



**DIRECTION DE LA COOPERATION POUR LE DEVELOPPEMENT
COMITE D'AIDE AU DEVELOPPEMENT**

DCD/DAC(2003)30/REV3
A usage officiel

**REFORME DES SYSTEMES DE SECURITE ET GOUVERNANCE, PRINCIPES ET BONNES
PRATIQUES**

Réunion à haut niveau du CAD, 15-16 avril 2004

La déclaration et le document qui suivent /sont soumis pour ENTERINEMENT à la réunion à haut niveau du CAD, prévue les 15 et 16 avril 2004. La déclaration pourrait ensuite être transmise au Conseil de l'OCDE pour information, ainsi que l'ont recommandé plusieurs participants à la réunion du CAD au niveau des hauts fonctionnaires.

Une fois entériné, ce document sera déclassifié et publié dans la série des Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD.

La présente version française tient compte des modifications apportées dans les REV2 et REV3 de la version anglaise.

Contact : Lisa Williams – Tél. 33 (0)1 45 24 90 27, lisa.williams@oecd.org
Fax : 33 (0)1 44 30 61 47

JT00161328

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|----|
| Déclaration | 4 |
| I. Introduction | 9 |
| Contexte | 9 |
| Défis et approches | 10 |
| II. Intégrer les travaux sur la sécurité dans les activités relatives au développement : des cadres qui font appel à l'ensemble de l'administration | 13 |
| Définitions et acteurs..... | 13 |
| Principes directeurs pour une réforme efficace des systèmes de sécurité | 15 |
| Améliorer la notification | 18 |
| Intégrer la sécurité parmi les préoccupations de fond des pouvoirs publics et adopter une approche qui englobe tous les secteurs de l'administration..... | 18 |
| Elaborer des stratégies de programmation | 22 |
| Promouvoir une division du travail efficace entre les acteurs du développement..... | 24 |
| III. Pérennité de l'engagement des donateurs à appuyer les efforts de réforme conduits par les pays eux-mêmes : approches de la programmation | 26 |
| Favoriser l'appropriation du processus de réforme par les acteurs locaux et renforcer les structures institutionnelles | 27 |
| Elaborer des approches de la réforme des systèmes de sécurité tenant compte du pays et du contexte | 37 |
| Encourager les gouvernements à élaborer des stratégies multisectorielles gérables | 39 |
| Contribuer à créer les conditions qui engendreront une demande locale de changement | 40 |
| Trouver des points d'ancrage et définir des modalités de collaboration avec les acteurs locaux..... | 41 |
| Adopter une perspective régionale | 42 |
| ANNEXE I. Synthèse des principaux résultats de l'enquête auprès des donateurs et des enquêtes par région auprès des pays partenaires effectuées en 2002-2003 | 46 |
| Encadrés | |
| Encadré 1. Rétrospective..... | 3 |
| Encadré 2. Les femmes, la paix et la sécurité..... | 12 |
| Encadré 3. Définition de la justice transitoire | 15 |
| Encadré 4. Soutien apporté par le Royaume-Uni au Sierra Leone pour ses réformes | 19 |
| Encadré 5. Bonnes pratiques - Promouvoir la cohérence des politiques au moyen des mécanismes de financement | 20 |
| Encadré 6. Bonnes pratiques - Des mécanismes de financement au service des besoins de l'action..... | 21 |
| Encadré 7. Bonnes pratiques - Le Partenariat en faveur de la réforme de la gouvernance en Indonésie..... | 25 |
| Encadré 8. Catégories d'activités en rapport avec la réforme des systèmes de sécurité | 27 |
| Encadré 9. Bonnes pratiques - Renforcer la gouvernance démocratique dans le secteur de la sécurité : Un cadre d'évaluation institutionnelle | 28 |
| Encadré 10. Bonnes pratiques - Processus d'examen du secteur de la défense en Afrique du Sud | 29 |
| Encadré 11. Bonnes pratiques – Gestion des risques : Intégrer le secteur de la défense dans les travaux sur les dépenses publiques | 30 |
| Encadré 12. Bonnes pratiques – Soutenir et relier entre eux les réseaux régionaux..... | 32 |
| Encadré 13. Bonnes pratiques – Renforcement des capacités des services de police sud-africains | 34 |
| Encadré 14. Armes contre développement : une initiative intégrée fondée sur une démarche communautaire mise en œuvre au Cambodge | 35 |
| Encadré 15. Bonnes pratiques – Armes de petit calibre et réforme des systèmes de sécurité..... | 36 |
| Encadré 16. L'aide à la démobilisation, au désarmement et à la réintégration en Afghanistan : une approche globale de la réforme des systèmes de sécurité..... | 37 |
| Encadré 17. Bonnes pratiques – L'aide du PNUD en faveur du dialogue sur les questions de défense..... | 38 |
| Encadré 18. La réforme du système de sécurité au Sierra Leone | 38 |
| Encadré 19. Bonnes pratiques – Trouver un point d'ancrage pour l'action à l'appui de la réforme des systèmes de sécurité : L'examen du système de défense de l'Ouganda | 39 |
| Encadré 20. Bonnes pratiques – La Mission d'assistance régionale aux Iles Salomon..... | 40 |
| Encadré 21. Bonnes pratiques – Le dialogue Sud-Sud sur la gouvernance et la transformation des systèmes de sécurité | 41 |
| Encadré 22. Bonnes pratiques – Des cadres d'action participatifs pour la réforme des systèmes de sécurité..... | 42 |
| Encadré 23. Une aide au développement régional s'inscrivant dans une démarche intégrée : l'Initiative Ogata en Afghanistan..... | 43 |
| Encadré 24. Conclusions de l'enquête en Afrique | 48 |

Encadré 1. Rétrospective

Le Comité d'aide au développement (CAD) s'intéresse à la réforme des systèmes de sécurité depuis le milieu des années 90, à travers les travaux de son Réseau sur les conflits, la paix et la coopération pour le développement (CPDC). En 1997, le Réseau CPDC a organisé un atelier et publié un document sur les dépenses militaires et la sécurité. Dans les *Lignes directrices initiales du CAD sur les conflits, la paix et la coopération pour le développement* parues en 1998, est mise en évidence l'importance du lien entre sécurité et développement, importance sur laquelle insistent davantage les *Lignes directrices* de 2001 intitulées *Prévenir les conflits violents et «Problèmes de sécurité et coopération pour le développement : Un cadre conceptuel destiné à améliorer la cohérence des politiques »*, Dossiers du CAD 2001, Volume 2, n. 3 . Le présent document se veut affiner l'analyse fournie dans ces précédents ouvrages. Y sont exposés, sous forme d'encadrés en particulier, des exemples de bonnes pratiques et d'enseignements dérivés de l'expérience accumulée. Pour sa rédaction, le Réseau CPDC s'est appuyé, entre autres, sur les résultats de deux grandes enquêtes concernant la réforme des systèmes de sécurité visant, l'une, à recenser les activités de réforme des système de sécurité mises en œuvre dans 110 pays se répartissant entre quatre zones géographiques (Afrique ; Asie-Pacifique ; Amérique latine et Caraïbes ; et Europe du Sud-Est, Communauté des Etats indépendants (CEI) et Baltique) et, l'autre, les initiatives prises par les donateurs à l'appui de la réforme des systèmes de sécurité. L'annexe 1, intitulée « Une étude internationale de la réforme des systèmes de sécurité en 2002-2003 », contient un descriptif des enquêtes conduites par le CPDC avec le concours du Secrétariat du CAD sous la houlette de Dylan Hendrickson. L'observation des évolutions récentes et la documentation parue ces dernières années sur la réforme des systèmes de sécurité ont constitué des sources d'inspiration plus importantes encore. A aussi été mise à profit la synthèse rédigée par Dylan Hendrickson et Nicole Ball, objet du document DCD/DAC/CPDC(2003)4 intitulé « Good Practice and Working Principles in Security System Reform ».

REFORME DES SYSTEMES DE SECURITE ET GOUVERNANCE : PRINCIPES ET BONNES PRATIQUES

DECLARATION

1. La sécurité est fondamentale pour préserver les moyens d'existence des populations, faire reculer la pauvreté et assurer la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement. Elle implique la sécurité des personnes et de l'Etat, l'accès aux services sociaux et des processus politiques. Elle constitue une mission essentielle des pouvoirs publics, une clé du développement économique et social et une condition incontournable de la protection des droits humains.

2. La sécurité est importante pour les pauvres et les autres catégories vulnérables de la population, en particulier les femmes et les enfants, lesquels seront les premières victimes de la criminalité et de l'insécurité, avec le climat de peur qui en résulte, en cas de défaillance de la police, de la justice et du système pénal ou de corruption de l'armée. Il leur sera en conséquence encore moins facile d'accéder aux services publics, d'investir dans leur propre avenir et d'échapper à la pauvreté.

3. La sécurité est essentielle pour l'amélioration de la gouvernance. Des structures et des dispositifs de sécurité inadéquats peuvent entraîner des déficiences au niveau de la gestion des affaires publiques, être source d'instabilité ou contribuer à l'émergence de conflits violents, autant de facteurs qui nuiront à un recul de la pauvreté. Comme l'a souligné le Secrétaire général des Nations unies dans son rapport de septembre 2003 sur l'application de la Déclaration du Millénaire, « il nous faut faire encore plus pour éviter que la violence n'éclate bien avant que les structures politiques et économiques n'aient été affaiblies par des tensions et des conflits internes au point de s'effondrer ».

4. Les gouvernements des pays de l'OCDE et les acteurs qui y oeuvrent dans la sphère du développement s'appliquent à aider les pays partenaires à mettre en place des structures et mécanismes propres à leur permettre de gérer le changement et de régler les différends par des moyens démocratiques et pacifiques. Le soutien à la réforme des systèmes de sécurité s'inscrit dans le cadre de cette action. L'objectif en est de rehausser la capacité des pays partenaires de répondre à tout l'éventail des besoins de la société nationale en matière de sécurité d'une manière qui soit compatible avec les normes démocratiques et les principes de bonne gestion des affaires publiques et de la règle du droit. Compte tenu des restrictions concernant les éléments qui peuvent être financés par l'aide publique au développement (APD), les gouvernements des pays de l'OCDE désireux d'intervenir sur ce plan pourraient devoir faire appel à des ressources provenant de sources autres que l'APD pour soutenir les activités menées dans ce domaine.

5. La réforme des systèmes de sécurité est une composante essentielle de l'action à engager à l'appui de la « sécurité humaine » au sens large, notion inventée par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) dont une définition est fournie dans le rapport de la Commission sur la sécurité humaine, *La sécurité humaine – maintenant*. Les objectifs poursuivis en matière de sécurité humaine renvoient à des questions en rapport avec les moyens d'existence et l'organisation sociale des pauvres, par exemple, qui débordent le champ de celles qui sont évoquées ici. Le soutien à la réforme des systèmes de sécurité lui-même déborde largement le cadre étroit des activités plus traditionnelles d'aide centrées sur la

défense, le renseignement et la police. Le système de sécurité englobe l'armée, la police et la gendarmerie, les services de renseignement et autres organes similaires, les institutions judiciaires et pénitentiaires ainsi que les instances civiles élues et dûment désignées auxquelles il revient d'en assurer le contrôle et la supervision (Parlement, Exécutif, ministère de la Défense, notamment).

6. A travers la présente déclaration et le document qui l'accompagne, les donateurs membres du CAD souhaitent inciter leurs propres gouvernements/organismes, les pays en développement et les organisations internationales à renforcer les travaux sur la réforme des systèmes de sécurité. Cela nécessite une planification stratégique afin qu'il en résulte une amélioration des politiques, des pratiques et du partenariat entre tous les acteurs. Le CAD réaffirme ici sa volonté de creuser le lien entre sécurité et développement mis en évidence dans ses Lignes directrices et la Déclaration qui les accompagne sur le thème *Prévenir les conflits violents*.

7. Soucieux de rallier l'adhésion des pays partenaires et d'autres acteurs aux activités à l'appui de la réforme des systèmes de sécurité, les donateurs membres du CAD s'engagent à respecter les principes de base suivants :

- **Veiller à ce que la réforme des systèmes de sécurité soit centrée sur l'être humain, suscite l'appropriation locale et se fonde sur des normes démocratiques et le respect des droits de l'homme et de la règle du droit, l'objectif étant de mettre un terme à la terreur.**
- **Considérer la réforme des systèmes de sécurité comme un cadre propre à structurer la réflexion sur les moyens qui s'offrent de régler les divers problèmes de sécurité auxquels sont confrontés les Etats et leur population grâce à une intégration plus étroite des politiques de développement et de sécurité ainsi qu'à un renforcement de la participation des civils et de leur pouvoir de contrôle.**
- **Inscrire les activités à l'appui de la réforme des systèmes de sécurité dans des stratégies plurisectorielles, s'appuyant sur une évaluation approfondie des besoins de la population et de l'Etat en matière de sécurité.**
- **Se conformer, pour la mise au point des réformes à opérer dans les systèmes de sécurité, aux principes de base auxquels doit obéir toute action de réforme du secteur public, notamment la transparence et l'obligation de rendre des comptes.**
- **Appuyer la mise en œuvre de la réforme des systèmes de sécurité sur des processus et politiques clairement définis, visant à mettre en place les capacités institutionnelles et humaines voulues pour que la politique de sécurité donne des résultats efficaces.**

Parallèlement, le CAD convient des dix recommandations suivantes afin qu'une action soit engagée pour :

Faire de la paix et de la sécurité des fondements du développement et du recul de la pauvreté

8. Montrer clairement en quoi la paix, la sécurité et le développement se renforcent mutuellement est essentiel pour mobiliser la volonté et les ressources nécessaires à l'établissement de systèmes de sécurité durables, propres à apporter une contribution à la réalisation des objectifs de développement. Susciter une convergence de vues, à l'échelon international, sur les concepts, problèmes et approches en rapport avec la réforme des systèmes de sécurité favorisera l'émergence de cadres d'action et de programmes d'aide efficaces et d'une démarche plus intégrée, ou moins contradictoire, à l'égard de la réforme des systèmes de sécurité. En conséquence, les donateurs membres du CAD s'appliqueront à :

- i. **Œuvrer ensemble, dans les pays partenaires, à faire clairement ressortir les motivations, principes et objectifs des travaux sur la réforme des systèmes de sécurité.** Il faut susciter l'émergence, entre les intervenants extérieurs et les acteurs locaux, d'une vision commune et s'interroger sur la manière dont telle ou telle activité en rapport avec la réforme des systèmes de sécurité se raccorde au processus général de réforme du système de sécurité du pays considéré et aux besoins de son développement. A cet effet, il peut être utile de s'appuyer sur une évaluation des besoins du pays en matière de sécurité et du contexte dans lequel doivent s'inscrire les réformes – par exemple un examen du système national de sécurité – réalisée par les acteurs locaux compétents ou en collaboration avec eux.

Favoriser l'adoption d'approches de la réforme des systèmes de sécurité associant l'ensemble de l'administration et l'examen des changements institutionnels nécessaires

9. Afin d'assurer l'intégration des politiques de développement et de sécurité dans l'action publique grâce à l'adoption d'une démarche globale à l'appui de la réforme des systèmes de sécurité et de la gouvernance démocratique, les donateurs membres du CAD s'emploieront, en collaboration avec les gouvernements et instances de leurs pays et avec la communauté internationale, à :

- ii. **Rehausser la cohérence des politiques par l'adoption d'une approche de la réforme des systèmes de sécurité associant l'ensemble de l'administration,** encourager le dialogue entre ministères, opérer des changements institutionnels et **faire de la sécurité un souci constant,** au niveau des orientations stratégiques et de la gouvernance, des gouvernements des pays donateurs et partenaires. En l'absence d'une telle approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration, les mesures prises dans un segment de cette dernière risquent d'aggraver les problèmes de sécurité au lieu de les atténuer. L'intégration des considérations de réforme des systèmes de sécurité dans le cadre d'une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration est particulièrement importante compte tenu de l'attention accrue portée à la lutte contre le terrorisme dans les programmes d'aide de certains pays de l'OCDE à l'appui de la sécurité. (Le CAD a consacré à la question du terrorisme et du développement une déclaration et un ouvrage de référence, qui sont parus en 2003 sous le titre *Inscrire la coopération pour le développement dans une optique de prévention du terrorisme : principaux points d'ancrage pour l'action.*) Le CAD a par ailleurs apporté récemment à la définition des dépenses pouvant être comptabilisées dans l'« aide publique au développement » des précisions qui tiennent compte de la nécessité de préserver l'intégrité et la crédibilité des statistiques du CAD. L'adoption d'approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration permettrait plus facilement d'associer des financements provenant de l'APD et des crédits venant d'autres composantes du budget pour apporter l'assistance voulue.
- iii. **Améliorer la coordination, l'harmonisation et la répartition du travail entre tous les acteurs, qu'ils oeuvrent dans le domaine du développement ou ailleurs, présents dans un même pays partenaire.** Il est essentiel que les donateurs soutiennent réellement les mécanismes existant au niveau du pays, surtout compte tenu du fait que les restrictions imposées par la loi aux interventions des organismes d'aide dans le domaine de la réforme des systèmes de sécurité et les moyens opérationnels dont ils disposent à cet effet ne sont par partout les mêmes. Une répartition des tâches devrait permettre à chaque intervenant d'exploiter ses avantages comparatifs sans nuire à l'effort commun.
- iv. **Cerner le rôle revenant aux gouvernements des pays de l'OCDE dans le règlement de problèmes en rapport avec la sécurité** tels que la corruption dans les transactions internationales, le blanchiment des capitaux, le crime organisé, le maintien de forces de sécurité privées apparentées à des milices grâce notamment au soutien des entreprises multinationales, la traite d'être humains, la prolifération des armes de destruction massive, la prévention du terrorisme, et le commerce illicite d'armes de petit calibre et d'armes légères.

Faciliter l'appropriation et la conduite par les pays partenaires des efforts de réforme

10. L'expérience montre qu'un processus de réforme ne peut être couronné de succès si ceux qui entreprennent ces réformes n'y adhèrent pas et ne le font pas leur. L'assistance doit être conçue pour apporter un soutien aux gouvernements et autres acteurs des pays partenaires aux différentes étapes du processus de réforme ; elle ne consiste pas à déterminer la voie qu'ils doivent suivre et à les y faire avancer.

11. Un problème majeur auquel s'est heurtée la réforme des systèmes de sécurité dans certaines régions, notamment l'Afrique, a été l'absence de participation, et d'adhésion, des acteurs locaux aux programmes de réforme qui se mettaient en place. Le cas est particulièrement fréquent dans les situations de « partenariat difficile ».

12. Les donateurs membres du CAD s'engagent, afin de faciliter l'appropriation et la conduite des réformes par les pays partenaires, à :

- v. **Tenir compte du fait que les besoins et les priorités en matière de réforme des systèmes de sécurité ainsi que le contexte dans lequel ce processus doit s'inscrire diffèrent grandement d'un pays à l'autre.** L'ampleur des changements à opérer, les objectifs à poursuivre, les façons de voir et les démarches adoptées sont extrêmement variables. Une approche au cas par cas est par conséquent importante. Il est donc essentiel que les donateurs fassent preuve de souplesse dans leurs cadres stratégiques et l'élaboration de leurs programmes après avoir pris la mesure de la capacité et de la volonté de réforme de chaque pays ainsi que de sa disposition à prendre en main le processus.
- vi. **Choisir des modalités d'aide qui concourent à renforcer l'appropriation locale du processus de réforme ainsi que les structures institutionnelles et les capacités humaines** indispensables à une gestion du système de sécurité compatible avec de saines pratiques de gouvernance démocratique et une gouvernance financière transparente. Aider à susciter une demande locale de changement, étayée par un projet d'avenir, en soutenant des activités de nature à :
 - Renforcer le dialogue entre les forces de sécurité, les acteurs du système de sécurité dans son ensemble, les organisations de la société civile, notamment les groupes de femmes et les minorités ethniques, et le grand public, et réunir l'éventail voulu de compétences.
 - Montrer comment intégrer les considérations relatives au système de sécurité dans la planification de l'action publique, les processus de gestion et de détermination des dépenses et du budget du secteur public, et les efforts de lutte contre la corruption.
 - Favoriser l'instauration d'un dialogue et de mécanismes propres à renforcer la confiance à l'échelon régional.
- vii. **S'appliquer en priorité, dans ce contexte, à encourager les gouvernements à élaborer des stratégies plurisectorielles gérables et à aider les parties prenantes à déterminer les solutions les mieux adaptées à leurs besoins.** Cela impliquera notamment de trouver comment utiliser au mieux les ressources limitées disponibles et comment intégrer aux systèmes en place des dispositifs propres à inciter au changement, ce qui nécessitera souvent de recourir à des approches novatrices afin d'élargir le débat compte tenu de la diversité des besoins et des priorités en matière de réforme des systèmes de sécurité et des facteurs qui incitent à opérer une telle réforme.
- viii. **Soutenir les efforts de la société civile pour instaurer un environnement propice à des réformes à l'appui de la gouvernance démocratique des systèmes de sécurité.** Dans les pays où

les pouvoirs publics se désintéressent de la question ou où les capacités font défaut, en particulier, il est important de préparer le terrain, au niveau politique aussi bien que stratégique. Il convient en conséquence d'encourager le dialogue à travers les structures de la société civile et des réseaux d'envergure régionale, et de fournir des informations, exemples à l'appui, sur la manière dont d'autres pays ont entrepris de relever le défi de la réforme de leur système de sécurité.

