



Assemblée générale Conseil de sécurité

Distr. générale
23 janvier 2008
Français
Original : anglais

Assemblée générale
Soixante-deuxième session
Point 34 de l'ordre du jour
**Étude d'ensemble de toute la question des opérations
de maintien de la paix sous tous leurs aspects**

**Conseil de sécurité
Soixante-troisième année**

Assurer la paix et le développement : le rôle des Nations Unies dans l'appui à la réforme du secteur de la sécurité

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Dans une déclaration de son Président en date du 21 février 2007 (S/PRST/2007/3), le Conseil de sécurité a indiqué qu'il souhaiterait recevoir un rapport sur les stratégies des Nations Unies au service de la réforme du secteur de la sécurité. Dans sa résolution 61/291 du 24 juillet 2007, l'Assemblée générale m'a prié de lui soumettre un rapport global sur les stratégies de l'ONU en matière de réforme du secteur de la sécurité. Le présent rapport fait suite à ces requêtes.

L'Organisation des Nations Unies a pour objectifs d'appuyer le maintien de la paix et de la sécurité internationales et d'aider les gouvernements et les peuples à construire un monde où tout un chacun pourra effectivement vivre à l'abri de la peur et du besoin. Il ressort des enseignements de ces soixante dernières années que ces objectifs sont intimement liés. La sécurité, le développement et les droits de l'homme sont les conditions préalables d'une paix durable. C'est aux États Membres qu'il incombe au premier chef d'assurer la sécurité, qui favorise la protection des droits de l'homme et le développement durable. Le rôle de l'Organisation des Nations Unies consiste à aider les acteurs nationaux à atteindre les objectifs qu'ils se sont fixés dans les domaines de la sécurité, de la paix et du développement. À cet égard, il apparaît essentiel de mettre en place des organismes de sécurité efficaces et responsables, sur la base de la non-discrimination, du respect intégral des droits de l'homme et de l'état de droit.

Depuis de nombreuses années, à la demande des gouvernements ou dans le cadre de l'exécution de mandats définis par l'Assemblée générale ou le Conseil de sécurité, l'Organisation prête son concours à des acteurs nationaux en vue du



renforcement ou du rétablissement de la sécurité, particulièrement au lendemain des conflits. En dépit de la grande expérience qui a ainsi été acquise, l'appui à la réforme du secteur de la sécurité fait l'objet d'interventions essentiellement ponctuelles. L'Organisation n'a pas élaboré de principes ou de normes susceptibles de guider l'appui qu'elle apporte aux acteurs nationaux en vue de renforcer ou de rétablir la sécurité. Il n'existe pas, à l'échelle du système dans son ensemble, une stratégie qui permette de fournir une aide cohérente dans ce domaine et l'Organisation ne dispose que de peu de capacités et de ressources pour soutenir efficacement les autorités nationales.

Il importe au plus haut point que l'Organisation adopte, dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité, une démarche globale et cohérente, qui puisse servir de base à l'élaboration d'un cadre transparent pour la réforme et à la définition de principes internationaux conformes à la Charte des Nations Unies et aux lois et normes relatives aux droits de l'homme. Elle pourra ainsi mieux assister les autorités nationales et leurs partenaires internationaux dans le domaine de cette réforme, étant entendu que les États Membres devront fournir l'essentiel des apports. Cette démarche permettra aussi à l'Organisation de mieux aider les autorités nationales et régionales à mobiliser et à coordonner l'assistance et les ressources qu'exige la réforme. Elle renforcera son efficacité dans ce domaine et accélèrera ainsi la conclusion de ses opérations de maintien de la paix, en favorisant par ailleurs un relèvement rapide après les conflits et en contribuant à instaurer les conditions nécessaires à la paix et au développement durables. La stratégie permettra au personnel des Nations Unies sur le terrain de recevoir à temps les orientations techniques qui leur sont nécessaires.

Le présent document fait le point d'un certain nombre d'enseignements que le système des Nations Unies et les États Membres ont tirés dans le domaine de l'appui à la réforme du secteur de la sécurité. Il s'appuie sur ces enseignements pour énoncer les principes de base qui devraient guider l'action de l'Organisation des Nations Unies dans ce domaine. Il évoque le rôle normatif que l'Organisation pourrait jouer, notamment en ce qui concerne la définition de principes et de normes internationaux relatifs à la réforme du secteur de la sécurité. Sur demande ou prescription, l'Organisation peut renforcer le rôle opérationnel qu'il joue dans ce domaine, par le biais d'interventions consistant à : contribuer à l'instauration d'un environnement favorable; prêter son concours à l'évaluation des besoins, à la planification stratégique, à la coordination et à la mobilisation de ressources spéciales; fournir aux organismes de sécurité et à leurs mécanismes de contrôle des conseils techniques et un appui au renforcement des capacités; et aider les partenaires nationaux et internationaux à suivre et à évaluer la réforme du secteur de la sécurité.

Le rapport comporte une série de recommandations relatives aux mesures prioritaires que l'Organisation devrait adopter pour assurer l'intégration et la cohérence de l'appui qu'elle apporte aux acteurs nationaux dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité. Il s'agit notamment de mener les actions suivantes : a) élaborer des politiques et des directives de l'Organisation; b) renforcer les capacités dans les domaines de la consultation et des interventions spécialisées; c) renforcer les capacités sur le terrain en rapport avec la réforme du secteur de la sécurité; d) évaluer les insuffisances et les besoins en ressources; e) désigner des entités chefs de file; f) renforcer la coordination et la fourniture de l'appui dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité; g) instaurer des partenariats qui permettent de fournir un appui effectif, des compétences et des ressources suffisantes

aux processus nationaux de réforme du secteur de la sécurité; et h) mettre en place, à l'échelle de l'Organisation des Nations Unies, un groupe interorganisations pour l'appui à la réforme du secteur de la sécurité, chargé d'assurer la mise en œuvre des mesures précitées.

I. Introduction

1. L'instauration de la paix et de la sécurité internationales continue de poser un défi redoutable à l'Organisation des Nations Unies. Malgré les efforts déployés au cours des 60 dernières années, les conflits et la violence mettent encore en péril les États et les peuples. Vivre à l'abri de la peur et du besoin reste hors de portée pour beaucoup. C'est pourquoi l'Organisation continue de rechercher, sur la base de sa Charte, des solutions efficaces au problème de l'insécurité. Deux grandes thématiques apparentées ont vu le jour. La première thématique est que la sécurité, les droits de l'homme et le développement sont des conditions interdépendantes et synergiques de la paix durable. La deuxième est que la réalisation de ces conditions fondamentales n'est possible que dans le cadre global de l'état de droit.

2. Les États Membres et leurs institutions sont les principales entités chargées d'assurer la sécurité, qui relève du droit souverain et de la responsabilité de chaque État. Les modalités par lesquelles l'Organisation des Nations Unies peut aider au mieux les États Membres à renforcer leurs capacités et à s'acquitter de cette responsabilité dans le cadre global de l'état de droit et du respect des droits de l'homme revêtent une importance cruciale pour l'Organisation. Au cours de ces dernières années, l'Organisation a réussi, dans une bonne mesure, à définir un cadre normatif et à fournir une assistance technique dans ce domaine vital. L'action doit cependant être poursuivie. L'Organisation, pour sa part, est disposée à renforcer l'assistance qu'elle apporte aux États Membres et aux peuples en vue de l'élaboration de stratégies globales et plus viables fondées sur la prise en main des programmes par les pays. Il est à espérer que le présent rapport renforcera l'action qui est actuellement menée à l'intérieur et à l'extérieur du système des Nations Unies pour promouvoir les droits de l'homme, la justice et la sécurité.

