, il lui faut redoubler d'efforts pour renforcer l'état de droit et les droits humains et veiller à ce que les forces de sécurité protègent les populations et les processus démocratiques. Le bilan dressé dans le présent rapport confirme que l'ONU a un rôle déterminant à jouer, en accompagnant les États Membres dans la réforme de leur secteur de la sécurité. À cet égard, elle doit s'appuyer sur les bons offices des représentantes et représentants de haut niveau du Secrétaire général, approfondir ses connaissances et s'adjoindre les services de spécialistes impartiaux afin d'aider les gouvernements à évaluer leur secteur de la sécurité, à planifier et à concevoir la réforme tout en renforçant la coopération et la coordination internationales, conformément aux principes convenus. Cela suppose que les États Membres consolident encore les bases de réformes et de modes de gouvernance du secteur de la sécurité qui soient solides, crédibles et efficaces.