- ix. **Trouver des points d'ancrage et définir des modalités pour la collaboration avec les acteurs locaux** et s'appliquer à **mettre à profit les initiatives existantes** afin d'éviter de multiplier les structures organisationnelles et modes opératoires imposés aux gouvernements des pays partenaires.
- x. **Adopter une perspective régionale même lorsque l'aide est destinée à appuyer un programme de réforme national**, et soutenir les organisations régionales ou infrarégionales ayant des activités en rapport avec la sécurité, en oeuvrant par leur intermédiaire lorsque c'est possible. Les évolutions observées à l'échelle régionale ou dans des pays voisins peuvent exercer une grande influence, positive ou négative, sur les processus de développement et de refonte du système de sécurité d'un pays. La mise en place avec le soutien de la communauté internationale de dispositifs propres à renforcer la confiance à l'échelon régional peut contribuer à atténuer des suspicions et des tensions susceptibles de conduire à une militarisation et d'aggraver les risques de confrontation violente entre pays voisins.

Prochaines étapes

13. Les donateurs membres du CAD conviennent en conséquence de respecter du mieux possible les termes de présente déclaration et du document qui l'accompagne et appellent le Réseau du CAD sur les conflits, la paix et la coopération pour le développement à soutenir ou parrainer l'organisation d'ateliers régionaux avec des pays partenaires afin d'approfondir la réflexion sur les concepts qui précèdent et d'examiner des moyens concrets de stimuler l'action des pouvoirs publics et le changement institutionnel. Parmi les autres questions sur lesquelles le Réseau CPDC pourrait également se pencher figurent l'instauration de mécanismes administratifs et financiers propres à favoriser la cohérence des politiques à l'égard de la réforme des systèmes de sécurité, ainsi que les moyens qui s'offrent d'encourager l'insertion dans les systèmes nationaux de dispositifs incitant à la réforme.

REFORME DES SYSTEMES DE SECURITE ET GOUVERNANCE : PRINCIPES ET BONNES PRATIQUES

I. Introduction

14. L'objectif général de la réforme des systèmes de sécurité est de créer un climat de sécurité propice au développement, à la lutte contre la pauvreté et à la démocratie. Pour l'atteindre, il faut que deux conditions fondamentales soient remplies : (i) l'Etat doit être capable de créer, à travers sa politique et ses programmes de développement, une situation propre à atténuer l'impact des facteurs de vulnérabilité auxquels la population est exposée ; (ii) l'Etat doit être capable d'employer les instruments d'action à sa disposition pour prévenir ou prendre en main les phénomènes qui menacent la sécurité et sont préjudiciables au bien-être de la collectivité.

15. La notion de sécurité, qui désigne, dans son sens classique, la protection de l'Etat contre les menaces militaires, fait ici l'objet d'une redéfinition selon trois grands axes qui constituent le socle de l'action à engager dans le domaine de la réforme des systèmes de sécurité :

- Au lieu d'être presque exclusivement centrée sur la stabilité de l'Etat et la sécurité du régime en place, la politique de sécurité vient désormais s'inscrire dans une optique plus vaste qui englobe le bien-être de la population et le respect des droits humains ;
- La sécurité et le développement apparaissent de plus en plus comme indissociables, ce qui donne matière à intégrer les considérations de sécurité dans les orientations stratégiques et les préoccupations liées aux principes de bonne gestion. Le public est donc appelé à faire preuve d'une plus grande vigilance à l'égard de la politique de sécurité ;
- Les institutions de l'Etat chargées d'assurer la sécurité font l'objet d'une réévaluation. L'armée est désormais considérée comme un instrument parmi d'autres de la politique de sécurité, une attention plus grande étant portée aux instruments juridiques, sociaux et économiques traditionnels.

16. L'action à engager dans le domaine de la réforme des systèmes de sécurité doit viser à répondre à trois défis interdépendants auxquels tous les Etats sont confrontés : (i) définir un cadre institutionnel clair pour assurer la sécurité, qui permette d'intégrer la politique de sécurité et celle du développement et fasse appel à tous les acteurs concernés ; (ii) renforcer la gestion des institutions chargées de la sécurité ; (iii) constituer des forces de sécurité compétentes et professionnalisées qui soient responsables devant les instances civiles.

Contexte

17. Depuis dix ans, les donneurs sont de plus en plus conscients du fait que le contexte en matière de sécurité peut être favorable ou, au contraire, préjudiciable au développement. Jusqu'à une date récente, comme la sécurité se ramenait à la sécurité militaire et à la protection de l'Etat, les acteurs du développement considéraient que l'aide dans ce domaine était avant tout du ressort de leurs homologues

des forces armées, des services de renseignement et de la police. A la fin des années 90, cette conception s'est mise à évoluer à mesure que l'existence de liens étroits entre sécurité et développement s'est faite plus évidente.

18. Les travaux du CAD sur les systèmes de sécurité ont débuté en 1997 avec un examen des approches suivies par les membres pour traiter les questions d'ordre militaire, qui a permis d'établir des liens entre des problèmes différents touchant à la sécurité. Le CAD a ensuite défini un cadre conceptuel pour l'aide au titre de la sécurité. Cet exercice a abouti à l'intégration de notions essentielles concernant la sécurité dans les Lignes directrices élaborées par le CAD en 2001 sous le titre *Prévenir les conflits violents : quels moyens d'action ?*. Les questions relatives à la sécurité sont également traitées dans les Lignes directrices du CAD *La réduction de la pauvreté*, également établies en 2001.

Défis et approches

19. Si la vision qu'ont les donneurs de la sécurité et du développement connaît actuellement une évolution sensible, l'enquête dont ceux-ci ont fait l'objet en 2002-03 montre que, s'agissant de traduire les nouveaux concepts relatifs à la sécurité dans des politiques et des programmes, les progrès sont moindres. Le but de ce document est de remédier à cette situation en aidant les donneurs à (i) mieux saisir les défis que pose aujourd'hui la sécurité aux pays en développement et en transition ; (ii) établir un lien entre sécurité et développement ; (iii) intégrer la réforme des systèmes de sécurité dans les travaux concernant le développement ; (iv) mettre en place des cadres d'action mieux conçus et accroître l'efficacité de la programmation.

20. Les définitions élaborées au sein du CAD et reprises dans la section suivante mettent l'accent sur la gouvernance des systèmes de sécurité, de façon à permettre aux acteurs du développement de travailler sur les aspects de la sécurité qui ont avec ce dernier les liens les plus étroits. C'est sur cette base qu'ils pourront collaborer avec leurs homologues de la défense et de la sécurité. Dans le cadre de leurs travaux sur la réforme des systèmes de sécurité, les donneurs devront s'atteler à trois grandes tâches :

- **Bien appréhender la relation entre développement et sécurité et l'action à engager dans le domaine de la réforme des systèmes de sécurité et susciter une convergence de vues sur cette dernière**, ainsi que sur les approches requises et les avantages offerts par une démarche qui fait intervenir tous les acteurs. Le sens attribué au concept fondamental de réforme des systèmes de sécurité et aux termes s'y rapportant diffère sensiblement selon les donneurs, tout comme les approches suivies, car il est fonction de leur mission, de leurs priorités et de leurs contraintes. Par conséquent, une convergence de vues s'impose sur ce concept, même si la terminologie employée peut être variable.
- **Encourager la définition de cadres de réforme des systèmes de sécurité qui englobent l'ensemble de l'administration ou de l'organisation concernée, afin que tous les travaux qui seront réalisés dans ce domaine soient reliés à une stratégie globale reposant sur le dialogue et la collaboration entre ministères**. Les approches de la réforme des systèmes de sécurité qui s'intéressent uniquement aux questions de développement peuvent difficilement être articulées avec les politiques relatives à la défense et aux autres aspects pertinents de la sécurité. Les travaux sur cette réforme doivent être éclairés par une connaissance et une prise en compte des efforts accomplis dans tous les domaines connexes. L'intégration des activités consacrées à la politique du développement et à la sécurité peut contribuer à prévenir les situations d'insécurité et les conflits violents.
- **Veiller à ce que les travaux relatifs à la réforme des systèmes de sécurité soient effectivement intégrés dans la programmation générale du développement et appuient les réformes réalisées sous la conduite des pays partenaires**. L'intégration de la réforme des systèmes de sécurité à tous les niveaux des organismes de développement s'est faite lentement en raison d'une méconnaissance des préoccupations des pouvoirs publics dans ce domaine et de l'importance de cette réforme pour le développement, mais la situation est en train de changer. Cette intégration peut encourager les pays

partenaires à élaborer les cadres institutionnels nécessaires à l'élaboration de politiques de sécurité centrées sur l'être humain, soucieuses des groupes vulnérables, notamment les femmes, les enfants et les minorités ethniques, et fondées sur le principe de la gestion démocratique des affaires publiques (voir l'encadré 2).

21. La réforme des systèmes de sécurité est aussi une notion "nouvelle" pour beaucoup de pays en développement et en transition, c'est pourquoi les partenaires locaux y adhèrent peu. Certains d'entre eux en ont été dissuadés car ils avaient le sentiment que ce concept ne tenait pas suffisamment compte de la diversité de leurs situations, et parce que l'aide qu'ils recevaient auparavant de la part des donateurs dans le domaine de la sécurité était parfois subordonnée au respect de conditions rigoureuses. D'autres ont déjà engagé des mesures de réforme intéressant les systèmes de sécurité, mais en employant des appellations différentes. Les donateurs ont donc d'autant plus intérêt à être informés sur ces dispositifs et à apporter une aide qui permette d'en tirer parti et de les renforcer.

22. Il est nécessaire de disposer d'informations, d'évaluations et d'analyses plus nombreuses sur ce qui se fait dans le domaine de la réforme des systèmes de sécurité, aussi bien du côté des donateurs que chez les pays partenaires, et en particulier sur les actions efficaces et sur celles qui ne le sont pas selon les situations. En poursuivant ses travaux dans ce domaine, le CAD peut aider à mieux cerner la façon dont doivent être abordées les questions relatives à la sécurité, et à susciter à ce sujet une convergence de vues au niveau international.

Encadré 2. Les femmes, la paix et la sécurité

Les actions menées à l'appui de la réforme des systèmes de sécurité, qui visent notamment à favoriser une redistribution du pouvoir et la mise en place de procédures politiques démocratiques et durables, offrent aussi un moyen d'œuvrer à l'égalité entre hommes et femmes. En se limitant à considérer les femmes comme des victimes des conflits violents et de l'insécurité, on risque d'occulter le rôle qu'elles sont susceptibles de jouer en tant que conciliateurs dans les processus de reconstruction et de rétablissement de la paix. Dans le monde entier, des femmes et leurs organisations ont amorcé le dialogue et la réconciliation dans des communautés et des villages. Leur opinion en ce qui concerne les questions de paix et de sécurité est essentielle pour le processus de paix et de décision à tous les niveaux. De fait, les donateurs ont revu leurs politiques en matière de prévention des conflits afin de tenir compte des points de vue des hommes et des femmes en la matière et de mettre en évidence les cas où une attention particulière doit être accordée aux femmes ou aux hommes. En 2001, ils se sont engagés à s'appliquer à :

- Soutenir les organisations de femmes durant les conflits pour leur permettre de participer à la médiation, aux négociations et aux tentatives d'institutionnalisation du processus de paix¹
- Concevoir leurs politiques et programmes de façon à fournir un soutien aux organisations de femmes qui s'occupent plus particulièrement des situations de conflit et à encourager la formation de coalitions et d'alliances de femmes à l'appui de la construction de la paix, aux niveaux régional et infrarégional. C'est ainsi que l'initiative *Women for Peace in the Solomon Islands* contribue efficacement à appuyer et encourager les efforts déployés par les femmes à tous les niveaux².
- Encourager le renforcement des capacités de participation des femmes à la vie publique. Les processus de recherche et de construction de la paix devraient faire intervenir des femmes en tant que décideurs à tous les niveaux et prendre en considération leurs préoccupations à chaque stade.
- Encourager la représentation des femmes dans les processus de paix. La militarisation caractéristique des périodes précédant un conflit a souvent pour effet de placer les femmes en marge des processus de décision.
- Envisager de concevoir des programmes particuliers pour venir à bout des traumatismes psychiques et émotionnels induits par les violences de toutes sortes commises à l'égard de femmes et d'hommes et sensibiliser l'opinion à l'aggravation générale de la violence, y compris la violence familiale, dans les sociétés fortement militarisées, avec les conséquences qui en découlent sur la possibilité et la volonté de régler les litiges par des moyens pacifiques. Des travaux sont nécessaires pour étoffer les informations ventilées par sexe concernant ces problèmes, notamment les bases de données et les matériels statistiques.
- Améliorer l'accès des femmes aux ressources durant les processus de remise en état et de réconciliation. De nombreuses dispositions relatives à l'administration publique et à la législation sont renégociées au sortir d'un conflit, ce qui peut offrir l'occasion de garantir ou de renforcer les droits des femmes, leur maîtrise de ressources de première importance comme la terre ainsi que leur accès à l'éducation et aux dispositifs judiciaires.
- Mettre au point des méthodes spécifiques pour la prise en charge des femmes (et des hommes), des jeunes et des enfants qui ont été victimes de violence et d'abus sexistes du fait d'un conflit.

Source : *Prévenir les conflits violents : quels moyens d'action ?*, 2001, pp. 61-62 ; « Women in Violent Conflict and Peace-building: Global Perspectives », International Alert, Londres, 2000. La Résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations unies reconnaît la nécessité de nommer plus de femmes en qualité de représentants et envoyés spéciaux chargés de missions de bons offices, d'observateurs militaires, de membres de la police civile, de spécialistes des droits de l'homme et de membres d'interventions humanitaires dans le cadre des opérations de paix sur le terrain.

¹ OCDE/CAD, *Gender Equality Tipsheets*, "Conflict, Peace Building, Disarmament, Security".

² «Resolving Conflict in Solomon Islands: The Women for Peace Approach», Alice Pollard. Development Bulletin, novembre 2000, <http://devnet.anu.edu.au/db53.html>.

II. Intégrer les travaux sur la sécurité dans les activités relatives au développement : des cadres qui font appel à l'ensemble de l'administration

23. Il est essentiel de parvenir à cette convergence de vues au niveau international sur les problèmes, concepts et approches concernant la réforme des systèmes de sécurité pour offrir aux gouvernements des pays donateurs l'assise nécessaire à la définition de stratégies plus cohérentes et mieux intégrées de soutien des pays partenaires.

Définitions et acteurs

24. Les Lignes directrices du CAD intitulées *Prévenir les conflits violents : quels moyens d'action ?* présentent une définition générale de la réforme des systèmes de sécurité (la figure 1 donne idée de la manière dont se recoupent les divers domaines d'intervention en rapport avec la réforme des systèmes de sécurité).

*"La "sécurité" est de plus en plus considérée comme une situation globale dans laquelle les personnes et les communautés vivent libres, en paix et à l'abri du danger, participent pleinement à la gestion des affaires publiques, jouissent de leurs droits fondamentaux, ont accès aux ressources et produits de première nécessité, et vivent dans un environnement qui ne nuit pas à leur santé et à leur bien-être. [...] la sécurité des personnes et la sécurité des Etats se renforcent mutuellement [...] un grand nombre d'institutions publiques et d'autres instances peuvent être chargées d'assurer certains aspects de la sécurité. Cette conception de la sécurité est conforme à la notion générale de sécurité humaine promue par le PNUD et largement utilisée par les acteurs du développement."*³

'La réforme du secteur de la sécurité'⁴ est une autre expression qui sert à désigner la transformation du 'système de sécurité', lequel comprend tous les acteurs, leurs rôles, responsabilités et actions, qui unissent leurs efforts « afin que [la] gestion et [le] fonctionnement [de ce système] soient plus respectueux des normes démocratiques et des sains principes de bonne gestion des affaires publiques, et contribuent ainsi à l'efficacité du dispositif en matière de sécurité."

25. Le système de sécurité comprend les acteurs directs suivants :

- *Acteurs essentiels de la sécurité* : forces armées ; police ; gendarmerie ; forces paramilitaires ; garde présidentielle, services de renseignements et de sécurité (militaires et civils) ; garde-côte ; garde-frontière ; administration des douanes ; unités de réserve ou unités locales de sécurité (protection civile, gardes nationaux, milices).
- *Organes de gestion et de surveillance de la sécurité* : organes du pouvoir exécutif ; organes consultatifs nationaux sur la sécurité ; corps législatif et commissions d'enquête parlementaires ; ministères de la Défense, de l'Intérieur, des Affaires étrangères ; chefs coutumiers et autorités traditionnelles locales ; organismes de gestion financière (ministères des Finances, services du budget,

³ Lignes directrices du CAD *Prévenir les conflits violents : quels moyens d'action ?* (2001), encadré 5 : Définitions liées à la sécurité, p 42. Voir également « La sécurité humaine – maintenant » (2003), Rapport de la Commission sur la sécurité humaine, www.humansecurity-chs.org.

⁴ Certains donateurs emploient l'expression « réforme du secteur de la sécurité », mais celle-ci présente une certaine ambiguïté car on ne sait pas au juste si elle renvoie uniquement aux forces armées (le « secteur de la sécurité ») ou au contraire à l'ensemble des acteurs qui oeuvrent dans les domaines liés à la sécurité. Le CAD a donc choisi l'expression « réforme des systèmes de sécurité » pour désigner le programme d'action qui fait appel à cet ensemble d'acteurs.

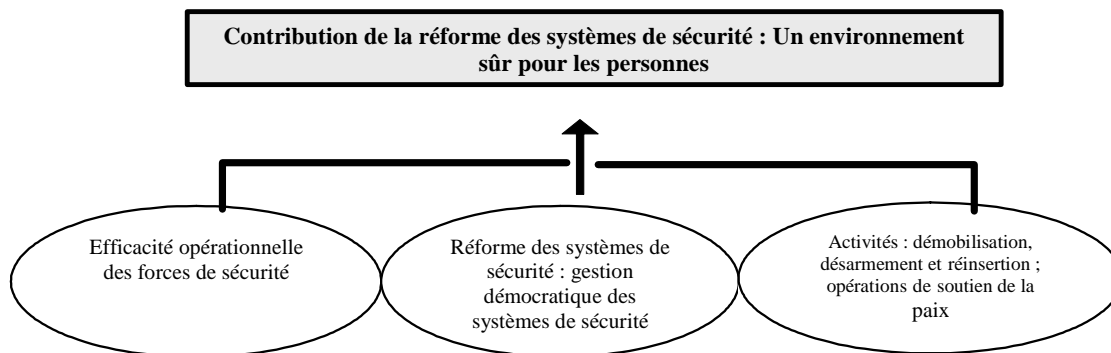
services de vérification et de planification financières) ; organisations de la société civile (commissions publiques de surveillance et commissions d'examen des plaintes du public).

- *Institutions judiciaires et organismes chargés de l'exécution de la loi* : magistrature ; ministères de la Justice ; administration pénitentiaire ; services chargés des enquêtes et des poursuites pénales ; commissions et médiateurs pour les droits humains ; systèmes judiciaires coutumiers et traditionnels.
- *Forces de sécurité non officielles*, auxquelles les donateurs font rarement appel : armées de libération ; guérillas ; gardes du corps privés ; sociétés privées de sécurité ; milices des partis politiques.

26. A l'appui de cette définition, on peut lire, dans la déclaration intitulée "Prévenir les conflits violents : orientations à l'intention des partenaires extérieurs", ce qui suit :

"Nous reconnaissons la nécessité d'aider les pays partenaires à mettre en place des systèmes légitimes et responsables de sécurité pour prévenir les conflits. Cet aspect relève directement de la bonne gouvernance et de la gestion du secteur public. La réforme du secteur de la sécurité doit notamment viser à promouvoir la transparence, l'Etat de droit, la reddition de comptes et un débat informé et à renforcer la capacité des instances législatives d'exercer un contrôle adéquat sur le système de sécurité. Elle doit associer un large éventail d'acteurs, allant de l'armée et de la police aux instances judiciaires et pénales en passant par les ministères des Affaires étrangères, des Echanges et du Commerce et les organisations de la société civile (OSC). Une telle réforme joue un rôle essentiel dans la rationalisation des dépenses liées à la sécurité. Compte tenu des restrictions concernant les éléments qui peuvent être financés par l'aide publique au développement (APD), les gouvernements des pays de l'OCDE désireux d'intervenir sur ce plan pourraient devoir éventuellement faire appel à des ressources provenant de sources autres que l'APD pour soutenir les activités menées dans ce domaine. [...] Toute paix durable repose sur les principes fondamentaux que sont la bonne gouvernance, la sécurité humaine, la démocratie, le respect de l'Etat de droit et des droits de la personne et un système ouvert et équitable d'économie de marché".

Figure 1.



27. Toute action à l'appui de la réforme des systèmes de sécurité au sens où l'entend le CAD doit prendre appui sur les principes de base énoncés dans les paragraphes qui suivent. Depuis l'élaboration des définitions précédentes, a par ailleurs vu le jour sous l'égide du PNUD la notion de justice transitoire. Relevant d'une approche novatrice de la réforme du système judiciaire, la justice transitoire fait partie intégrante du système de sécurité et des thèmes de travail des acteurs du développement dans ce domaine (voir l'encadré 3).