3. Dans une déclaration de son Président en date du 21 février 2007 (S/PRST/2007/3), le Conseil de sécurité a relevé qu'il importait de mettre en place des institutions de sécurité professionnelles, efficaces et responsables si l'on voulait empêcher les pays de retomber dans les conflits et si l'on voulait jeter les bases d'une paix durable. Le Conseil a également demandé au Secrétaire général de lui présenter un rapport sur les stratégies de l'Organisation des Nations Unies en matière de réforme du secteur de la sécurité. Le Comité spécial des opérations de maintien de la paix (A/61/19 (Part II), par. 144) a souligné la nécessité d'une approche holistique et cohérente de la réforme du secteur de la sécurité au sein du système des Nations Unies. Dans sa résolution 61/192, l'Assemblée générale a entériné la requête du Comité spécial tendant à ce que le Secrétaire général présente un rapport complet sur la question.

4. Le présent rapport fait suite à ces requêtes. La section II ci-après rend compte de l'évolution de la stratégie de l'Organisation des Nations Unies en matière de sécurité, tandis que la section III analyse le rôle important que joue la réforme du secteur de la sécurité dans l'affirmation d'une conception de la sécurité fondée sur

l'état de droit. Les sections IV et V sont consacrées aux interventions qu'a réalisées le système des Nations Unies dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité et aux principaux enseignements qui en ont été tirés. La section VI énonce les principes qui devraient orienter la stratégie de l'Organisation, alors que les sections VII et VIII décrivent les modalités concrètes par lesquelles l'Organisation pourrait appuyer au mieux la réforme du secteur de la sécurité. La section IX met en relief l'importance fondamentale des partenariats, tandis qu'à la section X figurent des observations et des recommandations.

II. Évolution de la stratégie des Nations Unies en matière de sécurité

5. L'Organisation des Nations Unies a consacré une attention particulière à la définition d'une conception commune de la problématique de la sécurité. La Déclaration du Millénaire (résolution 55/2 de l'Assemblée générale) souligne le principe qui sous-tend cette conception, à savoir que les hommes et les femmes ont le droit de vivre et d'élever leurs enfants dans la dignité, à l'abri de la faim et sans craindre la violence, l'oppression ou l'injustice.

6. Dans les initiatives qu'elle a prises au titre de la prévention des conflits et de la médiation, l'Organisation a constaté combien il importait d'aider les États à faire face aux facteurs socioéconomiques, culturels, environnementaux, institutionnels et autres causes structurelles profondes qui, au-delà des mobiles apparents, sont à la base des conflits (voir A/55/985-S/2001/574 et Corr.1). Dans un monde qui doit sans cesse affronter des menaces nouvelles, il importe au plus haut point de s'attaquer à ces causes profondes. Pour ce faire, il faut intégrer les stratégies élaborées aux niveaux local, national, sous-régional, régional et international et prendre en compte les volets sociaux et économiques et le volet de la gouvernance propres à chaque environnement.

7. En adoptant une conception élargie de la sécurité, les Nations Unies ont renforcé leur engagement collectif à protéger les civils et les personnes les plus vulnérables, sur la base du principe de l'état de droit. Cette conception a aussi mis en lumière la nécessité d'accorder une plus grande importance au droit humanitaire, au droit pénal, au droit des réfugiés et au droit relatif aux droits de l'homme et d'intégrer la question des droits de l'homme dans toutes les activités de l'Organisation. Dans sa résolution 1325 (2000) sur les femmes, la paix et la sécurité, le Conseil de sécurité a souligné que les conflits armés avaient des conséquences particulières pour les femmes et les filles. Pour être efficaces, les interventions doivent tenir compte de ces particularités. La satisfaction des besoins spécifiques des femmes, des minorités, des populations autochtones et des autres groupes sociaux marginalisés exige que ces catégories soient prises en compte aux stades de la conception et de la mise en œuvre des programmes de sécurité.

8. S'agissant des situations d'après conflit, l'Organisation des Nations Unies a souligné combien il importait, en matière de sécurité, d'adopter une stratégie globale en vue d'une paix durable. Dans son rapport (A/55/305-S/2000/809), connu sous le nom de Rapport Brahimi, le Groupe d'étude sur les opérations de paix des Nations Unies a souligné que la protection effective des civils et l'assistance dans les situations d'après conflit exigeaient une stratégie coordonnée qui dépasse les aspects politiques ou militaires d'un conflit. Le Groupe a appelé l'attention sur la

nécessité de soutenir les acteurs nationaux et préconisé l'adoption de nouvelles stratégies qui associent des experts en questions judiciaires, en droit pénal, en droit relatif aux droits de l'homme et en questions de police. Il a également fait observer que les activités entreprises au début d'un processus de transition, telles que le désarmement et la démobilisation, pouvaient avoir d'importantes répercussions pour la paix et la sécurité à long terme et devaient, par conséquent, être associées aux processus du développement à long terme.

9. L'action que l'Organisation a engagée pour planifier et mettre en œuvre une stratégie intégrée lui a permis de mieux apprécier l'importance que revêt la sécurité pour un relèvement social et économique rapide. Les situations d'après conflit sont souvent considérées comme étant trop précaires et trop incontrôlées pour pouvoir attirer les investissements nécessaires au relèvement. L'escalade de la violence et de la criminalité, qui peut survenir dans des situations fragiles, dresse des obstacles supplémentaires. Dans des rapports récents, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et Oxfam International ont mis en lumière les répercussions défavorables qu'une insécurité prolongée pouvait avoir sur la croissance économique nationale¹.

10. La mise en place rapide de structures et de mécanismes destinés à protéger et à réguler l'administration publique et l'économie peut revêtir une importance cruciale pour l'instauration d'un climat de confiance². Des mécanismes interinstitutions actuellement en place permettent de s'assurer que les considérations relatives à la sécurité sont prises en compte dès le début des processus. D'autre part, la Commission de consolidation de la paix joue un rôle important, qui consiste à faciliter l'appui aux stratégies nationales axées sur la consolidation de la paix.

11. Le développement à long terme exige un niveau de sécurité satisfaisant, qui facilite l'atténuation de la pauvreté et la croissance économique. Dans une importante étude intitulée *Voices of the Poor: Crying Out for Change* (La voix des pauvres : un appel au changement)³, la Banque mondiale a relevé que l'insécurité physique constituait, dans le monde entier, une préoccupation primordiale pour les populations pauvres. Lorsqu'elles sont mal formées, sous-équipées, mal gérées et irrégulièrement payées, les forces de sécurité contribuent à l'insécurité en se rendant coupables de graves violations des droits de l'homme.