Encadré 3. Définition de la justice transitoire

Le programme d'action en matière de réforme des systèmes de sécurité englobe également la question de la "justice transitoire". Les mécanismes judiciaires peuvent être utilisés au cours de la phase de transition de la guerre à la paix, en vue de rechercher une solution aux problèmes posés par la coexistence de nombreux contrevenants et de nombreuses victimes, qui peuvent représenter une menace pour la paix et la stabilité à long terme. Cela est particulièrement important dans les pays qui sortent d'un conflit, où les auteurs de violations des droits humains peuvent continuer à vivre en toute impunité au sein de leur communauté en raison du manque de moyens des institutions chargées de la justice ou de la sécurité. Ce type de situation risque de saper encore la confiance de la population dans le système de sécurité. Dans certains cas, des tribunaux peuvent être mis en place en vue de juger les auteurs des atteintes les plus graves aux droits humains. De plus, le recours à des organismes chargés de mettre en lumière la vérité et d'œuvrer à la réconciliation est de plus en plus admis lorsque le manque de capacités en matière judiciaire ou la multiplicité des crimes et délits permettent difficilement d'engager des poursuites à l'encontre de tous ceux qui les ont commis. Ces organismes peuvent jouer un grand rôle dans la prévention des conflits car ils servent à établir la mémoire des faits qui ont marqué le conflit et à corriger ainsi les idées fausses. En outre, les commissions vérité et réconciliation peuvent formuler des recommandations propres à empêcher de futurs conflits. Les mécanismes de la justice transitoire contribuent à rendre le contexte politique plus fiable et à créer les conditions nécessaires à une réforme ultérieure des systèmes de sécurité et à la construction de la paix.

Source : PNUD

Principes directeurs pour une réforme efficace des systèmes de sécurité

28. Les principaux défis à relever et règles à suivre pour œuvrer à la réforme des systèmes de sécurité peuvent être résumés à travers cinq grands principes directeurs. Ceux-ci peuvent être interprétés différemment selon le contexte institutionnel. Les gouvernements des pays de l'OCDE n'en doivent pas moins donner la priorité aux efforts propres à créer, au sein de la communauté internationale, un consensus plus grand sur la façon dont l'aide liée à la sécurité doit être dispensée. Ces principes constituent un point de départ pour le dialogue à mener à cette fin. Ils sont applicables aux travaux menés par les gouvernements des pays de l'OCDE et leurs ministères chargés du développement, les autres organismes concernés par la sécurité et l'ensemble de la communauté internationale de l'aide.

1. Les valeurs fondamentales sur lesquelles appuyer la réforme des systèmes de sécurité doivent permettre de faire en sorte que celle-ci soit centrée sur l'être humain, suscite l'appropriation à l'échelon local et repose sur des normes démocratiques et le respect des droits humains reconnus au niveau international, ainsi que sur le principe de la primauté du droit. Le but doit être de créer un environnement où il soit possible de vivre à l'abri de la peur.

29. Afin d'exercer des effets aussi durables que possible sur les populations concernées, le processus de réforme des systèmes de sécurité doit être pris en charge à l'échelon local et fondé sur des valeurs démocratiques et le respect des droits humains reconnus au niveau international. Ça ne signifie pas que pour engager ne serait-ce que des efforts partiels de réforme, il doit exister au préalable une démocratie parlementaire à même de fonctionner. Il n'empêche que les stratégies de réforme qui s'appuient sur des institutions démocratiques et les capacités dont elles sont dotées et qui contribuent à les renforcer ont davantage de chances de réussir. La programmation de l'aide extérieure doit tenir expressément compte de ces facteurs favorables. Les principes qui régissent les programmes de réforme des systèmes de sécurité doivent être transparents et définis en commun avec toutes les parties prenantes. L'expérience montre que les objectifs de ces programmes peuvent souvent être difficiles à concilier. Il peut ainsi y avoir contradiction entre, d'une part, la volonté de renforcer le contrôle démocratique et le respect par les forces de sécurité de l'obligation de rendre des comptes et, d'autre part, les efforts visant à améliorer les moyens opérationnels requis pour stabiliser la situation en matière de sécurité. Il peut également y avoir incompatibilité entre les stratégies de réduction des déficits budgétaires, lesquelles sont souvent imposées par les donateurs et conduisent à comprimer fortement les dépenses de sécurité, et la nécessité d'investir

dans des dispositifs de sécurité efficaces et viables. Il est donc d'autant plus important d'instaurer un cadre participatif qui permette de mettre clairement en lumière les besoins et les points de vue de toutes les parties prenantes, et de les prendre en compte.

2. La réforme des systèmes de sécurité doit être considérée comme un cadre propre à structurer la réflexion sur les moyens qui s'offrent de résoudre les divers problèmes de sécurité auxquels sont confrontés les Etats et leur population par une intégration plus étroite des politiques de développement et des mesures de réforme de ces systèmes.

30. La solution aux problèmes de sécurité que connaissent les Etats et leur population doit être recherchée au cœur des politiques de développement et de sécurité. Les cadres de réforme des systèmes de sécurité doivent par conséquent tenir compte des facteurs tant extérieurs qu'intérieurs qui menacent la sécurité des personnes, l'ordre public et la stabilité de l'Etat. Les donateurs peuvent faciliter la mise en place des mécanismes institutionnels requis pour la prise en charge de tout l'éventail des problèmes à régler.

31. La création de tels cadres peut aider les gouvernements à utiliser des ressources publiques peu abondantes de façon plus efficiente en les mettant simultanément au service des objectifs de sécurité et des objectifs de développement. Ils pourront ainsi instaurer des systèmes de sécurité plus transparents et moins coûteux.

3. Les gouvernements des pays donateurs doivent inscrire leur aide à l'intérieur de cadres stratégiques ayant un caractère plurisectoriel. Ceux-ci doivent être élaborés conjointement avec les gouvernements et la société civile des pays partenaires à partir d'une évaluation des besoins de la population et de l'Etat en matière de sécurité. Les organisations de femmes, en particulier, peuvent jouer un rôle majeur pour faire en sorte que l'évaluation des besoins tienne compte des préoccupations des groupes vulnérables en matière de sécurité. Cette démarche doit donner lieu à un vaste processus de consultation entre les ministères du pays donneur, ainsi qu'à une coordination étroite avec les gouvernements des autres pays donateurs et les organisations internationales.

32. Bien qu'ils soient difficiles à réaliser, les cadres stratégiques revêtent une importance particulière en raison des exigences qu'impose la coordination de l'action touchant un large éventail de secteurs, et du risque que les activités des multiples intervenants se contrarient. Ces cadres peuvent faciliter la prise en compte des considérations de réforme des systèmes de sécurité par tous les secteurs de l'administration. Ils doivent utiliser et conjuguer les instruments d'action très divers qui sont disponibles dans les domaines diplomatique, juridique, social, économique et politique et dans celui de la sécurité, afin que puissent être définies des solutions militaires et non militaires appropriées pour faire face aux problèmes de sécurité. En l'absence de ce type de dispositif, la politique de sécurité risque de rester essentiellement du ressort des organismes chargés de ses aspects plus traditionnels, à savoir la défense, le renseignement et la police, au détriment des instances civiles qui exercent une fonction de surveillance, notamment les organes législatifs, les ministères de la Justice et les acteurs de la société civile. Cette situation est susceptible de faire perdurer l'influence des groupes autoritaristes, phénomène qui peut tenir aussi bien à l'absence des nouveaux mécanismes institutionnels nécessaires à l'application de normes de gestion démocratique au sein des systèmes de sécurité, qu'à une résistance délibérée des élites politiques.

4. Les systèmes de sécurité doivent être gérés selon les mêmes principes que ceux qui sont appliqués dans l'ensemble du secteur public, à savoir l'obligation de rendre des comptes et la transparence, notamment par un renforcement de la surveillance par les autorités civiles des mécanismes de sécurité.

33. Le respect de ces principes suppose notamment que l'on s'attache à faire en sorte : (i) que les responsables de l'élaboration des politiques puissent disposer des informations dont ils ont besoin et que les décisions soient prises de façon transparente et responsable par le ou les acteurs concernés ; (ii) qu'une

approche globale soit adoptée pour la gestion des dépenses publiques, et que la prise de décision s'inscrive dans une perspective à moyen terme ; (iii) que soient développés les moyens et suscitée la volonté de refondre les priorités et de redéployer les ressources de manière à assurer la réalisation des objectifs stratégiques. A long terme, le but est d'assurer l'intégration effective des considérations de sécurité dans tous les mécanismes pertinents de planification et de budgétisation existant dans l'ensemble de l'administration.

5. Dans la mesure du possible, le processus de réforme doit prendre en compte les trois conditions fondamentales du bon fonctionnement des systèmes de sécurité :

- Définir une conception spécifiquement nationale de la sécurité, ainsi que les cadres stratégiques et institutionnels dont l'Etat a besoin pour prendre en charge le développement et la sécurité comme des domaines d'action distincts mais intégrés l'un à l'autre.
- Elaborer des politiques précises et renforcer la gestion des institutions chargées de formuler, d'appliquer, de gérer et de suivre la politique en matière de sécurité.
- Etoffer les mécanismes institutionnels de mise en œuvre et mettre en place les capacités requises en conséquence à tous les niveaux des systèmes de sécurité ; à cette fin, il faut notamment faire en sorte que, dès lors qu'il y a renforcement des forces de sécurité professionnalisées, celles-ci soient à la fois tenues de rendre des comptes aux autorités civiles et dotées des moyens d'accomplir les fonctions opérationnelles⁵ qui leur sont demandées. Le renforcement d'un système de sécurité professionnalisé doit s'effectuer de façon équilibrée et comporter notamment l'amélioration des capacités des organismes civils de surveillance et de contrôle, afin d'éviter que se creuse l'écart entre les pouvoirs, d'influence notamment, des instances civiles et des instances militaires.

34. L'effort le plus déterminant qu'ont à accomplir les pays qui s'engagent dans un processus de réforme des systèmes de sécurité est de forger une conception de la sécurité qu'ils puissent s'approprier et dont ils puissent conduire la concrétisation. C'est le socle dont ces pays ont besoin pour appuyer l'élaboration du cadre d'action requis pour leur système de sécurité et des mécanismes institutionnels nécessaires à sa mise en œuvre. Cette démarche doit viser à faire naître au niveau national une volonté résolue de mener à bien la réforme, et en même temps à susciter un renforcement de la transparence et un souci plus grand du respect des droits humains. Les forces de sécurité et les organismes civils de surveillance seront en principe dotés de mécanismes et autres moyens institutionnels complémentaires les uns des autres, afin de répondre à l'objectif du resserrement des liens entre la sphère civile et celle de la sécurité et de leur responsabilisation mutuelle. Les donateurs peuvent contribuer à faire avancer ce processus, mais ils doivent être conscients que la réforme des systèmes de sécurité est un exercice évolutif et adapter leur aide en conséquence. Lorsque les changements qu'exige cette réforme touchent par nature aux structures et aux mentalités, la toute première priorité peut être de préparer le terrain sur le plan politique et stratégique. A cette fin peut être instauré, à l'échelon national, un dialogue auquel participeront les partis politiques, les organisations de la société civile et les instances chargées de la sécurité elles-mêmes.

35. Les priorités du CAD concernant la réforme des systèmes de sécurité privilégient les aspects liés à l'exercice du contrôle démocratique, autrement dit au respect des principes de bon gouvernement. Il

⁵ A propos de l'expression "fonctions opérationnelles", il convient de noter que la coopération pour le développement n'est pas en l'occurrence supposée servir au financement d'équipements militaires, d'entraînements au combat, etc. Les acteurs du développement peuvent faire valoir la nécessité de créer des forces de sécurité professionnalisées et de renforcer en même temps les instances civiles de contrôle, par exemple par la mise en place de systèmes efficaces de comptabilité interne ou de dispositifs transparents de passation des marchés.

importe d'établir une distinction entre les activités intéressant ces aspects et celles qui visent à renforcer les moyens opérationnels des forces de sécurité, même s'il faut bien reconnaître que les gouvernements des pays partenaires soucieux d'assurer la sécurité avec efficacité doivent prendre en considération les deux dimensions.

Améliorer la notification

36. Face à l'attention grandissante portée à la réforme des systèmes de sécurité, et d'une manière plus générale aux questions en rapport avec la sécurité et les conflits, il est apparu utile de préciser et de revoir la définition de l' « aide publique au développement » dans ces domaines. Dans ce contexte, il a été reconnu que les activités d'aide dans les domaines de la sécurité et des conflits ne pouvaient, et ne devaient, pas toutes être financées sur l'APD. A par ailleurs été soulignée la nécessité de préserver l'intégrité et la crédibilité des statistiques du CAD sur l'APD, surtout étant donné les augmentations promises à l'occasion de la Conférence de Monterrey. Un consensus s'est ainsi dégagé sur les éclaircissements à apporter à la définition de l'APD sur plusieurs points, concernant notamment le rôle de la société civile et le contrôle exercé par les instances civiles sur l'armée. Plusieurs autres points, qui pourraient avoir des retombées plus importantes au niveau du volume de l'APD, feront ultérieurement l'objet d'un examen plus approfondi.

37. A cet égard, il est essentiel de veiller à intégrer le souci du développement dans les approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration retenues à l'appui de la réforme des systèmes de sécurité, de telle sorte que les besoins d'aide en matière de sécurité aussi bien que de développement soient satisfaits par l'association de ressources provenant de diverses lignes budgétaires, que soient préservées l'intégrité et la crédibilité des statistiques du CAD et que les fonds destinés au développement ne soient pas détournés de leur objectif. Quelques pays donateurs ont déjà mis en place des dispositifs permettant, en principe, le lancement d'activités faisant appel à de multiples sources de financement (voir les encadrés 4 et 5). Dans d'autres cas, il est de plus en plus puisé dans les ressources allouées au développement pour financer des activités non militaires des forces de maintien de la paix. C'est ainsi que le Fonds européen de développement a affecté à la Facilité de financement pour la paix en Afrique une somme de 250 millions d'euros, qui ne seront toutefois pas comptabilisés en tant qu'APD.

Intégrer la sécurité parmi les préoccupations de fond des pouvoirs publics et adopter une approche qui englobe tous les secteurs de l'administration

38. S'il est vrai que les acteurs du développement et ceux de la sécurité ont des rôles distincts à jouer, leurs efforts peuvent être plus efficaces s'ils s'inscrivent dans le cadre d'une politique unique et globale de réforme des systèmes de sécurité, et s'ils sont conduits de façon cohérente en concertation avec les ministères concernés. Il existe plusieurs moyens d'encourager cette collaboration. Le premier consiste à mettre en place un cadre d'action qui embrasse l'ensemble de l'administration ou de l'organisme intéressé. L'attention nouvelle que portent les donateurs à la réforme des systèmes de sécurité a encouragé l'adoption d'approches faisant intervenir tous les secteurs de l'administration à travers des cadres d'action généraux, des comités interministériels ou des mécanismes de mise en commun des fonds. Cette forme de collaboration peut permettre aux organismes de développement de mieux comprendre les problèmes de sécurité qui ont une importance déterminante pour la réalisation des objectifs de développement, et d'avoir sur eux une action plus forte. Ces organismes ont intérêt à établir des partenariats efficaces avec leurs homologues de la défense et de la sécurité, car ces derniers peuvent apporter leur aide dans les domaines où les possibilités d'intervention des donateurs sont limitées.

39. En 2000, lorsque le Royaume-Uni a commencé à se pencher sur la question de la réforme des systèmes de sécurité, son Department for International Development (DFID) a élaboré deux déclarations d'orientation qui concernaient, l'une, la réforme des systèmes de sécurité, et l'autre, la sûreté, la sécurité et l'accès à la justice. Le ministère de la Défense britannique a rédigé un document d'orientation sur la

"diplomatie de la défense". A mesure que le Royaume-Uni a accumulé de l'expérience sur le plan opérationnel, il est devenu évident qu'une approche "conjointe" de la réforme des systèmes de sécurité nécessitait un cadre d'action commun. Dans un premier temps, une commission d'orientation (Policy Committee) sur la réforme des systèmes de sécurité a été mise en place et une stratégie interministérielle informelle sur cette réforme a été élaborée dans le cadre du Global Conflict Prevention Pool (GCPP – Fonds commun pour la prévention des conflits à l'échelle mondiale). Cette stratégie sert d'appui aux travaux que la commission d'orientation, composée de représentants de tous les ministères concernés, mène actuellement en vue de définir une politique qui fait appel à l'ensemble de l'administration pour la réforme des systèmes de sécurité⁶. Un nouveau chapitre devrait être ajouté au document exposant cette stratégie avant la fin de 2003. L'encadré 4 illustre, à l'aide d'un exemple concret, les activités qui peuvent être menées dans ce domaine à l'échelon local.

Encadré 4. Soutien apporté par le Royaume-Uni au Sierra Leone pour ses réformes

Le soutien consenti par le Royaume-Uni au Sierra Leone à l'appui de la réforme de son système de sécurité a consisté en un judicieux dosage de formations à l'intention des militaires, d'activités de développement et d'actions diplomatiques destinées à instaurer un environnement favorable aux réformes en même temps qu'à combler diverses lacunes techniques et financières. Le Department for International Development (DFID) a montré l'exemple en finançant le volet des réformes visant à instaurer le contrôle des autorités civiles, et notamment l'élaboration d'une stratégie globale de sécurité nationale. Le ministère de la Défense a ensuite apporté son concours pour la restructuration et la formation de la nouvelle armée. La coordination entre les deux instances a été facilitée par le détachement auprès du DFID d'agents du ministère de la Défense. De son côté, le ministère des Affaires étrangères a assuré le financement d'une mission de conseil et de formation aux questions militaires et a activement appuyé le processus de paix.

Source : "Problèmes de sécurité et coopération pour le développement : un cadre conceptuel destiné à améliorer la cohérence des politiques", *Les Dossiers du CAD*, vol. 2, n° 3 (2001) (OCDE).

40. Il est également possible de recourir à certains mécanismes de financement. Les dispositifs de mise en commun des fonds ont par exemple été utilisés pour favoriser une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration afin d'éviter que les autres ministères ne puisent dans les ressources de l'aide au développement sans se conformer à une conception stratégique de la promotion de la réforme des systèmes de sécurité.

41. Le Royaume-Uni a créé deux fonds communs interministériels, le GCPP et l'African Conflict Prevention Pool (ACPP – Fonds commun pour la prévention des conflits en Afrique), en vue d'améliorer sa politique de prévention des conflits et l'efficacité de ses efforts dans ce domaine par la réalisation d'analyses conjointes, la définition de stratégies à long terme et le renforcement de la coordination avec ses partenaires internationaux (voir l'encadré 5). Une grande part des activités du Royaume-Uni concernant la réforme des systèmes de sécurité est financée par ces deux fonds, qui sont alimentés aussi bien par des crédits d'APD que par d'autres ressources sur la base de stratégies définies de façon concertée par le ministère de la Défense, le ministère des Affaires étrangères et le DFID. Afin d'assurer une plus grande conformité au cadre commun, le ministère des Finances apporte à ces fonds un complément de ressources qui s'ajoute à celles que lui affectent le DFID, le ministère de la Défense et le ministère des Affaires étrangères. L'évaluation des deux fonds britanniques de prévention des conflits, qui doit avoir lieu en 2003, devrait permettre d'en savoir davantage sur la possibilité de recourir à la mise en commun des ressources financières pour renforcer la cohérence des activités des différents secteurs de l'administration.

⁶ Les documents d'orientation du DFID sont "Poverty and the Security Sector: Policy Statement", Londres (2000), et "Safety, Security and Accessible Justice: Policy Statement", Londres (2000). Plus récemment, le DFID a publié des lignes directrices sur la réforme des systèmes de sécurité sous le titre "Understanding and Supporting Security Sector Reform", (2002) ; www.dfid.gov.uk/pubs/files/safety_security_justice.pdf et www.dfid.gov.uk/Pubs/files/supporting_security.pdf. Le document du ministère de la Défense "Diplomacy policy paper", No. 1, peut être consulté à l'adresse www.mod.uk/linked_files/def_dip.pdf

Encadré 5. Bonnes pratiques - Promouvoir la cohérence des politiques au moyen des mécanismes de financement

Le Global Conflict Prevention Pool (GCPP) et l'Africa Conflict Prevention Pool (ACPP) du Royaume-Uni

Les travaux effectués au Royaume-Uni sur la réforme des systèmes de sécurité sont assurés en grande partie dans le cadre du GCPP. Les deux fonds pour la prévention des conflits ont commencé à fonctionner au cours de l'exercice budgétaire 2001-02. Leur but est de permettre au Royaume-Uni d'améliorer sa politique de prévention des conflits et l'efficacité de ses efforts dans ce domaine par la réalisation d'analyses conjointes, la définition de stratégies à long terme et le renforcement de la coordination avec les partenaires internationaux. Les ressources sont affectées en fonction des priorités arrêtées en commun par le ministère des Affaires étrangères, le DFID et le ministère de la Défense, qui apportent tous des contributions financières aux deux fonds pour la prévention des conflits. Ces priorités sont en outre réexaminées régulièrement par les ministres.

Les Fonds pour la prévention des conflits représentent un mécanisme relativement nouveau et les agents des ministères n'ont pas encore fini d'apprendre à en exploiter toutes les possibilités. Néanmoins, il est déjà évident que lorsqu'une stratégie peut être élaborée à partir d'une analyse commune du conflit considéré et de solutions déterminées de façon conjointe, les interventions du Royaume-Uni sont plus efficaces et il existe des liens plus étroits entre la politique gouvernementale et les mesures prises sur le plan opérationnel. Les Fonds pour la prévention des conflits ont aussi joué un rôle utile en suscitant la participation du ministère des Finances et en lui permettant de mieux comprendre les problèmes auxquels les trois autres ministères sont confrontés sur le terrain. Ils ont chacun une composante consacrée au maintien de la paix et une autre qui porte sur les programmes. La première couvre les contributions préétablies et volontaires qu'apporte le Royaume-Uni aux opérations internationales de maintien de la paix et aux activités connexes. La composante relative aux programmes se répartit elle-même entre stratégies-pays ou stratégies régionales et stratégies thématiques. La réforme des systèmes de sécurité fait l'objet de l'une des stratégies thématiques relevant du GCPP. Un vote parlementaire arrête le montant de la dotation à accorder aux deux fonds, laquelle comprend un complément destiné à encourager la collaboration interministérielle.

Les ressources financières apportées au GCPP par les quatre ministères sont gérées par le ministère des Affaires étrangères, et celles que reçoit l'ACPP, par le DFID. Après que les activités à mener ont été arrêtées en commun, le DFID examine si elles peuvent être comptabilisées dans l'APD. Dans l'affirmative, elles sont intégrées dans l'effort total d'APD du Royaume-Uni.

Source : Entretiens réalisés dans le cadre de l'enquête auprès des donateurs, et Department for International Development (DFID) du Royaume-Uni.

42. Dans le même esprit, les Pays-Bas ont créé un "Fonds pour la stabilité" qui témoigne lui aussi d'une volonté d'utiliser la mise en commun des ressources financières pour renforcer la cohérence et d'aborder les problèmes de sécurité et de développement selon une approche intégrée privilégiant les nécessités de l'action (voir l'encadré 6).

Encadré 6. Bonnes pratiques - Des mécanismes de financement au service des besoins de l'action**Le Fonds des Pays-Bas pour la stabilité**

Le gouvernement des Pays-Bas a créé un nouveau dispositif de financement, le "Fonds pour la stabilité", afin d'appuyer la mise en place d'une approche plus intégrée de la paix, de la sécurité et du développement et d'améliorer l'efficacité des efforts déployés dans ces domaines. Le fonds sera alimenté par des apports provenant de l'APD, ainsi que d'autres sources.

Ce fonds est destiné à financer des activités qui se situent au point de rencontre du maintien et de la consolidation de la paix, et pour lesquelles l'utilisation des outils d'évaluation classiques – les critères en vigueur de l'OCDE/CAD qui servent à déterminer si une activité peut être comptabilisée dans l'aide publique au développement – rend difficile l'application d'une approche globale et intégrée des problèmes de sécurité ayant une importance primordiale pour la lutte contre la pauvreté et le développement durable. Ce sont les exigences de l'action qui en déterminent l'utilisation et la question de savoir si telle ou telle activité peut être comptabilisée dans l'APD, qui pouvait auparavant nuire à la rapidité des mesures visant à répondre à des besoins urgents, est délibérément laissée en dehors du processus de décision. L'objectif de ce nouveau dispositif est d'articuler avec efficacité la prévention des conflits, la gestion des crises, la reconstruction et la remise en état. C'est à la fin de chaque exercice budgétaire que l'on examine si les activités réalisées relèvent ou non de l'APD.

L'idée est de favoriser la mise en place d'une politique étrangère intégrée reposant sur une démarche multidimensionnelle qui englobe l'analyse politique, les opérations de maintien de la paix, les fonctions associant instances civiles et militaires, le respect des droits humains et le renforcement des dispositifs civils. On pourrait également citer, par exemple, le soutien aux processus de paix, aux missions d'observation et à la réforme des systèmes de sécurité, y compris le renforcement des capacités nécessaires au contrôle démocratique de l'armée et de la police, et l'assistance technique requise pour l'examen des dépenses publiques et la conduite du processus budgétaire. L'aide apportée est limitée aux pays des parties I et II de la liste du CAD, et les ressources doivent être affectées à des activités qui ne font pas double emploi avec celles de programmes existants visant la bonne gestion des affaires publiques, le respect des droits humains, la prévention des conflits, etc. Le budget annuel devrait passer de quelque 25 millions EUR en 2003 à 90 millions EUR en 2007.

Source : Ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas.

43. Les donateurs doivent toutefois être attentifs au fait que les mécanismes de mise en commun des fonds peuvent aussi être perçus comme un moyen, pour les autres ministères, de puiser dans les ressources de l'aide au développement sans se conformer à une conception stratégique de la promotion de la réforme des systèmes de sécurité. Le risque est en l'occurrence que des programmes en rapport avec la sécurité au sens traditionnel soient tout simplement rebaptisés de façon à pouvoir être classés parmi les dispositifs liés à la réforme des systèmes de sécurité, sans qu'un examen approfondi de leur contenu ait été effectué en vue de vérifier s'ils répondent bien à une approche de ces systèmes qui privilégie l'optique gouvernance.

44. La troisième façon de promouvoir la cohérence au sein de l'administration ou d'une organisation est de s'assurer qu'existent les mécanismes requis pour apporter les formes d'aide qu'appelle la stratégie de réforme des systèmes de sécurité. Les moyens auxquels font appel certaines des activités à mener dans ce domaine peuvent ne pas être très différents de ceux qu'exigent les efforts de développement habituels. Le renforcement des structures législatives, l'amélioration des capacités de la société civile et la gestion des dépenses publiques liées à la sécurité demandent tous des compétences que la plupart des organismes d'aide au développement possèdent déjà. Il peut cependant être souhaitable de compléter les capacités existantes. C'est ainsi qu'au Royaume-Uni a été créée en 2001 la Defence Advisory Team (DAT), chargée d'apporter des conseils concrets pour les réformes relatives à la défense. Le mandat de la DAT a été depuis élargi et ses effectifs augmentés, afin qu'elle puisse appuyer avec plus d'efficacité les efforts consacrés à la réforme des systèmes de sécurité, et compléter l'aide fournie par l'intermédiaire du DFID et du ministère des Affaires étrangères. La DAT apporte des conseils et une assistance pour les questions concernant les principes de bon gouvernement et les relations entre sphère civile et sphère militaire, les examens consacrés à la défense, l'organisation de la défense, la structure des forces de sécurité, la passation des marchés et la logistique, la conduite du changement et la gestion financière, ainsi que la gestion et la

valorisation des ressources humaines dans le secteur de la défense.⁷ Mettant à profit l'expérience pratique qu'elle a acquise au cours de ses deux premières années d'existence, la DAT encourage la réalisation d'évaluations générales du contexte de la sécurité préalablement à la détermination de la meilleure ligne d'action à adopter. Elle a en outre pris conscience de l'interdépendance des différentes composantes du système de sécurité, ainsi que de la nécessité pour les gouvernements des pays partenaires d'en tenir compte dans la façon dont ils abordent la réforme de ce système.

45. Faute d'une approche associant tous les secteurs de l'administration, les actions menées par les divers ministères/organismes publics risquent d'aggraver les problèmes de sécurité au lieu de les atténuer. Pour assurer que les programmes d'aide des donateurs ne sont pas préjudiciables à la réalisation des objectifs de réforme des systèmes de sécurité, il est impératif que tous les acteurs se montrent plus attentifs aux considérations de réforme des systèmes de sécurité et acquièrent un minimum de connaissances dans ce domaine afin de pouvoir déterminer si leurs activités la favorisent ou, au contraire, l'entravent.

46. Dans certains pays de l'OCDE, des intérêts nationaux contradictoires et des conceptions stratégiques antagonistes de la sécurité et des moyens de l'instaurer peuvent aussi nuire à la coopération et ébranler l'attachement aux objectifs de réforme. Les actions engagées sur le terrain par différents ministères peuvent, sans que ce soit voulu, aller dans des directions opposées et aggraver ainsi les problèmes de sécurité. Les divergences qui peuvent exister entre les politiques de certains pays de l'OCDE concernant les affaires étrangères, le commerce, les finances, la défense et la coopération pour le développement, peuvent être source de difficultés. Les gouvernements de certains pays de l'OCDE hésitent d'ailleurs à proposer une aide au titre des systèmes de sécurité à cause de l'expérience négative qu'ils ont en la matière. Des progrès non négligeables ont toutefois été accomplis dans ce domaine fort complexe.

47. Il est particulièrement important que les considérations de réforme des systèmes de sécurité soient intégrées dans les préoccupations de tous les secteurs de l'administration, eu égard à la place plus grande que font à la lutte contre le terrorisme les programmes d'aide de certains pays de l'OCDE concernant la sécurité. Les donateurs doivent s'assurer que les efforts visant à renforcer la capacité des pays en développement de prévenir le terrorisme sont conçus de manière à concourir à la réalisation des objectifs de portée plus générale relatifs à la sécurité, à l'obligation de rendre des comptes, au développement et au respect des droits humains.⁸

Elaborer des stratégies de programmation

48. L'enquête réalisée en 2002-03 auprès des donateurs sur la réforme des systèmes de sécurité a montré que ceux-ci programmaient de plus en plus souvent des activités dans ce domaine, que leurs organisations soient dotées ou non de cadres d'action formels en la matière (voir l'annexe 1). Des suggestions sont présentées ici sur la façon dont les donateurs peuvent améliorer les modalités de leur soutien. *La façon dont* l'aide est dispensée, et dont son utilisation est ensuite vérifiée, a autant d'importance que *la nature* de cette aide.

⁷ La DAT compte actuellement dans son personnel un conseiller en gestion des affaires publiques, et va recruter sous peu un conseiller pour les questions concernant la police et la justice et un conseiller spécialisé dans les services de renseignement et le secteur de la sécurité. On peut trouver d'autres informations sur la DAT, ses domaines de spécialisation et son personnel à l'adresse www.mod.uk/issues/dat/

⁸ *Inscrire la coopération pour le développement dans une optique de prévention du terrorisme : Principaux points d'ancrage pour l'action*, Les lignes directrices et ouvrages de référence du CAD (2003).

Définir une stratégie privilégiant l'aide-programme dans laquelle puissent s'intégrer des projets

49. Pour que se concrétise une réforme des systèmes de sécurité, il faut que, sur le long terme, l'attention qui convient soit portée à l'amélioration des processus, ainsi qu'à la nécessité de faire évoluer les institutions et d'encourager et de soutenir, chez les principaux acteurs locaux, les changements de mentalité que peut exiger une nouvelle approche de la sécurité. Les organismes de développement entreprennent souvent de promouvoir la réforme des systèmes de sécurité dans des pays où les ressources humaines et financières sont très restreintes. Les questions liées à la sécurité étant très délicates, les "processus", par exemple favoriser l'instauration d'un contexte propice à la réforme et en assurer l'institutionnalisation, n'en revêtent que plus d'importance.

50. L'expérience montre clairement que lorsque les problèmes posés par les systèmes de sécurité sont abordés au coup par coup, sans tenir compte des objectifs poursuivis à un niveau plus général et des difficultés structurelles sous-jacentes, il ne se produit généralement pas d'amélioration sensible dans la gestion de ces systèmes. Il faut se préoccuper avant tout des causes politiques et structurelles profondes de la mauvaise gestion des forces de sécurité. Si l'on ne prête pas à ces facteurs l'attention qu'ils méritent, il sera impossible de mettre en place des instances de sécurité professionnalisées, qui soient capables de créer le climat de sécurité nécessaire à un développement économique durable et au recul de la pauvreté. Pour que l'aide au titre de la réforme des systèmes de sécurité soit aussi efficace que possible, elle doit être mise au service d'une réforme de l'ensemble des dispositifs et autres mécanismes, destinée principalement à renforcer les capacités et en assurer une utilisation efficace.

51. Dans les efforts qu'ils déploient à l'appui de la réforme des systèmes de sécurité, les donateurs doivent autant que possible abandonner progressivement l'approche par projet, changement qui pourrait se trouver accéléré dès lors qu'ils sont appelés à intervenir dans un contexte difficile, comme celui d'un pays qui sort de la guerre. Ils doivent intégrer toutes les formes d'aide qu'ils apportent – projets, aide sectorielle ou soutien budgétaire – dans une approche à moyen terme se fondant sur des programmes axés sur les processus. L'aide, qu'elle passe par des projets ou prenne d'autres formes, sera ainsi reliée à une stratégie de programmation globale en même temps qu'elle sera centrée sur les causes politiques et structurelles profondes de la mauvaise gestion des systèmes de sécurité. Elle sera en outre assortie d'objectifs et de critères de référence réalistes, mesurables et pragmatiques, et tiendra compte des dimensions régionales et internationales des problèmes de sécurité.

52. Les donateurs hésitent à juste titre à s'engager à soutenir des programmes à long terme concernant des domaines très sensibles lorsque le contexte politique est difficile. Il importe toutefois que les gouvernements des pays donateurs et les organismes d'aide désireux d'appuyer la réforme des systèmes de sécurité considèrent celle-ci comme une entreprise de longue haleine et procèdent à une analyse approfondie avant de définir la démarche à suivre dans ce domaine.

Jauger l'intensité des liens à nouer avec les acteurs locaux

53. Le fait que la sécurité soit une question politiquement sensible peut créer des réticences à l'encontre de l'aide extérieure dans les pays en développement. La défense nationale et la sécurité intérieure sont les piliers traditionnels de la souveraineté de l'Etat. Les principales craintes des pays en développement sont en général : (i) que les pays donateurs réunissent des renseignements sur leurs services de sécurité et recrutent des informateurs, (ii) que les pays donateurs obéissent à des intérêts stratégiques aux antipodes des leurs ; (iii) qu'eux-mêmes se trouvent ramenés ou maintenus au rang d'Etats clients, tributaires des donateurs pour leur sécurité et leur défense. Toutefois, lorsque la sécurité est considérée dans son sens le plus large, comme couvrant tout un ensemble de questions de développement, cela peut légitimer l'engagement des donateurs et ouvrir la voie à un dialogue plus constructif. Admettre que les gouvernements se doivent d'adopter en la matière une ligne d'action conforme à leurs propres priorités et à la situation de leur pays peut contribuer à apaiser les craintes de nombreuses parties prenantes.

54. Les conditions idéales pour le lancement de réformes sont rarement réunies. Il est donc indispensable de bien connaître les dilemmes et les risques associés, dans une situation précise, à l'apport d'une aide en faveur des systèmes de sécurité. Lorsque la primauté du droit est mal garantie et que l'impunité règne, l'instauration par les donateurs de relations avec les organes de sécurité peuvent conférer à ceux-ci une certaine légitimité et compromettre les objectifs de réforme. Dans un tel cas, les donateurs peuvent chercher à réduire les risques en exerçant un contrôle plus étroit sur le processus de réforme. Cependant, cela rend plus difficile l'application d'une démarche véritablement concertée. En restreignant leur aide aux pays où ce genre de dilemmes est moins aigu, les donateurs peuvent parvenir à éviter un mauvais usage des fonds destinés au développement. Cela dit, l'inaction n'est pas sans effet sur le bien-être des populations. Il faut en tenir dûment compte lorsqu'on veut procéder à une évaluation complète des risques et des bienfaits associés à une transformation du système de sécurité. Même lorsqu'un gouvernement manifeste une ferme volonté de réforme, il se peut que les donateurs aient à travailler avec des forces de sécurité impliquées dans de graves violations des droits de l'homme. Les modalités de cette collaboration doivent alors être conçues de manière à ne pas légitimer les exactions, ce qui constitue une raison supplémentaire d'associer aux efforts des acteurs de la sécurité des pays donateurs et de recueillir leur avis.

Promouvoir une division du travail efficace entre les acteurs du développement

55. Il y a plusieurs façons de faciliter la collaboration entre les donateurs et les autres acteurs extérieurs pertinents soutenant la réforme des systèmes de sécurité. L'enquête réalisée par le Réseau CPDC auprès des donateurs a mis en lumière plusieurs moyens de favoriser la coordination des donateurs sur les questions de réforme des systèmes de sécurité : les fonds d'affectation spéciale (voir l'encadré 7), les analyses conjointes et les évaluations conjointes ou études sur les enseignements à tirer de l'expérience (voir l'encadré 14). Un examen plus approfondi d'exemples de bonnes pratiques dans ce domaine serait sans doute utile.

56. Les méthodes permettant d'évaluer la qualité de la gouvernance du système de sécurité n'en sont qu'au stade de l'élaboration. Relativement peu d'évaluations ou d'études dégageant les enseignements de l'expérience ont été consacrées à certains aspects pourtant importants de la réforme des systèmes de sécurité car l'engagement des donateurs dans ce domaine est récent. C'est une question qui doit retenir l'attention sans délai car de tels travaux sont primordiaux si l'on veut améliorer la coordination des programmes des donateurs. Le Royaume-Uni a entrepris d'évaluer plusieurs de ses activités dans le domaine de la réforme des systèmes de sécurité. Il pourrait également être tiré parti des nombreux travaux de suivi, d'évaluation et d'analyse des enseignements de l'expérience consacrés à des activités plus traditionnelles en rapport avec la réforme des systèmes de sécurité comme par exemple celles à l'appui de la démobilisation, du désarmement et de la réinsertion, ou de la réforme de la police et de la justice. D'autres travaux d'évaluation et de recensement d'exemples de bonnes pratiques qui semblent pouvoir être reproduites seraient utiles. Des évaluations conjointes pourraient présenter de l'intérêt et elles sont de plus en plus courantes dans d'autres domaines.

Encadré 7. Bonnes pratiques - Le Partenariat en faveur de la réforme de la gouvernance en Indonésie

La décision de créer le Partnership for Governance Reform in Indonesia (Partenariat en faveur de la réforme de la gouvernance en Indonésie) reflète le consensus qui se fait jour sur la difficulté à changer les pratiques de gestion publique en imposant des conditions de l'extérieur. L'appropriation au niveau national est de plus en plus considérée comme essentielle pour le changement. Ce partenariat, qui rassemble le gouvernement indonésien, des représentants du pouvoir législatif, du pouvoir judiciaire, de la société civile, du secteur des entreprises, et la communauté internationale, a pour objectif de favoriser un traitement intégré de questions politiques complexes. Deux des dix priorités sectorielles du partenariat se rapportent directement à la réforme des systèmes de sécurité : la réforme du système juridique et judiciaire et la réforme de la sécurité/police. Plusieurs autres ont des liens avec la réforme des systèmes de sécurité : les mesures anti-corruption, la réforme du système législatif et parlementaire, et le renforcement des capacités de la société civile et des médias. Le partenariat s'articule autour des éléments suivants :

Le Partnership Facility qui favorise le dialogue sur les mesures à prendre et l'analyse des questions de gouvernance en mettant directement en contact les parties prenantes et en facilitant la réalisation d'enquêtes et l'organisation d'ateliers, le travail des médias et l'accès à Internet. Il sert aussi de catalyseur pour le renforcement des compétences dans le domaine de la réforme de la gouvernance et de centre d'information sur la réforme de la gouvernance en Indonésie, et en particulier sur les mesures de réforme bénéficiant du soutien de la communauté internationale.

Le Partnership Governance Trust Fund (fond d'affectation spéciale), encore appelé "The Indonesia Governance Fund", qui apporte un concours financier direct aux organismes indonésiens participant à l'effort national de réforme de la gouvernance. C'est le PNUD qui gère les contributions des donateurs au Trust Fund et verse les fonds directement aux organismes indonésiens qui participent à l'effort national de réforme de la gouvernance. Les dépenses au titre du Trust Fund font l'objet d'audits indépendants dont il est régulièrement rendu compte aux donateurs, au conseil d'administration et au grand public. Des projets peuvent être présentés, pour examen, par des ministères et des organismes publics, des organisations de la société civile, le secteur privé, et des organismes donateurs et des partenaires. Des procédures détaillées ont été élaborées pour la rédaction des propositions et leur évaluation. Elles sont destinées à assurer que les projets financés :

- sont examinés équitablement et de façon approfondie ;
- sont appropriés, bien conçus, faisables et viables sur le plan financier, et que leurs coûts ont été bien évalués ;
- apporteront des avantages durables et tangibles;
- sont bien gérés et font l'objet de rapports complets et d'un contrôle approfondi ;
- sont administrés conformément aux règles et procédures types du PNUD.

La transparence des activités du Trust Fund et de sa gestion financière constitue un bon exemple dans un pays touché par une corruption chronique.

Source: www.partnership.or.id/

III. Pérennité de l'engagement des donateurs à appuyer les efforts de réforme conduits par les pays eux-mêmes : approches de la programmation

57. Un processus de réforme ne peut être couronné de succès si ceux qui entreprennent ces réformes n'y adhèrent pas et ne le font pas leur⁹. Les intervenants extérieurs doivent orienter leur aide de façon à soutenir les acteurs locaux aux différentes étapes du processus de réforme, plutôt qu'à déterminer la voie qu'ils doivent suivre et à les y faire avancer. Il y a bien des façons de se doter d'un système de sécurité qui obéisse aux principes de la transparence et à l'obligation de rendre des comptes, et repose sur des normes démocratiques et sur le respect des droits de l'homme. Pour atteindre cet objectif, il importe que les solutions apportées aux problèmes soient recherchées sur place et adaptées au contexte dans lequel elles seront appliquées. Il est essentiel pour une bonne appropriation des réformes des systèmes de sécurité que ce soit aux autorités du pays et aux acteurs locaux que revienne la responsabilité du processus.