12. Il ressort des constatations qui précèdent que la paix et le développement durables exigent la mise en place d'organismes de sécurité efficaces et responsables, qui doivent se situer au cœur de la stratégie de l'Organisation des Nations Unies en matière de sécurité. Comme il est expliqué dans le rapport du Secrétaire général sur l'état de droit et l'administration de la justice pendant une période de transition (S/2004/616), l'état de droit désigne un principe de gouvernance en vertu duquel l'ensemble des individus, des institutions et des entités publiques et privées, y

¹ D'après des études réalisées par le PNUD, le coût de la violence et de la criminalité en El Salvador (*¿Cuánto cuesta la violencia en El Salvador?*, 2005) et au Guatemala (*El costo económico de la violencia en Guatemala*, 2006) représente de 10 à 12 % du produit national brut. Oxfam International estime que les conflits coûtent annuellement aux économies africaines quelque 18 milliards de dollars des États-Unis.

² Paul Collier, Anke Hoeffler et Måns Söderbom, « Post-Conflict Risks », 17 août 2006, Centre for the study of African Economies Working Paper Series, paper 256.

³ Deepa Narayan, Robert Chambers, Meera K. Shah et Patti Petesch, *Voices of the Poor: Crying Out for Change* (New York, Oxford University Press, 2000).

compris l'État lui-même, ont à répondre de l'observation de lois promulguées publiquement, appliquées de façon identique pour tous et administrées de manière indépendante et compatibles avec les règles et normes internationales en matière de droits de l'homme. Les États et les sociétés qui disposent des capacités, de la volonté et de la légitimité nécessaires pour agir sur ces bases constituent les pièces maîtresses de la stratégie des Nations Unies. Le rôle de l'Organisation consiste à aider les acteurs nationaux à atteindre les objectifs précités et à mettre en place des organismes de sécurité efficaces et responsables. C'est sur cette base que l'Organisation se propose d'intervenir au titre de ce que l'on appelle communément la réforme du secteur de la sécurité.

III. Réforme du secteur de la sécurité : contenu et champ d'application

13. Bien que sa signification n'ait pas encore été arrêtée de façon définitive, la formule « réforme du secteur de la sécurité » revient très souvent dans les documents de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité. Il faut espérer que la présente étude permettra de mieux saisir la complexité de la réforme et sa relation avec divers domaines d'intervention des Nations Unies.

14. Les termes « secteur de la sécurité » désignent, d'une manière générale, les structures, les institutions et le personnel chargés de la gestion, de la prestation et de la supervision des services de sécurité dans un pays. L'on s'accorde habituellement à inclure dans ce secteur la défense, la police, l'administration pénitentiaire, les services de renseignement, les organismes chargés du contrôle des frontières, la douane et la protection civile. Y figurent souvent aussi les services judiciaires chargés de statuer sur les allégations d'actes délictueux et d'abus de pouvoir. Le secteur de la sécurité comprend aussi les acteurs qui gèrent et supervisent l'élaboration et l'application des mesures de sécurité, tels que les ministères, les organes législatifs et certains groupes de la société civile. On compte aussi, parmi les acteurs non étatiques du secteur de la sécurité, les autorités coutumières ou informelles et les services de sécurité privés.

15. Les États et les sociétés définissent et appliquent la sécurité en fonction de leur contexte, de leur histoire, de leur culture et de leurs exigences particulières. Il n'existe pas de modèle universel en la matière. Toutefois, les systèmes de sécurité efficaces et responsables ont en commun un certain nombre de caractéristiques :

a) Un cadre juridique et/ou constitutionnel, qui régit l'usage légitime et responsable de la force, dans le respect des normes des droits de l'homme acceptées sur le plan universel, prévoit des mécanismes de sanction concernant l'usage de la force et définit les rôles et les responsabilités des différents acteurs;

b) Un système institutionnalisé de gouvernance et de gestion, qui prévoit des mécanismes d'orientation et de supervision de la sécurité qu'assurent les autorités et les institutions, y compris des systèmes de gestion et de contrôle financiers et des systèmes de protection des droits de l'homme;

c) Des capacités suffisantes, au niveau des structures, du personnel, des équipements et des ressources, qui permettent d'assurer efficacement la sécurité;

d) Des mécanismes d'interaction entre les intervenants du secteur de la sécurité, qui comportent des modalités transparentes de coordination et de coopération, définies en fonction du rôle et des responsabilités constitutionnelles ou légales des uns et des autres;

e) Une culture du service, qui privilégie l'unité, l'intégrité, la discipline, l'impartialité et le respect des droits de l'homme chez les acteurs du secteur de la sécurité et détermine la manière dont ils s'acquittent de leurs fonctions.

16. Les secteurs de la sécurité évoluent en fonction de l'évolution des besoins et des contextes. Dans certains pays, il s'agit d'un processus permanent qui se déroule selon des échéanciers ou des pratiques établis, tels que des examens périodiques de la sécurité nationale. Dans d'autres contextes, le changement, qui est parfois radical, peut être motivé par un conflit ou une crise qui menace la protection et la sécurité des personnes ou révèle des insuffisances dans les dispositifs en place.

17. La réforme du secteur de la sécurité s'entend d'un processus d'analyse, d'examen et d'application, aussi bien que de suivi et d'évaluation mené par les autorités nationales et visant à instaurer un système de sécurité efficace et responsable pour l'État et les citoyens, sans discrimination et dans le plein respect des droits de l'homme et de l'état de droit. Comme l'a souligné le Conseil de sécurité, les pays doivent s'approprier la réforme du secteur de la sécurité, qui doit répondre à leurs besoins et à leur situation particulière (S/PRST/2007/3).

18. Pour l'Organisation des Nations Unies, la réforme du secteur de la sécurité revêt une importance particulière dans la mesure où elle permet de constater que la question de la sécurité dépasse les considérations militaires classiques et fait intervenir un large éventail d'acteurs et d'institutions aux niveaux national et international. La réforme révèle aussi que les dispositifs de sécurité doivent prendre en compte la relation entre ces différents acteurs. En outre, elle met en lumière le fait que l'efficacité, la responsabilité et la gouvernance démocratique sont des facteurs de la sécurité qui se renforcent mutuellement. La réforme offre donc un cadre où les acteurs nationaux, l'Organisation des Nations Unies et d'autres partenaires internationaux peuvent s'associer autour d'une conception commune de la sécurité.

IV. Expérience de l'Organisation des Nations Unies dans le domaine de l'appui à la réforme du secteur de la sécurité

19. Si elle n'en est encore qu'au début de l'élaboration d'une stratégie coordonnée en matière de réforme du secteur de la sécurité, l'Organisation des Nations Unies aide, depuis de nombreuses années, les acteurs nationaux à maintenir et à renforcer la sécurité. Un certain nombre de départements, de bureaux, de fonds et de programmes des Nations Unies ont fourni diverses formes d'appui à la demande des gouvernements ou du Conseil de sécurité. Il s'agit notamment du Département des affaires politiques, du Département des opérations de maintien de la paix, du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), du Bureau d'appui à la consolidation de la paix, du PNUD, du Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM) et de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDD), parmi tant d'autres.