58. Il est donc primordial que les donateurs trouvent des points d'ancrage et définissent des modalités pour la collaboration avec les acteurs locaux et s'appliquent à mettre à profit les initiatives existantes. L'objectif premier doit être d'aider les acteurs locaux à déterminer ce qui fonctionnera le mieux pour eux et de procéder à des évaluations auxquelles ils soient étroitement associés. Les donateurs doivent en particulier s'abstenir d'imposer aux gouvernements des pays partenaires des structures organisationnelles et des modes opératoires spécifiques en ce qui concerne la sécurité.

59. Un problème majeur auquel se heurte la réforme des systèmes de sécurité dans certaines régions, notamment l'Afrique, reste l'absence de participation, et d'adhésion, des acteurs locaux aux programmes de réforme. Le cas est particulièrement fréquent dans les situations de « partenariat difficile ». Il faut toutefois noter que les donateurs peuvent néanmoins chercher activement à faire avancer la réforme des systèmes de sécurité. Même en présence d'obstacles majeurs, les donateurs ont divers moyens de contribuer à préparer le terrain sur les plans politique et stratégique, une entreprise de longue haleine qui nécessite aussi un engagement durable. Le cadre institutionnel d'évaluation qui est décrit dans l'encadré 9 ci-après donne aux gouvernements des pays partenaires et aux parties prenantes un moyen de faire progresser la gestion démocratique des systèmes de sécurité par le dialogue et l'adhésion à un véritable dessein national.

60. Dans le passé, les donateurs ont souvent manqué de réalisme quant aux perspectives d'évolution venant de l'intérieur ou bien ont recouru à l'excès à des instruments tels que la conditionnalité pour atteindre les objectifs souhaités. Les évaluations ont montré que la conditionnalité a peu de chances de donner des résultats si elle n'est pas utilisée pour favoriser une réforme conduite par les gouvernements des pays partenaires et ne s'accompagne pas de mesures plus constructives destinées à en appuyer la mise en œuvre.

⁹ Une étude de la Banque mondiale sur le rôle de l'aide au développement pour promouvoir la réforme, publiée en 2001, concluait par exemple que "lorsque l'aide soutient une stratégie de développement conduite par le pays bénéficiaire, elle peut aboutir à une croissance durable et une réduction de la pauvreté" "[mais] lorsque la réforme est imposée de l'étranger, même si c'est en contrepartie de l'aide elle ne peut être viable." James Wolfensohn, "Foreword," p. xi, in Shantayanan Devarajan, David Dollar, et Torgny Holmgren, dir. pub., *Aid and Reform in Africa: Lessons from Ten Case Studies*, Washington, Banque mondiale, 2001. www.worldbank.org/research/aid/africa/intro.htm Une étude publiée une dizaine d'années plus tôt proposait les mêmes conclusions : Joan M. Nelson et Stephanie J. Eglinton, *Encouraging Democracy: What Role for Conditioned Aid?*, Policy Essay no. 4, Washington, Overseas Development Council, 1992.

Favoriser l'appropriation du processus de réforme par les acteurs locaux et renforcer les structures institutionnelles

61. Partant du principe que le processus de réforme doit être initié et piloté par les acteurs locaux pour s'inscrire dans la durée, le plus essentiel est de garantir que les principes, les mesures, les lois et les structures autour desquels s'articule un programme de réforme des systèmes de sécurité sont bien ancrés dans l'histoire, la culture, le cadre juridique et les institutions du pays concerné.

62. Le cadre conceptuel établi en 2001 par le Réseau CPDC¹⁰ recensait divers domaines d'activité. Après avoir été précisés, neuf d'entre eux ont servi de point de départ pour élaborer les enquêtes menées en 2002-2003 par le Réseau CPDC auprès des donateurs et au niveau des pays/régions (voir l'encadré 8).

Encadré 8. Catégories d'activités en rapport avec la réforme des systèmes de sécurité

1. **Dialogue et Initiatives politiques et stratégiques** : Il s'agit d'activités qui visent à améliorer les relations entre le pouvoir civil et les forces de sécurité, à associer de plus près les instances civiles à l'élaboration des politiques en matière de sécurité, et à préparer le terrain à la réforme. Elles peuvent englober des activités visant à rétablir la confiance entre les civils et le personnel des forces de sécurité.
2. **Armée et services de renseignement** : Il s'agit d'activités qui visent à améliorer la gestion des forces armées, des services de renseignement, des forces paramilitaires et des autres unités de réserve ou de défense locales qui assurent des fonctions militaires, maintiennent la sécurité aux frontières, etc.
3. **Justice et dispositifs de sécurité interne** : Il s'agit d'activités qui ont trait aux fonctions de police, au système pénitentiaire, au système judiciaire, aux services secrets et aux instances civiles de renseignement interne.
4. **Forces de sécurité non rattachées à l'État** : Il s'agit d'activités qui font intervenir des sociétés de sécurité privées et des organes non officiels oeuvrant dans ce domaine et jouissant d'une autorité et d'une légitimité qui ne leur viennent pas de l'État ou de leur statut juridique : milices/services de sécurité de partis politiques, milices locales, unités de gardes du corps, etc.
5. **Mécanismes de surveillance civile** : Il s'agit d'activités visant des structures formelles – parlements, commissions parlementaires, auditeurs, commissions relevant de la police, commissions de surveillance du respect des droits de l'homme – et des structures informelles – organismes de surveillance issus de la société civile et autorités coutumières.
6. **Organes de gestion civile** : Il s'agit d'activités visant à renforcer les fonctions de gestion, planification et exécution financières, d'élaboration de la politique de sécurité, de gestion du personnel et autres fonctions apparentées dans les ministères des finances, de la défense, des affaires intérieures et de la justice, les cabinets des présidents et premiers ministres, les organes de conseil en matière de sécurité nationale et apparentés.
7. **Renforcement des capacités du pouvoir civil** : Il s'agit d'activités de renforcement des capacités et de sensibilisation de caractère général qui ne relèvent pas des deux catégories précédentes, notamment d'activités destinées à renforcer la capacité des organisations de la société civile d'analyser et d'influencer la politique de sécurité, et à faire mieux appréhender les questions de sécurité par le public, ainsi que de cours ou de formations sur les questions de sécurité.
8. **Initiatives régionales** : Il s'agit d'activités touchant au rôle des ministères des affaires étrangères et des initiatives de construction de la paix, ainsi que de mécanismes formels tels que traités/pactes de défense, des organes de sécurité chargés des questions de défense, de délinquance, de renseignement et autres au plan régional.
9. **Initiatives visant à démilitariser la société** : Il s'agit d'activités dans les domaines du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration des anciens combattants, une attention particulière étant portée aux questions des enfants soldats, des armes de petit calibre et des armes légères, entre autres.

¹⁰ “Problèmes de sécurité et coopération pour le développement : Un cadre conceptuel destiné à améliorer la cohérence des politiques”, *Les Dossiers du CAD*, Vol. 2, No. 3 (2001) : II-35.

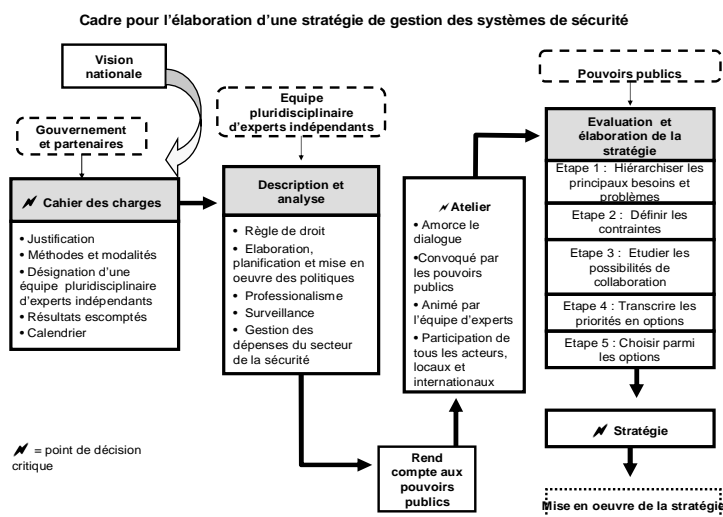
Renforcer les capacités de l'État et la cohérence des politiques

63. Il est essentiel pour améliorer la gestion des systèmes de sécurité de renforcer les capacités de l'ensemble de l'administration de façon qu'elle assure dans de bonnes conditions son rôle de planification et d'élaboration des politiques.

64. *Examens du système de sécurité et cadres d'évaluation.* L'examen des systèmes nationaux de sécurité peut aider à élaborer une politique de sécurité nationale qui s'inscrive dans le contexte des objectifs généraux de développement national et qui délimite précisément les diverses fonctions de l'État en matière de sécurité intérieure et extérieure (voir les encadrés 10 et 15). L'encadré 9 présente une méthode susceptible d'être utilisée pour ce faire. Le cadre d'évaluation de la gestion des systèmes de sécurité est conçu à l'usage des gouvernements des pays en développement et en transition, en partenariat avec des acteurs extérieurs. Il sera expérimenté sur le terrain en 2004.

Encadré 9. Bonnes pratiques - Renforcer la gouvernance démocratique dans le secteur de la sécurité : Un cadre d'évaluation institutionnelle

Les Pays-Bas et l'Institut Clingendael, sous la tutelle du ministère des Affaires étrangères néerlandais, conjointement avec le Groupe d'Utstein¹¹, ont établi un cadre d'évaluation institutionnelle qui a pour but d'aider le gouvernement d'un pays partenaire et ses partenaires extérieurs à déterminer quel est le meilleur moyen de renforcer la gestion démocratique du système de sécurité et de favoriser le dialogue. Cela suppose la participation de tous les acteurs concernés dans les sphères politiques, du développement et de la sécurité. Le processus d'évaluation se décompose en trois volets : 1) élaborer un cahier des charges pour guider l'ensemble du processus, 2) dresser un état des lieux de la qualité de la gestion du système de sécurité et en tirer les conséquences, et 3) évaluer les options envisageables et élaborer une stratégie (voir la figure 1). Il est particulièrement recommandé que cet exercice soit mené à bien par une petite équipe pluridisciplinaire d'experts indépendants, renforcée éventuellement par le recrutement d'experts aussi bien locaux/régionaux qu'internationaux. Cet exercice est centré sur les domaines qui constituent les points d'ancrage stratégiques regroupés sous la rubrique Description et analyse ci-dessous. L'analyse donne lieu à un rapport présentant les conclusions dégagées et les options à examiner par l'ensemble des parties prenantes participant à l'atelier. Ce cadre facilite l'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie.



Source : Ministère néerlandais des Affaires étrangères et Institut Clingendael.

¹¹ Les membres du Groupe d'Utstein sont les suivants : Allemagne, Pays-Bas, Norvège, Royaume-Uni et Suède.

Encadré 10. Bonnes pratiques - Processus d'examen du secteur de la défense en Afrique du Sud

En règle générale, l'examen du système national de sécurité est une entreprise complexe. Il doit en effet faire intervenir tout un éventail d'acteurs locaux, y compris la société civile et le parlement, pour asseoir sa légitimité auprès du public. En Afrique du Sud, par exemple, six versions du Livre blanc sur la Défense ont été soumises pour commentaires à des militaires, des parlementaires et des citoyens. La mise en forme de la version définitive du Livre blanc a demandé dix-huit mois. Elle a été suivie d'un Examen consultatif du secteur de la défense qui a duré aussi longtemps. La transformation du secteur de la défense sud-africain, qui s'est étalée sur plus de huit ans, n'est toujours pas achevée.

65. *Gestion des dépenses de sécurité* (voir l'encadré 11). Les efforts visant à améliorer la gestion des dépenses de sécurité doivent s'inscrire dans le contexte plus large de l'amélioration de la gestion des dépenses publiques en général. Les gouvernements et organismes donateurs des pays de l'OCDE et les institutions financières internationales (IFI) commencent à ne plus se préoccuper seulement des *niveaux* de dépenses, mais s'efforcent de renforcer les *processus* de prise des décisions de dépenses et de gestion des ressources. C'est ainsi que les donateurs composant le Groupe d'Utstein se sont activement penchés sur la question du renforcement de la gouvernance, de la transparence et des obligations de comptes dans le cadre de leurs travaux sur les dépenses de sécurité, notamment en organisant des ateliers sur le sujet. Cela suppose de s'intéresser dans une optique à long terme au cadre institutionnel dans lequel s'inscrivent les processus de décision en rapport avec la sécurité et les dépenses publiques. Cette approche assure en outre que les stratégies nationales de réforme sont conformes aux priorités fixées et aux ressources disponibles.

66. *Compétences du pouvoir civil sur les questions de sécurité*. Les efforts visant à renforcer la cohérence des politiques menées par les pouvoirs publics doivent aller de pair avec l'acquisition par les autorités civiles des compétences requises pour assurer la gestion et le suivi des systèmes de sécurité. C'est là un impératif pour gagner l'adhésion des forces de sécurité au principe de la suprématie du pouvoir civil. L'aide des donateurs peut contribuer à renforcer la gestion de la politique de défense/de sécurité et les compétences analytiques. Elle peut aussi aider les hauts responsables des branches de l'exécutif et du législatif et les organisations de la société civile concernées à améliorer leurs compétences en matière de gestion de la politique publique, notamment leur capacité d'intégrer la problématique homme-femme dans les décisions relatives à l'action gouvernementale. Il faut en outre ouvrir des circuits de communication pour apaiser le climat de suspicion mutuelle qui existe souvent entre les autorités civiles et les forces de sécurité.

Encadré 11. Bonnes pratiques – Gestion des risques : Intégrer le secteur de la défense dans les travaux sur les dépenses publiques

Il est vrai que les organismes d'aide au développement ne sont pas en mesure d'apporter certaines formes d'aide en rapport avec la sécurité, par exemple lorsqu'il s'agit de restructurer un ministère de la défense ou de mettre au point des programmes ou plans d'action dans le secteur de la défense. C'est pourquoi il est si important d'établir des partenariats avec d'autres ministères. Pour les donateurs, mener des activités dans le secteur de la défense est souvent vécu comme une entreprise extrêmement risquée. Il y a en fait bien des façons de minimiser ces risques dès lors que ce qui retient l'attention est le renforcement des processus de budgétisation, parmi lesquelles :

1. Consulter les autres donateurs pour apprécier d'abord le contexte général de la réforme, et ensuite le contexte de la réforme dans le secteur de la défense pays par pays. Il convient en particulier de :

- Recenser les acteurs et les mécanismes qui interviennent dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques relatives au secteur de la défense et les résultats obtenus. Il s'agit notamment de mettre en évidence les décalages entre les résultats souhaités et les résultats obtenus, ainsi que les arrangements institutionnels informels qui peuvent compromettre une surveillance et un contrôle démocratiques des instances militaires par le pouvoir civil.
- Porter une attention toute particulière aux questions de confidentialité et comprendre comment surmonter les résistances à la divulgation de plus d'informations.
- Prodiguer des conseils : 1) s'inspirant autant que possible des principes généraux applicables en matière de gestion des dépenses publiques ; 2) prônant le principe fondamental du contrôle démocratique par le pouvoir civil des forces de défense; et 3) concernant le niveau, la composition et l'efficacité des dépenses publiques, à la demande expresse des gouvernements.

2. Concilier la stratégie de gestion des dépenses publiques dans le secteur de la défense avec les systèmes et procédures en place dans les secteurs autres que la défense.

- Lorsque les principes devant normalement régir la gestion des dépenses publiques ne sont guère suivis ou que les améliorations observées sur ce point dans les secteurs autres que la défense sont lentes ou négligeables, voir s'il est possible de mettre en évidence les points névralgiques dans le cadre du dialogue bilatéral, des stratégies d'aide-pays, des travaux sur les dépenses publiques, des réunions des Groupes consultatifs.
- Lorsque les pouvoirs publics sont résolus à renforcer la gestion des dépenses publiques, et en particulier lorsqu'un gouvernement demande de l'aide pour l'améliorer dans le secteur de la défense, travailler avec les pouvoirs publics pour déterminer les aspects à réformer en priorité et faire usage de tout l'arsenal des instruments de prêts ou autres de la Banque mondiale afin de favoriser le renforcement de la gestion des dépenses publiques dans ce secteur.

3. Organiser des échanges de vues en interne entre le personnel ayant déjà eu à s'occuper du secteur de la défense dans le cadre de travaux sur la gestion des dépenses publiques et le personnel basé dans les pays où cette question est à l'ordre du jour ou devrait l'être, pour :

- faciliter la mise en commun de données d'expérience et en dégager des enseignements dans un cadre informel.
- adapter le Toolkit for Institutional Analysis and Assessment (Ensemble d'instruments d'analyse et d'évaluation institutionnelles) au secteur de la défense www.worldbank.org/publicsector/toolkits.htm
- établir un fichier de consultants.

Source : Établi à partir de Nicole Ball et Malcolm Holmes, "Integrating Defence Into Public Expenditure Work," 11 janvier 2002, p. 18. www.grc-exchange.org/docs/ssii.pdf

67. *Capacité, à l'échelon régional, de restaurer la confiance et de maintenir la paix à l'appui de la réforme du système de sécurité (voir plus loin la section "Adopter une perspective régionale")*. Les réformes des systèmes de sécurité sont à la fois modelées et limitées par la dynamique régionale dans laquelle elles s'inscrivent. La mise en place à l'échelon régional de dispositifs efficaces propres à renforcer la sécurité et la coopération peut contribuer à atténuer des tensions susceptibles de conduire à une militarisation ou à un conflit. Il est souhaitable que de tels dispositifs comportent des mesures internationalement reconnues comme de nature à renforcer la confiance, prévoyant la divulgation par les pays d'informations sur les stratégies militaires, l'ampleur des forces armées et les plans d'approvisionnement. Une aide internationale peut être apportée dans plusieurs domaines.

68. *Systèmes judiciaires*. Les dispositifs de contrôle judiciaire des organisations chargées de la sécurité, qui sont indispensables pour garantir un fonctionnement efficace de la police et des autres forces de sécurité, varient considérablement d'un pays à l'autre. L'assistance et la formation dispensées aux officiers de police, juges et procureurs peuvent notamment porter sur des réformes juridiques propres à renforcer le respect des droits humains et des garanties prévues par la loi, notamment une réforme du code visant à intégrer dans la législation nationale les normes internationales en matière de droits de l'homme. Des programmes destinés à améliorer l'accès à la justice, en particulier pour les pauvres, sont également nécessaires pour que les groupes vulnérables soient à même de bénéficier concrètement des bienfaits de la paix et d'une sécurité renforcée. La mise en place d'une justice transitoire dans les situations d'après-conflit est également essentielle (voir l'encadré 3). Un intérêt grandissant est porté aux services des médiateurs des droits de l'homme, qui pourraient constituer une possibilité de recours de plus pour les victimes d'abus. Le système pénitentiaire, enfin, est une autre composante fondamentale d'un système judiciaire performant, qui devrait recevoir un rang de priorité plus élevé de la part des gouvernements aussi bien que des donateurs.

69. *Mécanismes de surveillance civile*. L'aide au développement doit viser prioritairement à rehausser la capacité du pouvoir législatif de surveiller efficacement les forces de sécurité. Ce sont généralement les parlements qui sont chargés de veiller à ce que les systèmes de sécurité répondent aux besoins du public, mais leurs commissions de la défense et de la sécurité n'ont souvent pas une connaissance suffisante des questions de sécurité et de finances publiques. Plusieurs pays demandent également aujourd'hui qu'on leur prête assistance pour créer des conseils spécialisés composés de civils afin de renforcer la surveillance exercée par le pouvoir civil sur la police et les forces de sécurité, et la confiance qu'elles inspirent.

70. *Société civile*. Une société civile solide capable d'analyser les politiques mises en œuvre et de jouer son rôle de surveillance est indispensable pour instaurer le contre-pouvoir indispensable à une gestion démocratique des affaires publiques et assurer que la réforme des systèmes de sécurité répond aux besoins du public. Les organisations de la société civile ne doivent pas être considérées comme de simples pourvoyeurs de services ou des canaux de substitution pour l'acheminement de l'aide des donateurs. Pour aider la société civile à jouer son rôle, il faut faire plus afin d'encourager l'émergence d'interlocuteurs indépendants, y compris les associations féminines, aptes à contribuer à la prise de décision et à l'information sur les questions de sécurité. Étant donné les déficiences que présente l'appareil d'État dans de nombreux pays, il importe tout particulièrement que les organisations de la société civile ne se contentent pas de dénoncer les erreurs des pouvoirs publics mais formulent également des propositions concrètes qui aideront à consolider le processus de réforme.

Renforcer les capacités d'analyse

71. Si elle désire vraiment l'appropriation locale du processus de réforme des systèmes de sécurité, la communauté internationale doit aider les gouvernants et la société civile des pays partenaires à se mettre mieux à même d'analyser et de comprendre leurs propres problèmes de sécurité et d'en débattre. Le renforcement des capacités d'analyse et de recherche est la clé de l'émergence du dessein national et de

l'élan politique nécessaires pour lancer et mener à bien des transformations dans le système de sécurité. Cela a d'importantes répercussions sur l'horizon temporel et la nature des programmes d'aide au développement, notamment des partenariats établis avec les instituts de recherche nationaux dans les pays qui engagent des réformes. Les groupes de réflexion, les universités et les dispositifs Sud-Sud de partage de l'information sont autant d'instances qui pourraient tirer parti d'une aide internationale. Il est par ailleurs impératif d'associer les autorités locales et les responsables de l'élaboration des politiques aux processus de recherche financés par l'aide internationale (voir l'encadré 12).

Encadré 12. Bonnes pratiques – Soutenir et relier entre eux les réseaux régionaux

Le **Global Facilitation Network for Security Sector Reform (GFN-SSR)** est constitué d'une équipe de praticiens de l'Université de Cranfield. Pour le gouvernement du Royaume-Uni et les partenaires internationaux, l'existence de ce réseau facilite l'élaboration des politiques et le renforcement des capacités à l'appui des initiatives de réforme des systèmes de sécurité. Le réseau GFN-SSR, qui a pour but de favoriser ce type de réformes dans les sociétés en développement et en transition, poursuit trois objectifs fondamentaux : faciliter l'élaboration des politiques de réforme des systèmes de sécurité ; aider à renforcer les capacités à l'appui des initiatives de réforme des systèmes de sécurité ; et centraliser les informations sur cette question à l'échelle mondiale.

Renforcement des capacités Le réseau apporte son concours à des projets de renforcement des capacités, en apportant un soutien à de jeunes instituts universitaires et en mettant au point des matériels de formation et d'apprentissage agréés susceptibles d'être utilisés de façon souple partout dans le monde. L'équipe dispense des conseils et participe à des programmes de formation à la gestion de la réforme des systèmes de sécurité. Ses activités dans ce domaine apportent un complément utile aux travaux entrepris par l'Université de Cranfield sur la diplomatie de la défense et la gestion du secteur de la sécurité.

Élaboration des politiques Le réseau offre aux organisations gouvernementales du Royaume-Uni et aux institutions partenaires du Royaume-Uni une vaste base de connaissances à des fins de recherche. Il prépare des évaluations, des études exploratoires, des monographies par pays, des documents théoriques ou d'information et des communications à l'intention de toute une gamme de parties prenantes.

Central d'information Le GFN-SSR gère une base d'informations dans son Centre de ressources installé à la Defence Academy du Royaume-Uni. Les responsables de la recherche alimentent une base de données sur les événements, nouvelles, contacts, documents et informations en rapport avec la réforme des systèmes de sécurité, qui est accessible à partir du site Internet du réseau. Les partenaires du GFN-SSR et les abonnés peuvent également ajouter des informations à la base de données.

Source : DFID, Royaume-Uni, voir www.gfn-ssr.org

Renforcer le professionnalisme des forces de sécurité

72. *Professionnalisme* (voir l'encadré 13). La tâche qui consiste à renforcer le professionnalisme des forces de sécurité – armée, services de renseignement et police – a des aspects à la fois normatifs et techniques qu'il importe de bien différencier. La composante normative vise notamment à améliorer le respect des principes démocratiques – en particulier l'obligation de rendre des comptes aux autorités civiles élues et, par l'intermédiaire des instances parlementaires, au public. Entrent également dans cette catégorie l'apprentissage au sein des forces de sécurité du respect du droit international humanitaire, des normes internationalement acceptées en ce qui concerne les droits de l'homme, de l'égalité homme-femme (sensibilisation au problème de la violence dont sont victimes les femmes), et de codes déontologiques en rapport avec la force de sécurité en question. D'un point de vue technique, on entend par renforcer le professionnalisme améliorer l'aptitude technique des forces de sécurité à mener à bien des fonctions opérationnelles. Ce genre d'activités peut viser l'élaboration d'une doctrine (dans le cas de l'armée), l'amélioration des compétences nécessaires pour mener une enquête criminelle ou appréhender et arrêter les délinquants (dans le cas de la police), voire de faire usage de la force dans un but légitime.

73. Si les deux aspects ont leur importance dans l'optique de la réforme des services de sécurité, les acteurs du développement se préoccupent principalement du premier élément, davantage en rapport avec la gouvernance, et auront une contribution précieuse à apporter dans ce domaine : soit par un engagement direct auprès des forces de sécurité, en dispensant une formation axée sur l'aspect normatif du

professionnalisme, soit par une action visant à soutenir des mesures qui renforcent le cadre juridique global régissant le système de sécurité, de telle sorte que soient institutionnalisées les pratiques démocratiques et la primauté du droit. Des formations ne suffisent toutefois pas à modifier des pratiques institutionnelles enracinées qui vont à l'encontre des principes démocratiques dans le secteur de la sécurité, sauf si elles s'accompagnent d'une réelle remise en question des positions politiques, des valeurs de la société et des mentalités propre à favoriser l'émergence d'une nouvelle éthique de la sécurité. Autant d'objectifs que l'on peut servir en renforçant le cadre institutionnel général dans lequel s'inscrit la gestion des forces de sécurité, mais aussi du système judiciaire et de l'encadrement des forces policières et militaires.

74. Les gouvernements de la plupart des pays partenaires chercheront à s'attaquer simultanément aux problèmes liés à ces deux composantes. Les efforts déployés par les acteurs du développement dans ce domaine pourront donc utilement s'inscrire dans une approche associant l'ensemble de l'administration de telle sorte qu'il puisse être fait appel à d'autres ministères pour apporter l'aide requise pour améliorer les capacités opérationnelles. Étant donné que les actions visant à améliorer le professionnalisme des forces de sécurité obligeront parfois à nouer des relations directes avec ces dernières, les gouvernements des pays de l'OCDE devront peut-être puiser dans des sources autres que l'APD du fait des restrictions inhérentes à la définition de l'APD¹².

75. Certains donateurs se sont bornés à rebaptiser les travaux qu'ils menaient dans le domaine de la sécurité sans chercher particulièrement à déterminer si ces activités contribuaient à renforcer la gestion démocratique de l'ensemble du système¹³. Il faut s'interroger sur la manière dont les efforts qui visent seulement à désarmer, démobiliser et réintégrer les soldats ou à faire disparaître les armes détenues par la population, par exemple, peuvent se raccorder aux questions, plus larges, de la gouvernance et du respect de l'ordre public. La définition de ce que l'on entend par réforme des systèmes de sécurité peut donner lieu à débat. Les activités du type de celles qui sont énumérées ci-après peuvent contribuer à la réforme des systèmes de sécurité et/ou aux objectifs généraux de développement, si elles sont mises en œuvre dans l'optique, autant que possible, de la réforme des systèmes de sécurité (voir l'encadré 14).

¹² Les Lignes directrices du CAD – Prévenir les conflits violents : quels moyens d'action ?, Déclaration des ministres, p.15.

¹³ "DAC/CPDC Survey of Security System Reform Initiatives in Donor Agencies", Projet établi par Nicole Ball [DCD/DAC/CPDC(2003)5].

Encadré 13. Bonnes pratiques – Renforcement des capacités des services de police sud-africains

"Les Suédois investissent la police sud-africaine pour en chasser les directeurs blancs ...", tel était le titre d'un article publié dans la presse juste avant le lancement d'un programme de coopération entre la police suédoise et la police sud-africaine en 1999. Après le processus de démocratisation qu'a connu l'Afrique du Sud en 1994, les autorités se sont rapidement trouvées confrontées à des pressions les exhortant à transformer de larges pans de la société. Onze unités de police distinctes devaient en particulier être remplacées par un seul Service national de police.

En 1999, un accord de coopération a été signé entre l'Afrique du Sud et la Suède en vue de consolider les institutions de police de la province du Cap-Nord. Ce programme avait pour objectifs d'aider à renforcer les capacités en vue de valoriser les ressources humaines, d'améliorer le respect des droits de l'homme et les pratiques en vigueur en la matière, et d'œuvrer à l'égalité entre les hommes et les femmes au sein des services de police sud-africains (SAPS). Ont été retenus onze projets qui s'inscrivaient dans le droit fil de la stratégie des SAPS, ce qui a conféré sans équivoque à ces derniers la maîtrise du programme. A l'issue de la première phase en 2002, la plupart des objectifs généraux avaient été atteints. Une deuxième phase a commencé en août 2002, qui durera jusqu'en décembre 2005.

Cette réussite tient au fait que :

- Les SAPS se sont parfaitement appropriés le programme.
- Le programme était bien organisé et les personnes concernées ont fait preuve d'une remarquable détermination.
- Les membres du conseil stratégique étaient de hauts responsables des SAPS et des syndicats.
- Les membres du conseil, ainsi que les gestionnaires des projets, provenaient de groupes historiquement défavorisés et ont pu ainsi faire figure de modèle dans les travaux relatifs à l'équité. La moitié des membres du conseil, au nombre de huit, étaient des femmes.
- Ce sont les promoteurs des projets qui ont supervisé les gestionnaires des projets. Ils étaient chargés du contrôle de la qualité et de l'intégration des projets dans l'organisation.
- Le directeur du programme suédois s'est installé à plein temps au siège des SAPS.
- La liberté des échanges de vues au sein du conseil a permis un réexamen constant des projets, ce qui a contribué à la flexibilité du programme.

Source : Agence suédoise de coopération internationale au développement (ASDI).

Construction de la paix et démilitarisation

76. La démilitarisation et la reconversion des ressources affectées à la sécurité vers des usages civils constituent des défis pour de nombreux pays, en particulier pour ceux qui sortent de conflits armés prolongés. Il ne s'agit pas simplement de professionnaliser les forces armées ou de détruire les stocks d'armes en surplus, mais d'engager un processus dont la finalité consiste à améliorer la gestion du système de sécurité et à faciliter la communication entre des communautés divisées (voir l'encadré 15). Les stratégies de médiation et de construction de la paix laissant place à l'initiative populaire ont à cet égard un rôle essentiel à jouer car elles atténuent les tensions sociales et favorisent le processus de réconciliation. L'aide au développement à caractère technique peut s'accompagner d'efforts visant à renforcer le dialogue politique entre les groupes divisés.

Encadré 14. Armes contre développement : une initiative intégrée fondée sur une démarche communautaire mise en œuvre au Cambodge

L'accumulation excessive et déstabilisatrice d'armes légères et de petit calibre gêne les activités de remise en état et d'aide humanitaire dans les pays en reconstruction. Le programme Weapons for Development (Armes contre développement) financé par le Japon au Cambodge s'appuie sur une approche intégrée fondée sur une démarche communautaire pour réduire la circulation et la détention illicites d'arme, excessives dans ce pays. L'idée est de collecter les armes dans les villages en échange d'une aide pour l'amélioration de leurs infrastructures sociales, par exemple la réparation ou la construction de routes, de puits, de ponts, etc. Ce projet s'articule autour de quatre éléments : la collecte des armes, la destruction des armes, l'enregistrement des armes et la sensibilisation du public. Chacune de ces composantes est essentielle au succès du projet dans son ensemble.

Instaurer un développement durable est indispensable pour éviter la réémergence de conflits. La mise en place du programme Weapons for Development se veut une incitation en faveur des zones affectées. L'enregistrement des armes légères et de petit calibre contribuera à empêcher toute circulation illicite à l'avenir. Les armes recueillies doivent quant à elles être détruites publiquement afin de bien montrer la volonté des autorités politiques de s'attaquer au problème et de marquer l'opinion. Des actions de sensibilisation aident les citoyens à prendre conscience des dangers et des conséquences sociales de la circulation illicite d'armes légères et de petit calibre. Des séances d'information sont organisées au niveau des villages afin d'instaurer un climat de confiance entre la population et les services de sécurité et d'encourager la remise volontaire des armes détenues.

Un rôle important est dévolu à la société civile dans ce programme. Comme la récupération des armes s'appuie sur la bonne volonté des détenteurs, le succès passe par une coopération avec les ONG pour la conduite de campagnes de sensibilisation. Les ONG participent ainsi directement au processus de construction de la paix et de renforcement des capacités. Qui plus est, le programme Weapons for Development s'appuie sur une démarche de construction de la paix qui s'attaque aux causes profondes de conflit notamment la pauvreté et l'exclusion sociale. L'instauration d'un développement durable, la mise en place de structures de gouvernance de qualité et le rétablissement de la confiance entre les services de sécurité et la population civile sont autant de facteurs qui contribuent à améliorer les conditions de vie du peuple.

Source : Ministère des affaires étrangères du Japon

77. Les domaines suivants, qui ont trait à la construction de la paix et à la démilitarisation, doivent être abordés selon des axes qui renforcent la gestion du système de sécurité, lorsque c'est possible, et s'inscrire dans le cadre stratégique global de la réforme du système de sécurité. Dans tous ces domaines, il importe de tirer les leçons de l'expérience, de déterminer ce qui marche et ce qui ne marche pas, et de procéder à des évaluations solides de façon à dégager des enseignements enrichissants.

- *Problématique homme-femme dans les processus de réforme des systèmes de sécurité.* Souvent, et en particulier en situation de guerre ou de conflit armé, la société civile est représentée surtout par des femmes, y compris dans le secteur de la sécurité. Elles sont donc bien placées, à tous les niveaux, pour œuvrer en faveur de la paix et de la réconciliation, et poser les jalons de la reconstruction d'une société déchirée par la guerre. Assurer la participation des femmes aux niveaux supérieurs renforce la légitimité du processus en le rendant plus démocratique et plus à l'écoute de tous les segments de la population affectée.
- *Reconversion des ressources affectées à la sécurité vers des usages civils.* Lorsque les pays cherchent à réduire les effectifs des forces armées ou à promouvoir leur professionnalisme, ils passent en revue les stocks militaires et les budgets de la sécurité. L'aide internationale peut se révéler utile aux gouvernements pour assurer la reconversion des ressources matérielles et humaines du système de sécurité selon des modalités qui contribuent à alimenter le développement et rehausser la stabilité politique.
- *Contrôle des armes de petit calibre* (voir l'encadré 15). Le commerce illicite des armes de petit calibre et des armes légères est une menace pour la sécurité que de nombreux donateurs et pays en

développement cherchent à combattre. Les efforts déployés pour lutter contre l'accumulation déstabilisante et la prolifération incontrôlée d'armes de petit calibre doivent être replacés dans le contexte des efforts menés pour désamorcer les tensions qui favorisent l'acquisition et l'utilisation de telles armes. L'action de la communauté internationale sur le front de « l'offre » doit aller de pair avec une action du côté de la « demande ». Dans le cadre de la réforme des systèmes de sécurité, le rétablissement de mécanismes efficaces propres à maintenir la sécurité publique et d'une réglementation adéquate du port d'armes est la meilleure solution à long terme, de même que le renforcement de la capacité de l'État de surveiller, vérifier et prévenir le trafic d'armes et de collecter et détruire les armes en surplus.

Encadré 15. Bonnes pratiques – Armes de petit calibre et réforme des systèmes de sécurité

“Là où les objectifs de la régulation des armes de petit calibre et de la réforme des systèmes de sécurité se recoupent le plus étroitement, c'est au niveau de la prévention de la criminalité et de la démilitarisation à l'issue d'un conflit ...A titre d'exemple, l'élaboration et la mise en œuvre d'une législation, de réglementations et de directives concernant l'utilisation des armes par les forces de sécurité officielles et par les agences de sécurité privées nécessitent, au sein des ministères de la défense, de la justice et de l'intérieur et au sein des parlements, le type de capacités institutionnelles que la réforme des systèmes de sécurité cherche à mettre en place...”

“[U]n programme d'échange d'armes dans la province de Mendoza, en Argentine, a abouti à une loi provinciale sur le désarmement, a incité six autres provinces à faire de même, a conduit à la création d'une commission de sécurité commune à deux provinces pour mettre en place des contrôles aux frontières entre les deux provinces, a donné lieu à la mise au point d'un mécanisme permanent d'échange d'informations entre les services de police et les institutions gouvernementales provinciales et, enfin, a favorisé l'harmonisation de la réforme de la police et du système judiciaire.”

Source : *Small Arms Survey 2003: Development Denied*, Oxford: OUP (2003), “SSR: What about small arms? ”, Box 4.12, p. 153.

- *Démobilisation, désarmement et réintégration des anciens combattants* (voir l'encadré 16). Le démantèlement officiel des unités militaires est le prélude d'un processus qui doit aboutir à la réinsertion effective des anciens combattants dans la société civile. Au-delà du changement de statut des anciens combattants, la démobilisation, le désarmement et la réintégration impliquent de permettre à ces derniers de trouver de nouveaux moyens d'existence, d'acquérir de nouvelles compétences et de s'adapter à de nouveaux emplois. Les approches trop techniques sous-estiment l'importance des barrières économiques, sociales, politiques et psychologiques qui peuvent entraver la réinsertion.
- *Enfants soldats*. Au plan juridique, de grands progrès ont été faits au niveau international pour remédier au problème des enfants soldats, progrès compatibles avec les objectifs poursuivis dans le cadre des réformes des systèmes de sécurité. Les solutions à long terme consistent à agir sur un double front : renforcer les capacités de l'État de mettre un terme au recrutement de ces enfants soldats et remédier aux problèmes que posent le chômage des adultes et l'accès à l'éducation, qui sont autant d'incitations à devenir ou à rester un enfant soldat. L'aide au développement peut servir à faciliter la réintégration des enfants dans la société après une guerre et à soutenir des programmes visant à sensibiliser les forces de sécurité au droit international en la matière. Ni l'une ni l'autre tâche ne sont aisées. Et la mise en garde concernant les approches trop techniques vaut aussi dans ce cas.
- *Economie politique de la guerre*. Divers avantages économiques liés à la guerre contribuent de plus en plus à nourrir et perpétuer les conflits violents et soulèvent de sérieux problèmes de cohérence des politiques auxquels l'OCDE et ses pays Membres doivent s'attaquer. Dans les pays de l'OCDE, les organismes donateurs sont bien placés pour porter à l'attention de leurs gouvernements le rôle que doivent jouer les différents ministères dans la lutte contre la corruption et le blanchiment de capitaux à l'échelle internationale, le recours par les entreprises multinationales à des services de sécurité privés s'apparentant à des milices, le trafic de diamants et d'autres marchandises, et le crime organisé.

Encadré 16. L'aide à la démobilisation, au désarmement et à la réintégration en Afghanistan : une approche globale de la réforme des systèmes de sécurité

L'insécurité est le principal problème auquel se heurte aujourd'hui l'Afghanistan. L'Administration transitoire de l'Afghanistan (ATA) n'est pas la seule autorité investie d'un pouvoir de coercition, les commandants locaux exerçant encore une influence considérable. Le processus de redressement et de développement s'en trouve considérablement entravé. A Kaboul, le maintien de la sécurité publique est assuré, entre autres, par la Force internationale d'assistance à la sécurité (ISAF), mais plusieurs pays du G8 n'en ont pas moins décidé entre eux de soutenir le processus de réforme du système de sécurité engagé par l'ATA en se répartissant la tâche (le Japon et la Mission d'assistance des Nations unies en Afghanistan (MANUA) s'occupant de l'aspect démobilisation, désarmement et réintégration, les Etats-Unis du volet création de la nouvelle Armée nationale afghane, l'Allemagne de la composante reconstruction de la police, les Royaume-Uni des questions de lutte contre la drogue et l'Italie des problèmes liés à la réforme de la justice).

En sa qualité de chef de file pour les questions de démobilisation, désarmement et réintégration, le Japon a accueilli en février 2003 la Conférence de Tokyo pour la consolidation de la paix en Afghanistan, lors de laquelle a été annoncé le lancement du Programme des nouveaux débuts pour l'Afghanistan (ANBP) dans le cadre du train de mesures arrêté par l'ATA à l'appui de la réforme du système de sécurité. Ce programme prévoit la création de bureaux de démobilisation, la formation du personnel qui y sera affecté, le recensement des anciens combattants et la délivrance à ces derniers de cartes d'identification, l'offre de formations professionnelles et la création d'emplois afin de favoriser la réinsertion de ces anciens combattants dans la société. Outre la contribution de 35 millions de dollars qu'il s'est engagé à verser à ce programme, le Japon a mis en place au sein de son ambassade à Kaboul une unité démobilisation, désarmement et réintégration. Le cadre de mise en œuvre des activités de démobilisation, désarmement et réintégration a été validé par l'ATA, les commandants régionaux, les collectivités locales et la communauté internationale. La phase pilote a débuté en octobre 2003.

En dépit du processus de paix en cours, on compterait encore aujourd'hui plusieurs centaines de milliers de combattants en Afghanistan. Pour favoriser la reconstruction il est essentiel non seulement d'assurer le maintien de la sécurité intérieure mais aussi d'instaurer un climat dans lequel les habitants n'ont pas de raison de reprendre les armes, de manière à prévenir la réémergence de conflits violents. Offrir des possibilités d'emploi aux anciens combattants ne suffit pas. La création de la nouvelle Armée nationale afghane permettra certes le reclassement d'une partie des anciens combattants, mais les autres doivent être désarmés et participer au processus de reconstruction de la nation. En conséquence les activités à l'appui de la démobilisation, du désarmement et de la réintégration doivent être conçues pour s'insérer dans le processus global de réforme du système de sécurité. Le cas de l'Afghanistan constitue un bon exemple de la manière dont plusieurs pays peuvent se répartir les tâches pour apporter leur soutien collectif à la réforme des systèmes de sécurité.

Source : Ministère des Affaires étrangères du Japon (<http://www.mofa.go.jp/>)

Elaborer des approches de la réforme des systèmes de sécurité tenant compte du pays et du contexte

78. Comme il est très généralement admis dans le domaine du développement, pour aider les gens à s'aider eux-mêmes, il est essentiel de comprendre comment ils voient le monde. Il est indispensable d'étudier comment leurs systèmes fonctionnent, notamment les rapports de force entre les personnes et les institutions. Or, ce type de savoir ne s'acquiert pas dans le cadre de brèves missions ou d'un programme d'assistance technique à court terme ; il nécessite des contacts étroits pendant une période prolongée.