20. À la faveur de ces interventions, les différentes composantes du système des Nations Unies se sont dotées de compétences et de capacités particulières. Le Département des affaires politiques s'intéresse davantage à la réforme du secteur de la sécurité dans le cadre du rétablissement de la paix et à l'échelon de bureaux ou de missions dirigés par le Département, tandis que les interventions du Département des opérations de maintien de la paix portent surtout sur l'appui à la défense, à la police, à l'administration pénitentiaire et, dans les situations de maintien de la paix, aux institutions juridiques et judiciaires. Le HCDH s'intéresse à la réforme des institutions de défense des droits de l'homme et au renforcement des capacités des acteurs du secteur de la sécurité, alors que le PNUD possède des compétences en matière d'appui au développement institutionnel dans les domaines de la justice et de la sécurité et pour ce qui est du contrôle exercé par les organes législatifs et la société civile. L'ONUSC dispose de compétences confirmées en ce qui concerne l'appui au renforcement des capacités de prévention de la criminalité, tandis qu'UNIFEM met à disposition des connaissances et des compétences concernant le traitement égalitaire des femmes et des hommes dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité. Dans certains cas, ces appuis spécialisés sont fournis dans le cadre d'un grand programme national de réforme du secteur de la sécurité et en coordination avec d'autres partenaires internationaux. Toutefois, ils ne s'intègrent pas encore dans une stratégie coordonnée des Nations Unies aux niveaux des pays ou du Siège de l'Organisation.

21. L'expérience acquise par l'Organisation dans la négociation des accords de paix a révélé combien il importait d'aborder, dès le départ, les questions de sécurité. L'adoption rapide de dispositions relatives, par exemple, à la composition et au rôle des forces de sécurité peut avoir d'importantes répercussions sur la mise en œuvre de la paix. Le fait de ne pas prendre les dispositions nécessaires pour instaurer une sécurité efficace et responsable peut semer les germes de futurs conflits, comme en ont témoigné les premiers processus de paix en Sierra Leone, ou favoriser la constitution de forces de sécurité pléthoriques et économiquement peu viables, comme en Ouganda. Par ailleurs, le fait de ne pas prendre en compte les besoins de sécurité des groupes marginalisés et socialement exclus, tels que les femmes et les enfants, peut créer de nouveaux problèmes de sécurité, tels que le démontrent les taux très alarmants de violence sexuelle constatés dans l'est de la République démocratique du Congo.

22. Le Département des affaires politiques a aidé les parties au Guatemala et en El Salvador à intégrer, dans leurs accords de paix respectifs, des dispositions relatives au rôle et aux responsabilités des forces de sécurité. Plus récemment, il a encouragé les parties au Népal à prendre en compte les questions relatives au secteur de la sécurité dans leur processus de paix. L'Accord de paix global conclu en novembre 2006 comporte des engagements concernant l'intégration des combattants de l'armée maoïste et la démocratisation de l'Armée népalaise, processus qui n'ont pas encore vu le jour.

23. Les opérations de maintien de la paix des Nations Unies se déroulent généralement dans des contextes où les acteurs nationaux n'ont guère la capacité d'assurer la sécurité et où, cependant, les besoins de sécurité sont considérables et pressants. Dans des circonstances exceptionnelles, ces opérations ont été chargées de remplacer temporairement les autorités nationales pour assurer la sécurité et créer un environnement propice à la mise en place d'institutions et de capacités autochtones. Dans la plupart des cas, cependant, le Département des opérations de

maintien de la paix se voit confier la mission d'aider les autorités nationales à restaurer et à réformer leur dispositif de sécurité. Dès 1989, l'Organisation des Nations Unies avait été chargée d'aider la Namibie à concevoir les structures de base des forces armées qui se constitueraient à l'issue de la période de transition. Dans les années 90, en Angola, au Mozambique et au Rwanda, les mandats de maintien de la paix prévoyaient l'appui à l'intégration, à la réforme et à la formation des forces armées, ainsi qu'une coopération entre l'Organisation et les donateurs bilatéraux portant sur la coordination et l'exécution des programmes.

24. En mettant en œuvre les recommandations du rapport Brahimi, qui préconisent que l'on aborde de façon globale la question du système de justice pénale dans le renforcement des capacités d'application de la loi, l'Organisation a réalisé de grandes avancées dans l'appui qu'elle apporte à la réforme et à la gestion du système judiciaire et de l'administration pénitentiaire dans les périodes d'après conflit et de consolidation de la paix. Au Burundi et en République démocratique du Congo, il s'est agi aussi de renforcer les capacités dans le domaine de la justice militaire. Par ailleurs, au cours de ces dernières années, l'appui au développement des institutions nationales de police a constitué un élément central dans presque toutes les opérations de maintien de la paix. Depuis 1991, les opérations de maintien de la paix ont été chargées d'aider les autorités nationales à mettre en place de nouvelles institutions de police ou à renforcer les capacités et l'intégrité des structures existantes dans 25 pays. Aujourd'hui, plus de 11 000 agents de police des Nations Unies sont déployés dans le cadre de 18 opérations de maintien de la paix et l'on a pu, dans une certaine mesure, élaborer des politiques destinées à améliorer l'appui fourni par l'Organisation dans ce domaine. Des actions d'envergure ont également été entreprises pour promouvoir la réforme des administrations pénitentiaires.

25. Le PNUD joue un rôle actif dans les situations de crise et d'après conflit et prête son concours à la mise en œuvre de programmes de renforcement des capacités destinés à jeter les bases du relèvement et du développement. Son assistance, qui porte sur la justice et la sécurité, est orientée vers le développement et la viabilité à long terme. En réponse aux demandes des gouvernements, le PNUD met l'accent sur la protection des civils, l'accès à la justice, l'état de droit ou la gouvernance démocratique dans des contextes de relèvement et de consolidation de la paix. C'est ainsi qu'au Kosovo (Serbie), en Haïti et au Timor-Leste, le PNUD aide les ministères compétents, la police et le pouvoir judiciaire à élaborer et à mettre en œuvre des politiques qui visent à renforcer les capacités de gestion et de contrôle et à mettre en application les réformes institutionnelles. En Somalie et au Soudan, on exécute d'importants programmes relatifs à l'état de droit, afin de renforcer les capacités du pouvoir judiciaire et des organismes de police et en vue de donner aux communautés les moyens d'accéder à la justice.

26. La nécessité d'appuyer la réforme du secteur de la sécurité dans le cadre d'une démarche plus globale est inscrite dans les mandats des missions. Depuis 2002, année où le Conseil de sécurité a, pour la première fois, constaté la nécessité de procéder à la réforme du secteur de la sécurité en Sierra Leone, un nombre croissant d'opérations de paix se sont vu confier la tâche d'appuyer la réforme de ce secteur, dans le cadre du soutien qu'elles apportent à la réforme des services de police, de la justice et de l'administration pénitentiaire, ou en complément à cette assistance. Au Timor-Leste, l'Organisation a été chargée d'aider le Gouvernement à procéder à une étude exhaustive du rôle et des besoins futurs du secteur de la sécurité. En Côte

d'Ivoire, au Libéria et en République démocratique du Congo, il a été expressément demandé à l'Organisation de fournir un appui aux Gouvernements dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité.

27. L'expérience a aussi mis en lumière le fait que la réforme du secteur de la sécurité porte sur le long terme. Très souvent, c'est seulement après une première stabilisation, y compris l'achèvement du désarmement et de la démobilisation, le retour des réfugiés, la fin des opérations humanitaires d'urgence ou l'élection d'un gouvernement, que la réforme du secteur de la sécurité peut bénéficier de l'attention politique et des ressources nécessaires. Après la mise en route des opérations de maintien de la paix, la Commission de consolidation de la paix peut aider à mobiliser un appui international soutenu grâce à l'élaboration de stratégies intégrées de consolidation de la paix. Parallèlement, les fonds, organismes et programmes des Nations Unies peuvent appuyer le renforcement des capacités nécessaires à une transition viable.

28. Dans des contextes de développement, un secteur de la sécurité inefficace et non comptable de ses actes peut constituer un important obstacle pour la gouvernance démocratique et compromettre la mise en œuvre des stratégies de réduction de la pauvreté. Le PNUD collabore avec les autorités nationales et locales dans des pays tels que le Bangladesh, le Brésil, la Croatie, le Guatemala, le Nicaragua et le Paraguay, en vue de renforcer la gouvernance du secteur de la sécurité et de réduire la criminalité et la violence, de manière à favoriser l'instauration d'un environnement propice au développement économique. Le Programme appuie aussi la société civile, les médias et les parlements, en Amérique latine et en Asie centrale, en les aidant notamment à participer aux débats nationaux sur les questions de sécurité et à renforcer les capacités de contrôle.

29. D'autres entités des Nations Unies, telles que l'ONUSC, fournissent une assistance technique spécialisée aux membres des forces de police pour leur permettre de lutter contre le trafic de stupéfiants et des armes à feu et la traite des êtres humains, qui peuvent compromettre la sécurité et le développement social. En Guinée-Bissau, l'ONUSC appuie le renforcement des capacités des forces de l'ordre en matière de contrôle des frontières et de détection des envois illicites. Au Guatemala, le Département des affaires politiques appuie la mise en place d'une Commission internationale contre l'impunité, qui doit enquêter sur les groupes armés illégaux et engager des poursuites à leur encontre. Le HCDH dispense une formation sur les droits de l'homme à des fonctionnaires de la défense et des services de police, au titre de la composante des droits de l'homme des opérations de paix intégrées menées par les Nations Unies. Ailleurs, le HCDH a engagé une coopération avec l'armée, les services de police, l'administration pénitentiaire, le parquet, les législateurs et la société civile. Il appuie la réforme de l'état de droit et le développement dans des dizaines de pays d'Afrique, d'Amérique latine, d'Asie, de l'Europe de l'Est et du Moyen-Orient. UNIFEM collabore avec les forces de police au Kosovo (Serbie), au Rwanda et au Soudan dans le but de renforcer les capacités d'action face à la violence sexiste et procède, à l'échelle du système des Nations Unies, à une importante mobilisation qui vise à promouvoir, dans le domaine de la sécurité, des réformes institutionnelles soucieuses de l'égalité des sexes.

30. Les États Membres qui ont acquis une expérience directe de l'administration d'un système de sécurité efficace disposent d'une somme importante de

connaissances, de compétences et de ressources. De nombreux États Membres ont appuyé la réforme du secteur de la sécurité dans d'autres pays. C'est ainsi qu'en Sierra Leone, depuis la fin du conflit, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, en coopération avec l'Organisation des Nations Unies et d'autres partenaires internationaux, fournit un appui financier et technique soutenu aux autorités nationales en vue de l'élaboration et de la mise en œuvre de la réforme du secteur de la sécurité. Le succès de ce partenariat à long terme avec les autorités nationales s'est vérifié par la tenue pacifique, en 2007, de la deuxième élection nationale après le conflit.

31. Les États Membres qui ont procédé à une réforme de leur secteur de la sécurité peuvent jouer un rôle très utile. L'Afrique du Sud, l'Angola et d'autres pays fournissent une assistance à la République démocratique du Congo dans plusieurs domaines de la réforme de ce secteur. L'Afrique du Sud, l'Égypte et le Rwanda, notamment, participent à la formation d'officiers militaires au Burundi. Les États d'Amérique latine ont joué un rôle moteur dans des initiatives visant à prévenir la violence et ont participé au transfert de connaissances et à l'appui à la formation, notamment en Haïti. Les pays d'Europe centrale et d'Europe du Sud-Est coopèrent, sur la base d'un échange d'expériences, en vue de réduire la violence et de lutter contre la criminalité organisée.

32. D'autres partenaires bilatéraux interviennent dans ce domaine. Par exemple, au Libéria, les États-Unis d'Amérique, en coopération avec des partenaires régionaux et autres, prêtent leur concours au Gouvernement en vue de l'élaboration de stratégies globales de réforme du secteur de la sécurité et fournissent un appui important à la formation d'une nouvelle armée libérienne. La France participe à la formation dans le domaine du contrôle des frontières au Liban. Dans la région du Pacifique Sud, l'Australie joue un rôle de premier plan dans des interventions qui visent à aider le Gouvernement des Îles Salomon à restaurer la sécurité publique et à créer des conditions propices à la stabilité et au développement. En Afghanistan, un certain nombre d'acteurs bilatéraux et multilatéraux fournissent une assistance dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité et dans d'autres domaines, en fonction d'une division du travail convenue entre les intervenants.

33. Des organisations régionales et sous-régionales interviennent également dans ce domaine et apportent souvent un éclairage sur des questions cruciales qui peuvent avoir des incidences sur la réforme du secteur de la sécurité. L'Union africaine élabore des normes relatives à la réforme de ce secteur, notamment en rapport avec son Cadre de reconstruction et de développement après les conflits. La Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) établit des directives sur la réforme du secteur de la sécurité et collabore avec les autorités nationales et des partenaires internationaux en Côte d'Ivoire, au Libéria et en Sierra Leone. L'Union européenne a arrêté des principes concernant l'appui à la réforme du secteur et fournit un appui opérationnel aux nouveaux membres potentiels ainsi qu'à d'autres partenaires en dehors de l'Union. Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a élaboré des directives détaillées sur la réforme et la gouvernance du système de sécurité et a produit un manuel relatif à leur application. La Banque mondiale a récemment procédé à un examen des dépenses publiques concernant le secteur de la sécurité en Afghanistan et en République centrafricaine, à la demande des autorités de ces pays, afin d'aider à identifier et à gérer de manière viable les dépenses relatives à la réforme du secteur de la sécurité. Des examens similaires concernant d'autres pays

sont à l'étude. L'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) propose à ses membres et aux États partenaires des avis et une assistance concernant la réforme de la défense et d'autres questions liées à la réforme du secteur de la sécurité.

34. En définitive, l'expérience acquise sur le plan international révèle que la réforme du secteur de la sécurité exige un large éventail de compétences et de ressources ainsi que l'intervention d'une grande diversité d'acteurs. Cette expérience diversifiée enrichit la connaissance et la compréhension collectives de la réforme du secteur de la sécurité et démontre l'utilité d'une démarche coordonnée et intégrée.

V. Enseignements tirés de l'engagement de l'Organisation dans la réforme du secteur de la sécurité

35. L'Organisation retiendra avant tout que la sécurité est une condition indispensable à la paix et au développement durables et au respect des droits de l'homme. Le retrait des opérations internationales de paix et le succès de ce qui représente souvent un investissement important pour la communauté internationale dépend de l'aptitude des institutions des pays sortant d'un conflit à instaurer une paix et un développement durables fondés sur le respect des droits de l'homme. Dans les pays où ces capacités institutionnelles n'ont pu être créées (Haïti, Libéria et Timor-Leste), il a fallu continuer à envoyer des missions. C'est pourquoi les opérations de maintien de la paix des Nations Unies insistent de plus en plus sur la nécessité d'établir un secteur de la sécurité efficace et responsable.