79. Les acteurs extérieurs s'occupant de réforme des systèmes de sécurité doivent être davantage familiarisés avec l'environnement dans lequel ils travaillent. Certes, des politiques et des plans distincts doivent être élaborés pour l'armée, la police, le système judiciaire, le système pénitentiaire, les services de renseignement etc. mais pas à partir de rien. Ces politiques et plans doivent s'inscrire dans une stratégie globale de réforme des systèmes de sécurité et être étayés par une évaluation de l'environnement en matière de sécurité ou un examen du système national de sécurité, ainsi qu'on l'a déjà indiqué. Un tel examen doit s'intéresser au contexte local et, plus particulièrement, aux principaux défis auxquels le pays est confronté en matière de sécurité. Il aidera à déterminer le rôle qui doit revenir aux diverses instances

nationales de sécurité dans le règlement de ces défis, de même que dans la réalisation des objectifs poursuivis par le pays au niveau économique et dans le domaine du développement.

80. Les donateurs peuvent contribuer à une meilleure compréhension des principes et objectifs de la réforme des systèmes de sécurité en promouvant le dialogue entre la société civile et les acteurs du système de sécurité (voir l'encadré 17). Ils peuvent aussi encourager la conception à l'échelon local de programmes d'enseignement et de sensibilisation destinés à aider les acteurs concernés à mieux appréhender les principes et objectifs de la réforme des systèmes de sécurité (voir les encadrés 12 et 24).

Encadré 17. Bonnes pratiques – L'aide du PNUD en faveur du dialogue sur les questions de défense

“En octobre 1999, le PNUD a commencé à appuyer un processus de dialogue national du fait de la nécessité de réexaminer la doctrine militaire dans le cadre d'un Etat démocratique et d'instaurer dans les forces armées un nouvel esprit de professionnalisme qui garantisse le respect des autorités civiles. ”

“Sous la direction d'une ONG guatémaltèque... et avec la participation de représentants d'institutions publiques et d'organisations sociales, universitaires et politiques, d'ONG oeuvrant pour la défense des droits de l'homme, de membres, actifs et à la retraite, des forces armées, le projet vise à renforcer le dialogue public sur le rôle de l'armée.... Il a permis de créer dans la société l'espace politique indispensable pour parler ouvertement de la réforme de l'armée.”

Source: PNUD/ERD et PNUD/Guatemala, “UNDP in Guatemala: A Case Study in Peace building,” Guatemala City, 2 janvier 2001, p. 29.

81. Dans la mesure où il est nécessaire de mettre en œuvre différents types d'activité en différents moments, les donateurs doivent être à l'écoute des besoins et des priorités des pays partenaires (voir les encadrés 18, 19 et 20). Lorsque la principale menace vient de problèmes de gouvernance au sein du système ou des forces de sécurité, la priorité est sans doute d'engager des réformes dans ce domaine. Lorsque la sécurité du pays est gravement menacée, la priorité immédiate pour le gouvernement est vraisemblablement de renforcer la capacité opérationnelle de la police ou de l'armée. Dans l'étude du contexte local, il faut aussi se souvenir que tous les pays n'ont pas la même aptitude à intégrer les changements et à prendre des initiatives en matière de réforme des systèmes de sécurité, et qu'il faut donc prendre dûment en considération les critères contextuels pour déterminer les formes d'aide envisageables¹⁴.

Encadré 18. La réforme du système de sécurité au Sierra Leone

L'axe principal du programme d'aide britannique en faveur de la réforme du système de sécurité au Sierra Leone a changé radicalement en juin 2000 après la reprise des hostilités par les forces rebelles du Front révolutionnaire uni (FRU). Suite à leur offensive sur la capitale Freetown, il était devenu prioritaire pour le gouvernement de restaurer un climat de sécurité dans le pays ainsi que des conditions propices à un accord de paix durable. Avec l'aide du Royaume-Uni, un vaste programme a été mis en place en vue d'entraîner la nouvelle armée, programme qui a permis le déploiement rapide contre le FRU d'unités bien formées, avec l'appui de la force de maintien de la paix de l'ONU (aujourd'hui la plus importante mission de maintien de la paix de l'ONU). En 2001, la situation sur le plan de la sécurité étant largement maîtrisée, l'attention s'est à nouveau portée sur diverses tâches liées à la réforme du système de sécurité, telles que le renforcement du ministère de la Défense, l'amélioration des capacités des forces de police, et l'élaboration d'une nouvelle politique nationale de sécurité.

82. Une partie du problème rencontré par les donateurs lors de la planification des programmes d'aide tient à la difficulté de déterminer de quel secteur du système de sécurité la demande de réforme est susceptible de venir. Comme les conditions nécessaires à une refonte complète du système de sécurité sont rarement réunies d'entrée de jeu, les donateurs peuvent être obligés de travailler en étroite coopération avec les responsables d'un secteur qui servira de point d'ancrage, la défense par exemple, et où une réforme est possible (voir l'encadré 19). L'idéal n'en demeure pas moins d'adopter à l'égard des réformes une

¹⁴ Nicole Ball, *Enhancing Security Sector Governance: A Conceptual Framework for UNDP*, 9 octobre 2002, www.undp.org/bcpr/jssr/docs/UNDP_SSR_Concept_Paper_Oct_9_2002.DOC - Table 1. Tailoring Support to Country Context.

approche englobant l'ensemble du système. Dans de nombreux pays en reconstruction, une réforme globale est le seul moyen d'atteindre les objectifs de bonne gouvernance et de sécurité des personnes. Les donateurs peuvent aider les autorités des pays partenaires à élaborer leurs propres cadres d'action susceptibles, à terme, d'intégrer d'autres institutions et problèmes liés à la sécurité.

Encadré 19. Bonnes pratiques – Trouver un point d'ancrage pour l'action à l'appui de la réforme des systèmes de sécurité : L'examen du système de défense de l'Ouganda

En Ouganda, le concours du Royaume-Uni a consisté dans un premier temps à soutenir un examen de la défense du pays. Cependant la méthodologie employée a permis d'élargir le champ de cet examen afin d'y associer d'autres acteurs de la sécurité et d'aborder des problèmes de sécurité débordant de beaucoup le cadre de la défense nationale.

Le premier volet de l'examen du système de défense a donné lieu à une évaluation stratégique de la sécurité consistant tout d'abord à analyser l'ensemble des menaces d'ordre militaire et autres pesant sur sa sécurité auxquelles l'Ouganda pouvait s'attendre à devoir faire face à l'avenir. Des membres du gouvernement et de la société civile ont participé à cette étape des travaux. Une fois les principales menaces identifiées, classées et ordonnées, un débat interministériel a été organisé pour déterminer quels ministères et organismes seraient chargés de traiter telle ou telle menace pesant sur la sécurité. Cette évaluation a débouché sur un cadre d'action pour la sécurité qui définit pour l'Ouganda un nouveau dessein, intégré et de vaste portée, en matière de sécurité.

Le cadre d'action pour la sécurité a pour le moment le statut de document de consultation. Cependant, il constitue la base d'une future politique nationale de sécurité qui sera élaborée lorsque le gouvernement aura eu la possibilité de débattre du cadre d'action et de l'améliorer. Les étapes suivantes de l'examen ont porté sur l'analyse des besoins futurs en matière de défense et sur l'élaboration d'une stratégie générale de réforme. Dans le même temps, un certain nombre d'autres acteurs de la sécurité notamment le ministère des Affaires étrangères et les organisations chargées de la sécurité intérieure et extérieure ont commencé à revoir leurs propres cadres d'action à la lumière du cadre d'action pour la sécurité.

Il est à noter que le recours à un point d'ancrage a ses limites et que lorsque cette option est retenue elle doit s'inscrire dans une démarche globale tenant compte des préoccupations plus larges de bonne gouvernance et de sécurité des personnes. Un cadre coordonné à l'échelle de l'ensemble du système est la clé d'une réforme efficace des systèmes de sécurité. Dans certains cas, un morcellement de l'action peut aller à l'encontre du but recherché. Cela dit, si les risques ont été pleinement appréciés et maîtrisés, il peut se révéler opportun d'utiliser un point d'ancrage à partir duquel étendre le champ de l'action au fil du temps.

Encourager les gouvernements à élaborer des stratégies multisectorielles gérables

83. Les priorités de la réforme des systèmes de sécurité doivent être étayées par une évaluation multisectorielle des besoins des pays partenaires en matière de sécurité. Il faut comprendre comment les différentes composantes du système de sécurité sont liées entre elles et comment l'aide dans ce domaine s'articule avec les autres types d'aide. Les donateurs s'emploient aujourd'hui davantage à élaborer des stratégies de programmation concernant l'ensemble du système de sécurité. Comme indiqué dans la Section II à la rubrique «Elaborer des stratégies de programmation», les efforts déployés dans le passé pour appuyer des réformes liées à la sécurité étaient parfois fragmentés et ne présentaient donc pas systématiquement un caractère plurisectoriel.

84. Pour induire des changements durables dans le système de sécurité, il faut presque toujours centrer les efforts sur une seule composante à la fois (défense, sécurité publique, justice, services de renseignement). Au niveau de chaque composante, une attention particulière peut en outre être accordée à un élément ou à un processus donné (par exemple, les capacités des commissions législatives, les tribunaux, le système de budgétisation de la défense, etc.).

85. Beaucoup des domaines dans lesquels les donateurs doivent oeuvrer en priorité pour contribuer à renforcer la bonne administration des systèmes de sécurité font déjà partie des sphères d'intervention habituelles de leurs organismes d'aide. Ceux-ci mettent couramment en oeuvre des activités visant à renforcer les institutions du secteur public, à améliorer la gestion du secteur public, et à valoriser le capital humain et le capital social. Ils apportent aussi une aide dans les domaines suivants : analyse et gestion des

dépenses publiques, lutte contre la corruption, et réforme de la fonction publique et de l'administration. On peut citer aussi les efforts en faveur de la démocratisation, la promotion de la justice sociale et des droits de l'homme, le renforcement des capacités de la société civile, le renforcement du système législatif. Tous sont pertinents du point de vue du programme d'action relatif à la réforme des systèmes de sécurité.

86. Certains organismes d'aide ont mis du temps à élaborer des stratégies multisectorielles tandis que d'autres ont davantage d'expérience en ce domaine. Dans les Iles Salomon, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont mis au point une stratégie globale qui s'étend à tous les secteurs (voir l'encadré 20) et qui fournit un bon exemple de stratégie plurisectorielle à l'échelle de l'ensemble de l'administration.

Encadré 20. Bonnes pratiques – La Mission d'assistance régionale aux Iles Salomon

En juin 2003 à la suite d'un regain de tension ethnique, d'une recrudescence du conflit et d'un effondrement virtuel de l'économie, les autorités et la population des Iles Salomon ont demandé à bénéficier d'une aide directe renforcée pour éviter une nouvelle dégradation de la situation. Les pays des îles du Pacifique (sous les auspices du Forum des Iles du Pacifique) et des donateurs (en particulier l'Australie et la Nouvelle-Zélande), avec le soutien de la communauté internationale, ont alors mis sur pied une Mission régionale d'assistance aux Iles Salomon [Regional Assistance Mission to Solomon Islands (RAMSI)] dont les activités ont débuté le 24 juillet 2003.

La première priorité a été de stabiliser la situation sur le plan de la sécurité. C'est pourquoi la Mission RAMSI a jusqu'ici privilégié essentiellement des opérations de police, associant des effectifs de police venus d'Australie, de Nouvelle-Zélande, de Fiji, des Iles Cook, de Tonga, de Samoa et de Kiribati. En outre, des membres des forces armées de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande, de Fiji, de Tonga et de la Papouasie-Nouvelle-Guinée ont été déployés et jouent un rôle d'appui. Les militaires assurent le soutien logistique de la Mission RAMSI mais peuvent aussi, le cas échéant, se voir investis de tâches de protection.

Dans le même temps, il est généralement admis que le développement économique et humain est tout aussi important pour la sécurité. La Mission RAMSI s'applique donc à renforcer et exploiter les activités d'aide déjà menées par les donateurs dans les domaines du droit et de la justice, de la gestion de l'économie, des services de base (en particulier la santé) et du développement local. Ces efforts de renforcement des capacités à long terme ont beaucoup contribué à stabiliser la situation dans les Iles Salomon.

La Mission RAMSI constitue aussi un exemple dans la mesure où l'aide australienne à l'appui de la réforme des systèmes de sécurité s'y inscrit dans une approche associant l'ensemble de l'administration. Le Trésor australien, le ministère des Finances et de l'Administration publique, les Attorney Generals et la Police fédérale australienne ont apporté leur concours à la Mission RAMSI dans les domaines de la gestion de l'économie, du droit (accusateurs publics, défenseurs publics), de la police et des services pénitentiaires.

La sécurité et la stabilité des Iles Salomon sont essentielles pour la région et pour la communauté internationale. La mise en place rapide de la Mission RAMSI, associée à un ensemble complet de mesures d'aide renforcées, assure un environnement plus sûr permettant au gouvernement, à la population et aux donateurs (par exemple les institutions financières régionales) de reprendre confiance et de réaliser le potentiel des Iles Salomon.

Source : Australian Agency for International Development (AUSAID).

Contribuer à créer les conditions qui engendreront une demande locale de changement

87. Bien que les processus réforme doivent être conduits par les pays partenaires eux-mêmes, les donateurs peuvent contribuer à créer une demande locale de changement assortie d'un réel projet d'avenir en soutenant des activités qui concourent à :

- intensifier le dialogue entre les membres des forces de sécurité, le système de sécurité au sens large et le grand public (voir l'encadré 21) ;
- asseoir le dialogue sur une base appropriée de connaissances spécialisées ;
- mieux intégrer le système de sécurité dans les processus de planification et de budgétisation de l'administration dans son ensemble ;

- favoriser l'instauration à l'échelon régional d'un dialogue et de mécanismes propres à restaurer la confiance.

Encadré 21. Bonnes pratiques – Le dialogue Sud-Sud sur la gouvernance et la transformation des systèmes de sécurité

En septembre 2000, le Centre for Democracy and Development (Nigeria), en collaboration avec le Centre for Defence and Security Management de l'Université Witswatersrand (Afrique du Sud) et l'Institute of Development Studies (Royaume-Uni), a organisé une table ronde sur le contrôle démocratique des systèmes de sécurité. Cette manifestation visait avant tout à permettre un examen des processus et dispositifs à mettre en place pour instaurer un contrôle démocratique. On avait l'espoir que ces discussions contribueraient à un accord sur les procédures propres à améliorer les obligations de comptes, la transparence et les moyens de contrôle des forces armées et autres services de sécurité – à l'égard des gouvernements, des parlements, des responsables politiques et de la société civile – en particulier au Nigeria, pays qui était sorti d'une longue dictature militaire en 1999. Parmi les participants, figuraient des spécialistes des questions de sécurité, des hauts fonctionnaires de la défense militaire et civile, des parlementaires et des acteurs de la société civile. Cette réunion était financée par la Ford Foundation et le Department for International Development du Royaume-Uni. C'était la deuxième table ronde Nigeria/Afrique du Sud.

Le Royaume-Uni a reconnu les avantages de ce mécanisme et a appuyé l'organisation de deux autres réunions Sud-Sud en Ouganda (2002) et au Ghana (2003) qui ont porté essentiellement sur le secteur de la défense. L'objectif était de présenter les enseignements concrets tirés de l'expérience d'autres pays africains ayant entrepris une réforme ou une transformation de leur système de défense.

Source: "Roundtable on Democratic Control of Military and Security Establishments in Nigeria and South Africa, 20-23 septembre 2000, Johannesburg. Summary Report," London/Lagos, CDD, http://www.cdd.org.uk/democratic_control.htm et entretiens réalisés dans le cadre de l'enquête effectuée en 2002/3 auprès des donneurs [DCD/DAC/CPDC(2003)5].

Trouver des points d'ancrage et définir des modalités de collaboration avec les acteurs locaux

88. La reconstruction après un conflit et l'organisation d'élections démocratiques suppose souvent la formation de nouveaux gouvernements qui tiennent à obtenir la reconnaissance et le soutien de la communauté internationale. Cela offre deux points d'ancrage aux acteurs du développement. Si les accords de paix ont été conclus grâce à un appui de la communauté internationale et contiennent des dispositions concernant la réforme des systèmes de sécurité, cela contribuera à légitimer les activités des donneurs dans ce domaine. Il est donc important d'anticiper les besoins et problèmes futurs en matière de réforme des systèmes de sécurité dans des situations de conflit, en particulier quand le processus de paix s'accélère. Dans le cas de pays « suspendus entre la guerre et la paix », les acteurs du développement doivent trouver d'autres moyens d'action. Il faut sans doute alors centrer l'aide au départ sur la stabilisation de la situation politique et sur le soutien des efforts de construction de la paix et autres activités propres à jeter les bases de nouvelles réformes structurelles lorsque les conditions s'amélioreront.

89. En outre, bon nombre d'acteurs du développement participent déjà à des activités qui se rattachent directement ou indirectement aux objectifs de la réforme des systèmes de sécurité et constituent donc autant de tremplins pour œuvrer à la réalisation de ces objectifs. S'agissant des institutions, entrent notamment dans cette catégorie les actions visant à appuyer les efforts entrepris en vue de renforcer les capacités du parlement, de réformer la constitution ou les systèmes judiciaire et pénal et de renforcer le rôle de surveillance des groupes issus de la société civile. Les accords de mentorat – par lesquels un ou plusieurs experts internationaux travaillent en binôme avec des personnalités importantes, des services clés de l'administration ou des institutions majeures, pendant une longue période – sont des outils de première importance pour promouvoir le changement institutionnel.

90. L'encadré 22 présente un exemple de "bonne pratique" de nature à faire en sorte que la réforme des systèmes de sécurité soit intégrée dans les initiatives en cours et systématiquement prise en compte dans la politique de développement.

Encadré 22. Bonnes pratiques – Des cadres d'action participatifs pour la réforme des systèmes de sécurité

Le processus lié à l'élaboration des Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) constitue un mécanisme susceptible de se révéler très utile, même s'il est encore relativement nouveau, pour solliciter le point de vue de l'opinion publique sur la sécurité et assurer la prise en compte systématique de la réforme des systèmes de sécurité dans la politique de développement. Il permet aussi à un vaste débat sur les priorités en matière de dépenses publiques, lequel offre l'occasion d'aborder les questions de sécurité et d'évaluer les moyens de résoudre les problèmes posés par les demandes concurrentielles dont les ressources publiques sont l'objet. Dans l'ensemble, cependant, l'expérience acquise à ce jour pour ce qui est d'utiliser les CSLP pour promouvoir les objectifs de réforme des systèmes de sécurité est décevante. Si les gouvernements ne tiennent parfois pas à ce que les questions de sécurité soient examinées dans ce cadre, les donateurs eux-mêmes n'insistent pas toujours non plus très fermement pour qu'elles le soient. Les choses commencent toutefois à changer.

Au Cambodge par exemple, la communauté des acteurs non gouvernementaux a intégré plusieurs questions relatives à la sécurité dans sa contribution annuelle au processus CSLP. Des recommandations précises étaient formulées dans les domaines suivants : désarmement, démobilisation, gestion et réduction du nombre des armes de petit calibre, et promotion de l'état de droit. Une section était aussi consacrée à la gouvernance et la transparence mais elle était centrée uniquement sur la réforme de la fonction publique. Une attention insuffisante était portée à l'armée, qui est pourtant un acteur de premier plan sur la scène politique au Cambodge.

Voir <http://www.ngo.forum.org.kh>, rubriques 'Working Group Issues' et 'Development Assistance'.

Adopter une perspective régionale

91. Les Etats d'une même région, et plus encore d'une même sous-région, sont confrontés à des besoins et problèmes globalement similaires en matière de sécurité, auxquels une réforme du système de sécurité est supposée répondre en grande partie. La gestion démocratique du système de sécurité appelle une approche régionale car :¹⁵

- Les problèmes de sécurité ont souvent des retombées transfrontières.
- Il peut être utile d'apporter une réponse collective à des problèmes de sécurité d'envergure régionale.
- La non mise en œuvre de réformes pourtant nécessaires du système de sécurité peut entraîner des tensions et des conflits susceptibles de déborder les frontières nationales.
- Une coordination et une harmonisation des interventions et stratégies des acteurs extérieurs sont essentielles.

92. Etant donné la multitude de problèmes de sécurité d'envergure régionale relevés en Afrique, la présente section s'appuie surtout sur des exemples émanant de cette région. Pour plus d'informations sur la dynamique régionale prévalant dans d'autres parties du monde, le lecteur est invité à se reporter aux rapports régionaux concernant, respectivement, l'Asie et le Pacifique, l'Amérique latine et les Caraïbes, et l'Europe du Sud-Est, la CEI et la région de la Baltique.

Besoins communs en matière de sécurité

93. Il faut recenser les besoins communs en matière de sécurité à l'échelle d'une même région. En Afrique occidentale, par exemple, une préoccupation essentielle a été de trouver le moyen de mettre un terme à la menace la plus grave que constituaient pour le développement démocratique dans cette sous-région les coups d'état et autres destitutions illégales des autorités élues. Ce phénomène est le symptôme d'un dysfonctionnement plus grave des structures de gouvernance, qui est à la racine des conflits et de

¹⁵ Nicole Ball, J. 'Kayode Fayemi, 'Funmi Olonisakin et Rockyln Williams, « Security-Sector Transformation Handbook », third draft, juillet 2003

l'insécurité régnant dans de nombreux pays. Il met davantage encore en évidence la nécessité de soumettre les institutions militaires à un contrôle démocratique.