36. On retiendra en outre que la transformation du secteur de la sécurité est intimement liée aux objectifs nationaux et aux relations entre les diverses institutions et les divers groupes du pays. La réforme du secteur de la sécurité est donc un processus hautement politique qui doit être considéré dans son contexte national et régional. Pour l'appuyer efficacement, les intervenants extérieurs doivent aussi connaître ce contexte et en tenir compte. De même, pour mener la réforme à bien, il faut un engagement politique, un consensus sur le fond et une coordination entre les intervenants nationaux. Pour que le pays en ait la maîtrise, il faut une vaste consultation nationale. Au bout du compte, la réforme ne peut réussir que dans le cadre d'un processus national ouvert impliquant activement les autorités nationales et locales, les parlements et la société civile, notamment les responsables traditionnels et les organisations de femmes.

37. En troisième lieu, la prise en compte du principe de l'égalité des sexes est indispensable dans une stratégie de réforme qui doit tenir compte des facteurs sociaux et s'ouvrir à tous. Une réforme soucieuse de l'égalité des sexes est essentielle pour mettre en place des institutions de sécurité non discriminatoires, représentant l'ensemble de la population et capables de répondre efficacement aux besoins spécifiques des différents groupes.

38. En quatrième lieu, la réforme du secteur de la sécurité, processus national, ne peut être dissociée des autres stratégies et priorités nationales. En Afghanistan, au Libéria et en Sierra Leone, elle a été intégrée aux plans de réforme nationaux, aux stratégies de réduction de la pauvreté et aux programmes de développement. Par principe, on encourage les États Membres à concevoir la réforme du secteur de la sécurité de manière globale, dans le cadre élargi de leurs programmes nationaux de

réforme, en commençant par une évaluation approfondie et exhaustive des nécessités du pays en la matière.

39. Cinquièmement, la réforme du secteur de la sécurité doit se fonder sur une analyse réaliste des possibilités financières, opérationnelles et logistiques. Si, lors de l'évaluation des besoins et de la planification, on ne tient pas compte de l'avis des spécialistes de l'économie nationale, notamment au ministère de l'économie et des finances et au parlement, les capacités créées peuvent devenir impossibles à maintenir à long terme.

40. En sixième lieu, la réforme doit prendre en compte les questions d'infrastructure, de formation et de matériel. Le besoin d'augmentation de la capacité opérationnelle est particulièrement pressant dans les situations fragiles et après les conflits. Les partenaires bilatéraux et régionaux doivent être prêts à consacrer des ressources au renforcement des capacités de réforme et donc à trouver les ressources nécessaires pour soutenir une action d'envergure.

41. En septième lieu, il est primordial que le secteur de la sécurité soit efficacement géré et contrôlé par les autorités civiles. L'expérience montre que des aspects tels que le cadre normatif, les mécanismes consultatifs, la gestion institutionnelle et les mécanismes de contrôle sont souvent négligés dans un tel processus. Cette lacune peut compromettre la réalisation des objectifs de la réforme et entraîner une diminution nette de la sécurité. Si on ne prête pas suffisamment attention à l'état de droit, à la gouvernance et au contrôle, la réforme risque aussi de ne pas bénéficier d'un appui extérieur efficace et durable. La participation des acteurs non étatiques, tels que les organisations de la société civile et les médias, est cruciale.

42. Malgré l'expérience acquise au cours des deux dernières décennies, l'Organisation reste un partenaire ponctuel des intervenants nationaux et internationaux dans certains domaines de la réforme du secteur de la sécurité. Faute d'un cadre cohérent pour cette réforme, elle ne dispose que d'une base limitée pour formuler une stratégie cohérente et systématique. Elle n'a donc pas établi de cadre de politique générale à l'échelle du système, et les structures et capacités institutionnelles destinées à orienter son engagement sur le terrain sont limitées. Dans de nombreux cas, notamment dans le contexte des opérations de maintien de la paix, la réforme du secteur de la sécurité a été engagée sans que l'Organisation n'ait effectué l'évaluation ou l'analyse stratégique nécessaires. Faute d'un cadre commun et de politiques communes, la cohérence et la qualité de l'aide qu'elle fournit aux partenaires nationaux laissent à désirer, de même que la coordination de son action au plan interne et avec celle de ses partenaires nationaux et internationaux. Trop souvent, les activités qui en résultent sont sporadiques et mal financées.

43. La portée de la réforme, la diversité de ses intervenants et son calendrier font qu'une stratégie commune est vitale. En adoptant une stratégie cohérente et efficiente, l'Organisation peut aider à dégager un consensus international sur les principes de la réforme du secteur de la sécurité et sa mise en pratique, faciliter la mise à disposition de ressources et l'assistance aux États qui l'entreprennent, et accroître l'efficacité et la productivité de son action sur le terrain, ce qui favorisera le retrait rapide de ses missions de maintien de la paix et la mise en place des conditions d'un développement durable. En y ajoutant les capacités voulues, l'Organisation s'assurerait aussi que son personnel sur le terrain reçoive en temps utile l'encadrement professionnel et l'appui nécessaires.

44. Bien que l'Organisation ait renforcé sa capacité à fournir un appui dans plusieurs domaines de la réforme du secteur de la sécurité, de nombreuses missions ne disposent encore que de directives limitées pour exécuter les tâches ou les projets qui y sont liés. Peu d'unités administratives et de mécanismes de coordination s'occupent de la réforme au Siège ou sur le terrain. Les opérations de paix des Nations Unies n'ont souvent pas d'autre choix que d'établir leurs propres structures et leurs propres directives pour exécuter les tâches qui leur sont confiées. Certains organismes des Nations Unies ont créé des services d'appui technique pour aider à l'exécution des tâches liées à la réforme mais ces capacités doivent être renforcées pour faire face à la demande croissante.

VI. Principes fondamentaux de la stratégie de l'Organisation en matière de réforme du secteur de la sécurité

45. Pour formuler une stratégie de réforme du secteur de la sécurité qui soit cohérente et systématique, l'Organisation doit avant tout se fonder sur les grands principes directeurs tirés des enseignements du passé, des règles et des normes internationales, et de ses politiques en matière d'état de droit. Elle pourra ainsi formuler les buts et les objectifs de la réforme et orienter son action dans des situations précises. Ces principes directeurs sont les suivants :

a) Le but de la réforme du secteur de la sécurité est d'aider les États et les sociétés à élaborer des organes de sécurité efficaces, ouverts et responsables pour contribuer à la paix et à la sécurité internationales, au développement durable et à l'exercice des droits de l'homme par tous;

b) La réforme doit se fonder sur une décision nationale, un mandat du Conseil de sécurité ou une résolution de l'Assemblée générale, et sur la Charte des Nations Unies et les lois et normes relatives aux droits de l'homme;

c) Pour être utile et durable, l'appui à la réforme doit être pris en main par l'État avec la participation active de l'ensemble de la société;

d) La stratégie de l'Organisation doit être souple et adaptée au pays, à la région et au contexte dans lequel la réforme a lieu, ainsi qu'aux besoins différents de toutes les parties prenantes;

e) La stratégie de l'Organisation doit prendre en compte l'égalité des sexes au stade de la planification, de la conception, de la mise en œuvre, du contrôle et de l'évaluation. La réforme doit aussi porter sur les procédures de recrutement et viser à améliorer les services de sécurité, notamment en favorisant la lutte contre la violence sexuelle et sexiste et la prévention de ces phénomènes;

f) Il importe de définir, dans la planification et la mise en œuvre des activités d'après conflit, un cadre pour la réforme du secteur de sécurité. Dans l'idéal, il faudrait commencer la réforme dès le début du processus de paix et l'intégrer aux stratégies de relèvement accéléré et de développement;

g) La mise en œuvre de la réforme doit se fonder sur une stratégie clairement définie qui précise les priorités, le calendrier et les partenariats;

h) L'efficacité de l'appui international à la réforme dépend de l'intégrité de la motivation, du niveau de responsabilisation et de la qualité des ressources fournies;

i) Il importe au plus haut point de coordonner l'action des partenaires nationaux et internationaux. Un organisme chef de file doit être désigné aux niveaux national et international, dans la mesure du possible;

j) Pour soutenir les avancées de la réforme, il est primordial de les suivre et de les évaluer périodiquement par rapport aux principes établis et aux échéances fixées.

VII. Rôle potentiel de l'Organisation dans la réforme du secteur de la sécurité

46. L'Organisation sera rarement le seul intervenant dans le processus de réforme du secteur de la sécurité. Elle devra, avant tout, soutenir les gouvernements engagés dans ce processus en collaboration avec les principaux partenaires internationaux. Les Nations Unies sont présentes dans de nombreuses situations où la réforme a lieu, même si la nature et la durée de leur présence varient. Il est donc essentiel que l'Organisation précise comment elle peut contribuer à la réforme au niveau tant mondial que national.

A. Rôle normatif

47. De par sa légitimité et son universalité, l'Organisation a la responsabilité particulière de continuer à promouvoir l'élaboration de principes et de normes internationales pour soutenir la réforme du secteur de la sécurité. Ces normes peuvent aider les États Membres, le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale à assigner aux opérations de paix des Nations Unies, dans le domaine de la réforme, des mandats cohérents et crédibles qui jetteront les bases d'un partenariat transparent et responsable entre le système des Nations Unies, les gouvernements et leurs partenaires bilatéraux et multilatéraux.

48. L'Organisation peut aussi jouer un rôle important en élaborant des politiques et des directives pour la mise en œuvre des plans et programmes liés à la réforme du secteur de la sécurité. Elle peut aussi s'assurer que les opérations de maintien de la paix et les équipes de pays des Nations Unies qui participent à la réforme reçoivent les directives pratiques et l'assistance nécessaires pour établir des critères et des procédures d'évaluation.

49. En outre, l'Organisation peut contribuer activement à l'enrichissement de la connaissance et de l'expérience collectives tirées de la réforme en favorisant la concertation internationale et en contribuant au développement de pratiques optimales.

B. Rôles opérationnels potentiels

50. Il est prévu que l'Organisation continue de contribuer à la réforme du secteur de la sécurité en fonction des demandes ou des mandats. L'enjeu, pour

L'Organisation, consiste à conserver sa faculté d'adaptation, tout en renforçant sa capacité à fournir une aide constante et efficace. Les Nations Unies ne devraient normalement pas participer à certains aspects de la réforme, tels que la fourniture d'armement et de matériel militaire ou la réforme des services de renseignement. L'Organisation intervient toutefois dans de nombreux autres domaines où elle peut renforcer son appui aux processus nationaux. Il s'agit notamment de mener les actions suivantes :

a) Créer un environnement favorable, l'objectif étant de contribuer à l'instauration d'un environnement propice à la réforme du secteur de la sécurité, notamment en assurant la sécurité, le désarmement et la démobilisation des ex-combattants et leur intégration dans les forces nationales, en veillant au respect des droits de l'homme, en aidant les autorités de la transition ou les autorités élues et en favorisant la bonne gouvernance et les processus de réconciliation;

b) Évaluer les besoins et procéder à la planification stratégique : l'Organisation s'emploie à faciliter l'élaboration des processus nationaux de réforme du secteur de la sécurité, notamment en participant activement à l'évaluation initiale des besoins et en contribuant à l'élaboration des stratégies de sécurité nationale et des plans de mise en œuvre;

c) Faciliter le dialogue national : l'Organisation appuie la concertation entre les autorités nationales et locales, les intervenants dans le domaine de la sécurité, la société civile et les autres acteurs non étatiques pour faciliter une réforme transparente et ouverte;

d) Fournir des conseils et un appui techniques aux composantes du secteur de la sécurité, notamment la défense, les organismes chargés de l'ordre public, les secteurs compétents de la justice, l'administration pénitentiaire, les organismes chargés du contrôle des frontières, l'administration des douanes, la protection civile et les organismes de prévention de la criminalité, mais aussi les intervenants qui jouent un rôle dans la conception, la gestion et la mise en œuvre des systèmes de sécurité. L'Organisation pourrait aussi renforcer les capacités de gestion civile de la sécurité et les organismes compétents de la justice, identifier les besoins de formation, de matériel et de ressources, aider à la sélection, au recrutement et à la formation du personnel, et accorder une attention particulière à certains aspects de la sécurité, notamment la prévention de la violence sexuelle et sexiste et de la criminalité organisée;

e) Coordonner la mobilisation des ressources : il s'agit d'aider les autorités nationales et régionales à faciliter, à mobiliser et à coordonner l'assistance et la mise à disposition des ressources nécessaires à la réforme du secteur de la sécurité;

f) Renforcer les capacités des mécanismes de contrôle : l'Organisation appuie le développement des mécanismes de contrôle exécutif et législatif, le renforcement de la capacité des médias et de la société civile à participer aux efforts nationaux de réforme et à appuyer un contrôle effectif;

g) Contrôler, évaluer et examiner : l'objectif est d'aider les partenaires nationaux et internationaux à contrôler, évaluer et examiner les progrès de la réforme.

VIII. Élaborer une stratégie cohérente de l'Organisation en matière de réforme du secteur de la sécurité

51. La stratégie de l'Organisation en matière de réforme du secteur de la sécurité doit être envisagée dans le cadre plus général d'un engagement à améliorer l'exécution des projets en coordonnant et en rationalisant davantage les capacités du système. L'Organisation s'efforce d'améliorer la cohérence à l'échelle du système en identifiant des principes communs et des priorités communes, en désignant des organismes chefs de file pour des secteurs précis et des activités précises, en créant des mécanismes de coordination au Siège et sur le terrain et en établissant des liens entre les structures et les cadres existants. Cette stratégie devrait lui permettre de s'engager davantage dans la réforme du secteur de la sécurité.