Caractère transfrontière des problèmes de sécurité

94. La réforme du système national de sécurité ne sera réellement efficace que si une attention est portée à ce qui passe à l'échelon régional et infrarégional (voir l'encadré 23). Tel ou tel événement ou évolution se produisant dans un pays peut avoir des retombées d'envergure régionale. De même, les efforts de réforme du système de sécurité engagés dans un pays risquent parfois d'être sapés par des évolutions extérieures à ce dernier. Parmi les problèmes qui transcendent les frontières nationales, on peut citer ceux liés au trafic et à la prolifération d'armes de petits calibre, au recrutement d'enfants en tant que soldats et à l'extraction des ressources naturelles. C'est ainsi que le processus de reconstruction du Sierra Leone après la guerre a été compromis par l'insécurité qui a continué de régner au Liberia.

Réponse collective à des problèmes de sécurité d'envergure régionale

95. Il est de plus en plus largement reconnu que les menaces qui pèsent sur les Etats africains, de par leur nature commune, appellent une action collective et des politiques harmonisées, même si elles concernent surtout une sous-région particulière. C'est face à des situations de crise qu'une telle action a été le plus souvent observée. L'OUA (qui a précédé l'actuelle Union africaine), la Communauté du développement de l'Afrique australe (SADC) et la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) se sont ainsi trouvées dans l'obligation de prendre des mesures, plus ou moins importantes, face à des crises d'envergure régionale. Les plus souvent citées sont celles qu'a prises la CEDEAO lors de la crise entre le Liberia, le Sierra Leone et la Guinée-Bissau. Le type d'opérations de paix (souvent complexes) qui a été mis sur pied en réponse à ces crises montre à quel point il est important d'appuyer la gestion de ces missions sur des valeurs et des principes communs.

Encadré 23. Une aide au développement régional s'inscrivant dans une démarche intégrée : l'Initiative Ogata en Afghanistan

Le Japon est à l'origine d'un programme d'aide au développement régional s'appuyant sur une démarche intégrée, baptisé « Initiative Ogata » car inspiré par Mme Sadako Ogata, ancien Haut Commissaire des Nations unies aux Réfugiés et Représentante spéciale du Premier Ministre du Japon pour l'aide à l'Afghanistan. L'objectif de ce programme est de favoriser une transition sans à coup entre l'aide humanitaire et l'aide au redressement et à la reconstruction et d'assurer la « sécurité humaine ». L'idée est de promouvoir la réinsertion des réfugiés et des victimes de déplacements internes en contribuant au développement global des régions qui acceptent d'accueillir ces personnes. Des programmes de soutien en trois phases ont été mis en place dans le cadre de cette initiative depuis août 2002. L'Agence japonaise de coopération internationale (JICA) et des organisations internationales, de la famille des Nations unies notamment, mettent en œuvre des projets dans divers domaines en coordonnant leurs activités de manière à en renforcer la synergie. L'Administration transitoire de l'Afghanistan (ATA) adhère totalement à l'initiative.

L'action est ciblée sur des régions prioritaires qui sont censées servir de moteur au développement du pays dans son ensemble. L'exercice devrait contribuer à mettre en évidence des modèles de développement régional. Il est en outre vraisemblable qu'en résultera un renforcement des capacités de l'ATA du fait de l'association de cette dernière à sa mise en œuvre.

Cette initiative se veut constituer un « chaînon » entre l'aide humanitaire et l'instauration d'un développement durable, mettant plus particulièrement l'accent sur le soutien à la réinsertion. Cet aspect est important pour la stabilité politique et l'ordre public. Cette initiative novatrice contribue ainsi à la mise en place des conditions nécessaires à la fois à la sécurité et au développement. Dans la phase 4, en cours de conception, les synergies entre sécurité et développement seront poussées encore plus avant, par exemple dans le cadre des activités des équipes de reconstruction régionale associant des civils et des militaires [appelées Provincial Reconstruction Teams (PRT)] et grâce à une coordination avec les programmes de démobilisation, désarmement et réintégration.

Source : Ministère des Affaires étrangères du Japon (<http://www.mofa.go.jp/>)

Coordination et harmonisation des interventions et stratégies des acteurs extérieurs

96. La prise de conscience grandissante de la nécessité d'adopter une approche commune à l'échelle d'une sous-région a conduit à accroître l'attention portée au renforcement des capacités des institutions régionales et infrarégionales existant en Afrique, notamment l'Union africaine, la SADC et la CEDEAO. A cet effet, les Nations unies ont notamment entrepris de décentraliser certaines composantes de leurs activités par la mise en place de bureaux régionaux. C'est ainsi qu'ont récemment vu le jour un Bureau pour l'Afrique de l'Ouest et un Bureau pour la région des Grands Lacs. Le soutien apporté par le G-8 au Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) lancé par les dirigeants africains en juillet 2002 témoigne de l'adhésion des acteurs extérieurs à l'adoption d'approches régionales.¹⁶

97. Afin de contribuer au règlement des problèmes d'envergure régionale, les organismes d'aide oeuvrant à la réforme des systèmes de sécurité dans les pays en développement doivent :

- **Tenir compte du fait que les besoins et les priorités en matière de réforme des systèmes de sécurité ainsi que le contexte dans lequel ce processus doit s'inscrire diffèrent grandement d'une région (et d'un pays) à l'autre.** L'ampleur des changements à opérer, les objectifs à poursuivre, les façons de voir et les démarches adoptées sont extrêmement variables. Il est donc essentiel que les donateurs fassent preuve de souplesse dans leurs cadres stratégiques et l'élaboration de leurs programmes après avoir pris la mesure – par des analyses appropriées – de la capacité et de la volonté de réforme de chaque pays et de sa disposition à prendre en main le processus.
- **Reconnaître que la nature des relations existant entre une région et les pays de l'OCDE influe grandement sur les incitations à la réforme.** Lorsqu'il existe des facteurs d'incitation – comme dans le cas des pays d'Europe orientale et de certains Etats de la CEI désireux de devenir membres de l'UE ou de l'OTAN – cela renforce sensiblement l'attachement des autorités locales à des réformes. Alors que, dans cette région, les efforts de réforme bénéficient d'une assistance financière et technique considérable, dans de nombreux pays en développement ils ont jusqu'ici plutôt résulté d'incitations négatives, découlant de la conditionnalité de l'aide, de sorte que les progrès, lorsqu'il y en a eu, sont restés limités.
- **Adopter une perspective régionale afin d'aider à mettre en lumière la dynamique plus large, souvent transfrontières, des problèmes de sécurité auxquels sont confrontés les pays et leur processus national de réforme.** La mise en place avec le soutien de la communauté internationale de dispositifs propres à renforcer la confiance à l'échelon régional, grâce à la diffusion d'informations sur les stratégies militaires, l'ampleur des forces armées et le niveau des dépenses militaires, peut contribuer à atténuer des suspicions et des tensions entre pays voisins.
- **Soutenir les organisations régionales ou infrarégionales ayant des activités en rapport avec la sécurité, en oeuvrant par leur intermédiaire lorsque c'est possible.** Il est capital de renforcer les capacités et la légitimité d'organisations régionales telles que l'Union africaine ainsi que des réseaux régionaux d'organisations de la société civile, afin qu'ils puissent multiplier leurs activités concernant les questions de sécurité et la réforme des systèmes de sécurité. Ce genre d'intervention est particulièrement important lors des phases de transition faisant suite à un conflit.

¹⁶

« Renforcement des capacités africaines pour mener des opérations de maintien de la paix : Plan Afrique-G8 », annexe au « Rapport de mise en œuvre des représentants personnels pour l'Afrique sur le Plan d'action du G8 pour l'Afrique »
http://www.g8.fr/evian/francais/navigation/le_sommet_2003/documents_du_sommet/plan_d_action_pour_l_afrique_du_g8_-_rapport_de_mise_en_oeuvre_des_representants_personnels_pour_l_afrique.html

- **Dans les pays où les pouvoirs publics se désintéressent de la question ou où les capacités font défaut, il est important de préparer le terrain, au niveau politique aussi bien que stratégique et d'encourager le dialogue à travers les structures de la société civile et des réseaux d'envergure régionale.** Cela peut passer par la fourniture d'informations, exemples à l'appui, sur la manière dont d'autres pays ont entrepris de relever le défi de la réforme de leur système de sécurité. Cela aidera en outre à trouver des points d'ancrage pour des activités futures en faveur de la réforme des systèmes de sécurité.

ANNEXE I

Synthèse des principaux résultats de l'enquête auprès des donateurs et des enquêtes par région auprès des pays partenaires effectuées en 2002-2003

A. Résultats de l'enquête auprès des donateurs

98. L'enquête réalisée en 2002-2003 auprès des donateurs montre que les organismes de développement mènent de plus en plus d'activités dans le domaine de la sécurité. Celles-ci débordent aujourd'hui largement le champ des questions relatives aux dépenses militaires et au rôle de l'armée qui constituaient le principal pôle d'intérêt dans les années 90 pour s'étendre à la promotion de la gouvernance démocratique des systèmes de sécurité. Les donateurs apportent un soutien vigoureux aux efforts de réforme de la justice ainsi que de la police et autres services de sécurité internes, et aux initiatives à l'appui de la démilitarisation de la société qui ont vu le jour dans les années 90. Ils accordent une attention encore limitée, mais grandissante, au renforcement de la supervision par le pouvoir civil des organes de sécurité ainsi que des capacités des instances civiles de gestion. Par contre, ils mènent encore très peu d'actions en direction d'acteurs autres que l'Etat (abstraction faite des programmes de démobilisation, désarmement et réintégration) et commencent à peine, pour la plupart, à saisir l'importance d'activités destinées à mettre en place un environnement propice à l'avancement de réformes visant les structures de gouvernance.

99. Plus de la moitié des donateurs interrogés (17 sur 27) ont remis des réponses circonstanciées témoignant, pour plusieurs, d'une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration. Plus de la moitié ont aussi indiqué qu'ils se refusaient à s'engager dans certains types d'activités à l'appui de la réforme des systèmes de sécurité. Parmi ces derniers figurent principalement les opérations considérées comme « non comptabilisables dans l'APD » et l'aide directe au renforcement des moyens opérationnels de l'armée, de la police et/ou des services de renseignement. Sur les trois donateurs qui ont déclaré ne mettre aucune restriction sur le type de soutien qu'ils sont prêts à apporter, deux ont précisé que cette réponse s'appliquait à l'ensemble de leur administration nationale, ce qui veut dire qu'ils peuvent puiser dans tout l'éventail des instruments de coopération pour le développement, financiers, diplomatiques et sécuritaires pour étayer leurs programmes à l'appui de la réforme des systèmes de sécurité. Cela dit, de nombreux donateurs en viennent de plus en plus à travailler avec des forces de sécurité, y compris l'armée, sur des questions de gouvernance, malgré les craintes que ce soutien ne risque de renforcer indirectement les moyens opérationnels de ces acteurs de la sécurité.

100. Les organismes d'aide au développement collaborent de plus en plus, dans le cadre d'activités liées à la réforme des systèmes de sécurité, avec les ministères des affaires étrangères, de la défense et de la justice, la police nationale, les services douaniers et pénitentiaires et le bureau du procureur général, instances qui, pour bon nombre d'entre elles, mènent des travaux en rapport avec la sécurité depuis de nombreuses années. Souvent, il en est résulté la mise en place de programmes financés conjointement, propres à resserrer la collaboration et à permettre la réalisation d'activités qui n'auraient pu être financées sur l'APD. D'un autre côté, ces activités ont pour la plupart un caractère ponctuel et ne s'inscrivent pas dans un cadre stratégique précis, que celui-ci concerne la réforme des systèmes de sécurité proprement dite ou des questions connexes comme la prévention des conflits, la bonne gestion des affaires publiques ou la démocratisation. Dans de nombreux pays donateurs, il n'existe pas non plus de mécanisme formel de coordination permettant une réponse à l'échelle de l'ensemble de l'administration aux problèmes en rapport avec la sécurité auxquels se heurtent les pays partenaires. En conséquence, les donateurs passent souvent à côté des occasions qu'ils pourraient avoir d'inscrire leurs interventions dans une démarche stratégique et les différents segments de l'administration risquent fort d'œuvrer dans des sens différents.

Cela rend d'autant plus difficile une collaboration efficace lorsque plusieurs pays donateurs, plus des organismes multilatéraux, sont appelés à intervenir.

101. Au vu de l'enquête réalisée en 2002-2003, il semble que la préférence des donateurs continue d'aller à des projets isolés plutôt qu'à des programmes plus vastes, et à des activités débouchant sur des produits concrets (un livre blanc pour la défense, une formation aux droits de l'homme pour les officiers de police, par exemple) plutôt qu'à l'initiation d'un processus (susciter un consensus sur la nécessité d'une réforme du système de sécurité, renforcer les capacités de l'administration publique en matière de formulation des politiques). Les donateurs préfèrent en outre travailler avec la société civile et les parlements plutôt qu'avec les services et ministères de l'exécutif.

102. La plupart des activités bilatérales à l'appui de la réforme des systèmes de sécurité sont financées par l'intermédiaire des organismes d'aide encore que de plus en plus de membres du CAD financent aussi ce type d'intervention par l'intermédiaire de leur ministère de la défense. En conséquence, les membres du CAD sont extrêmement désireux de savoir quelles activités en rapport avec la réforme des systèmes de sécurité peuvent être comptabilisées dans l'APD et comment assurer un suivi de ce type d'activités.

103. Les membres du CAD ont multiplié et élargi leurs activités dans le domaine de la sécurité depuis la fin des années 90, ainsi qu'en témoignent le nombre et la diversité de leurs interventions de même que la propension grandissante d'un certain nombre de donateurs à élaborer des stratégies en matière de réforme des systèmes de sécurité. Cela dit, il est également manifeste que tous les travaux en rapport avec la sécurité que mènent les donateurs ne peuvent pas, en pratique, être considérés comme un soutien à la « réforme des systèmes de sécurité » et que les modalités d'assistance ne sont pas toujours conformes aux principes devant régir l'aide à la réforme des systèmes de sécurité. De nombreux donateurs (et autres acteurs internationaux) ont rebaptisé aide à la réforme des systèmes de sécurité des activités existantes en rapport avec la sécurité sans s'interroger sur les caractéristiques distinctives de cet axe d'intervention du point de vue conceptuel et stratégique, ni adapter leurs programmes en conséquence.

B. Résultats de l'enquête auprès des pays et tendances régionales

104. Les enquêtes réalisées dans les pays en développement et en transition montrent que de nombreuses activités sont en cours dans ces derniers dans le domaine de la sécurité. La nature de ces activités, les objectifs poursuivis et la démarche retenue sont extrêmement variables. Ces activités ne peuvent pas, pour la plupart, être considérées comme relevant de la réforme des systèmes de sécurité, encore que certaines reposent sur des principes identiques. Une grande partie d'entre elles sont placées sous la conduite des pays eux-mêmes. Si leur objectif affiché est souvent d'améliorer la gouvernance du système de sécurité, bon nombre d'entre elles sont plus spécifiquement ciblées sur le renforcement de la capacité des personnels de sécurité en tenue de remplir leur mission fondamentale et de l'efficacité avec laquelle ils le font. Dans certains cas, les objectifs de la réforme peuvent être en contradiction avec l'amélioration de la responsabilisation et de la transparence du système de sécurité.

105. D'une façon générale, les réformes trouvent leur origine dans l'un ou l'autre des trois éléments suivants. Premièrement, une situation de conflit ou un climat d'insécurité, qui conduit les pouvoirs publics à accroître les moyens des forces de sécurité. Deuxièmement, le désir d'élites politiques ne bénéficiant pas d'un large soutien dans la population d'asseoir leur pouvoir en renforçant le contrôle qu'elles exercent sur les services de sécurité. Troisièmement, et ce dernier facteur joue un rôle de plus en plus important depuis deux ans, les appels à la réforme lancés par certains pays de l'OCDE sous couvert de « lutte contre le terrorisme », qui se traduisent par un renforcement des capacités de renseignement et de sécurité interne dans les pays partenaires. Autrement dit, la priorité initiale, à savoir l'accroissement de l'efficacité opérationnelle, est souvent en décalage notable avec l'objectif à plus long terme qu'est l'amélioration de la transparence et la responsabilisation du système de sécurité.

106. La chose la plus importante qui est ressortie de l'enquête est que les préoccupations de quasiment tous les pays partenaires s'articulent avant tout autour de leurs besoins immédiats en matière de sécurité, ce qui est loin d'être sans conséquences pour la définition que doit utiliser le CAD de la réforme des systèmes de sécurité. Les menaces à l'encontre de la sécurité peuvent prendre des formes très diverses, allant d'un climat généralisé d'insécurité sous l'effet d'un conflit violent ou de troubles politiques au crime organisé en passant par la menace que représente un Etat répressif pour la population. Si chacun admet que la solution à long terme à ce genre de problèmes passe par des avancées dans la voie du développement et la professionnalisation et la responsabilisation de forces de sécurité, peu de pays peuvent se permettre d'investir dans ce projet à long terme alors qu'ils ne parviennent pas à se sortir de leurs problèmes immédiats de développement et de sécurité (voir l'encadré 24).

Encadré 24. Conclusions de l'enquête en Afrique

Face à la détérioration du climat de sécurité observée dans de nombreux pays africains, souvent par suite de la démocratisation (qui a en particulier permis une multiplication des vols à main armée et autres violences criminelles), les institutions chargées de la sécurité comme le public tendent à attacher davantage d'importance à la garantie de la sécurité physique et à se montrer assez tolérants à l'égard d'éventuels violations des droits juridiques et humains. Le recours qui est fait à l'armée pour traquer les délinquants (souvent parce que le public a plus confiance en cette dernière qu'en la police) en témoigne. Encore plus symptomatique est la perte de confiance dans la capacité de l'Etat (dans la mesure où il n'est pas lui-même une 'menace à la sécurité') d'assurer une quelconque sécurité et le recours qui en résulte à des dispositifs privés ou communautaires de sécurité. Paradoxalement, donc, alors qu'on s'applique depuis une dizaine d'années à élaborer des concepts 'élargis' concernant la sécurité (par exemple celui de 'sécurité humaine'), ce qui préoccupe de plus en plus les Africains dans leur grande majorité, c'est leur sécurité prise au sens le plus étroit et le plus primordial, autrement dit leur sécurité physique. Les donateurs n'en doivent pas pour autant revenir sur l'angle 'gouvernance' ou 'sécurité humaine' qu'ils ont adopté en matière de réforme (bien au contraire), mais cela devrait les inciter à intégrer, à côté des préoccupations de gouvernance, des considérations opérationnelles dans leurs programmes à l'appui de la réforme des systèmes de sécurité – afin que ceux-ci contribuent à garantir le respect de la loi et de l'ordre public dans le cadre de systèmes de sécurité responsables et bien gérés – et à éviter de mettre par trop l'accent sur des mesures de réduction des déficits et de stabilisation budgétaire qui risqueraient d'amenuiser encore les moyens à la disposition des institutions de sécurité.

Source : "Draft Survey of Security System Reform (SSR) in Africa: Synthesis Report" [DCD/DAC/CPDC(2003)6], projet de note rédigé par Eboe Hutchful et Kayode Fayemi.

107. Les enquêtes dans les pays montrent que les problèmes de sécurité auxquels sont confrontés des pays d'une même région ou de diverses régions diffèrent souvent considérablement, de même que les points de vues quant aux solutions à y apporter. Les recommandations formulées dans les rapports régionaux laissent donc à penser que, pour être réellement utile, la notion de réforme des systèmes de sécurité doit être regardée avant tout comme un cadre servant à structurer la réflexion sur les remèdes à apporter aux problèmes de sécurité plutôt que comme un gabarit devant régir l'aide à l'appui de la sécurité. Au vu des enquêtes effectuées dans les diverses régions, il semble que la définition proposée par le CAD de la réforme des systèmes de sécurité fournisse une base générale sur laquelle asseoir un dialogue constructif entre les donateurs et les pays partenaires. L'important est ensuite de savoir comment ce dialogue est mené, puis traduit en programmes d'aide constructifs.

Régions où des enquêtes ont été réalisées

Afrique – Consultants : Eboe Hutchful, African Security Dialogue and Research, Accra ; Kayode Fayemi, Centre for Democracy and Development, Lagos

1. Afrique centrale et orientale et Corne de l'Afrique
2. Afrique du Nord
3. Afrique australe
4. Afrique occidentale

Asie-Pacifique – Consultant : Brig.-Gen. (Rtd) Dipankar Banerjee, Institute for Peace and Conflict Studies, Dehli

5. Asie-Pacifique
6. Asie centrale
7. Asie du Sud
8. Asie du Sud-Est

Amérique latine et Caraïbes – Consultant : Francisco Aravena-Rojas, FLACSO-Chili, Santiago

9. Pays andins
10. Caraïbes
11. Amérique centrale
12. Pays du Mercosur

Europe centrale et orientale et NEI – Consultant : Tanja Petovar, consultant indépendant, Belgrade

13. Balkans
14. Europe centrale
15. Etats baltes
16. Ex-Union soviétique