52. La stratégie de l'Organisation dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité doit se fonder sur les actions déjà entreprises pour renforcer la cohérence et la coordination à l'échelle du système. Dans son rapport sur l'état de droit (A/61/636-S/2006/980 et Corr.1), paru en 2006, le Secrétaire général a établi des mécanismes de mise en œuvre. Ainsi, le Groupe de coordination et de conseil sur l'état de droit, présidé par le Vice-Secrétaire général, a été créé au Siège avec l'appui de l'Assemblée générale (A/RES/62/70) pour coordonner les actions menées dans l'ensemble du système dans le domaine de l'état de droit, afin d'en assurer la qualité et la cohérence. La création de capacités ciblées en matière de réforme du secteur de la sécurité contribuerait à la réalisation de cet objectif global.

53. La stratégie de l'Organisation en matière de réforme du secteur de la sécurité peut aussi s'inspirer des normes de désarmement, de démobilisation et de réintégration appliquées à l'échelle du système. Elle pourrait à son tour contribuer à l'élaboration et à la mise en œuvre des stratégies de désarmement, de démobilisation et de réintégration, facilitant la création d'organes de sécurité efficaces et responsables. Le groupe de travail interinstitutions sur le désarmement, la démobilisation et la réintégration a déjà commencé à établir des liens entre les deux champs d'action, ce qui pourrait constituer une base utile pour la coordination sur le terrain.

54. Les directives et les mécanismes de coordination existants dans les domaines de l'état de droit, du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration peuvent aider à formuler des politiques et des directives susceptibles de combler les lacunes dont souffre le plus la réforme du secteur de la sécurité, les objectifs étant notamment l'élaboration d'un cadre stratégique pour les processus de la réforme et la gouvernance du secteur, l'évaluation des besoins, la formulation de directives pour le développement de stratégies nationales, l'élaboration de plans de mise en œuvre, les évaluations d'impact, et la définition de lignes directrices concernant l'appui de l'Organisation à la réforme du secteur de la défense.

55. La première priorité est de formuler des politiques et des directives fondées sur les politiques existantes de l'Organisation et ses pratiques optimales, ainsi que sur la connaissance et l'expérience des États Membres. Cette nécessité est d'autant plus pressante que l'Organisation est de plus en plus souvent priée ou chargée de fournir un appui opérationnel à la réforme, souvent dans des circonstances difficiles et politiquement sensibles. L'Organisation doit aussi donner à sa stratégie de réforme un fondement crédible et solide en mettant à profit les enseignements qu'elle en a tirés.

56. Une autre priorité consiste à créer des capacités consultatives en matière de réforme du secteur de la sécurité et prévoir les ressources nécessaires, en particulier dans les domaines où des lacunes doivent être comblées. La capacité du Siège de planifier et diriger les activités de la réforme sur le terrain doit être renforcée. La coordination de la planification et de la mise en œuvre de ces activités sur le terrain reste limitée, tant dans les opérations de paix intégrées des Nations Unies que dans le cadre du bilan commun de pays et de l'aide au développement.

57. Dans les pays où les missions intégrées des Nations Unies sont aussi chargées d'assurer la réforme du secteur de la sécurité, de petites unités, situées de préférence dans le bureau des représentants spéciaux ou de leurs adjoints, selon les besoins sur le terrain, veilleront, en liaison avec les composantes politique, droits de l'homme, militaire, police et état de droit, à ce que les activités de la mission et les projets des divers organismes s'intègrent dans une stratégie globale et cohérente. Dans d'autres contextes, l'équipe de pays des Nations Unies peut veiller à ce que la réforme soit intégrée aux autres initiatives en matière d'état de droit et coordonnée avec les initiatives plus larges menées dans le domaine des droits de l'homme et les programmes de développement socioéconomique.

58. Il faudra aussi continuer à évaluer les lacunes de l'Organisation et les ressources dont elle aura besoin pour mener la réforme. La création d'un potentiel humain suffisant constitue une difficulté particulière, étant donné le manque relatif de compétences en la matière. Pour recruter et conserver les spécialistes nécessaires, il faut définir des descriptions d'emploi types, établir des listes d'experts et élaborer des normes et des programmes de formation.

59. Étant donné que les divers organismes chargés de la sécurité ont des fonctions et des responsabilités distinctes, l'appui opérationnel fourni par l'Organisation doit être adapté à chaque composante du secteur de la sécurité. En désignant, au sein du système, des organismes chefs de file chargés de coordonner et de mettre en œuvre l'appui aux diverses composantes, en fonction de leur mandat, de leurs capacités et de leurs atouts particuliers, l'Organisation renforcera la cohérence et l'efficacité de son action en faveur de la réforme du secteur et réduira le risque de double emploi.

60. À l'issue de nombreuses consultations à l'échelle du système, il est apparu nécessaire de créer un groupe interorganisations pour l'appui à la réforme du secteur de la sécurité, dont le mandat a été défini. Ce groupe sera chargé d'aider les intervenants du système des Nations Unies à mettre en commun leurs capacités existantes et futures et à tirer parti de l'expérience accumulée. Il aidera l'Organisation à faire le lien entre les différentes composantes de la sécurité et à fournir ainsi un appui cohérent et coordonné aux processus nationaux de réforme du secteur de la sécurité. Il pourra aussi fournir à l'ensemble du système une capacité stratégique d'élaboration des politiques et d'assistance en la matière. Il dépendra du Département des opérations du maintien de la paix. Ses principes directeurs et son programme de travail seront définis dans le cadre d'une consultation interinstitutions. Il informera régulièrement le Groupe de coordination et de conseil sur l'état de droit de ses activités, pour assurer la coordination et la cohérence avec les grandes orientations politiques du système.

61. Ce groupe d'appui technique, composé de spécialistes des domaines concernés, pourrait fournir des orientations stratégiques pour les processus de la réforme, recenser les pratiques optimales et formuler des directives, collaborer avec les mécanismes pertinents de l'Organisation, notamment le Groupe de coordination

et de conseil sur l'état de droit, et servir de point de contact aux différents partenaires. Il pourra aussi aider à établir des listes d'experts et des modules de formation et fournir au Siège et aux bureaux extérieurs des avis spécialisés, notamment pour l'évaluation, la planification et l'exécution rapide des processus de la réforme et la création et le renforcement des partenariats visés à la section IX. À mesure que le groupe se développera, ses relations avec les mécanismes existants devront être précisées et son fonctionnement examiné et évalué.

62. Il faudra aussi prévoir des fonds suffisants pour développer la capacité de l'Organisation à mener la réforme du secteur de la sécurité. Faut de ressources suffisantes et relativement prévisibles, l'Organisation ne pourra pas soutenir efficacement les efforts nationaux. Actuellement, les fonds, organismes et programmes des Nations Unies font face à des restrictions budgétaires. En outre, le budget actuel ne prévoit pas l'appui à la plupart des activités décidées dans ce domaine crucial. À mesure qu'elle mettra au point et appliquera sa politique de réforme du secteur de la sécurité, l'Organisation devra déterminer comment elle pourra utiliser des mécanismes tels que la programmation conjointe, le financement conjoint et les fonds d'affectation spéciale pour s'acquitter de ses tâches dans ce domaine.

IX. Travail en partenariat

63. La création de partenariats efficaces sera essentielle pour fournir aux processus nationaux de réforme du secteur de la sécurité l'appui, les compétences et les ressources nécessaires. Les États Membres, associés à des intervenants nationaux dans le cadre de partenariats bilatéraux ou multilatéraux, continueront de fournir l'essentiel de l'appui à la réforme. Le groupe informel des amis de la réforme du secteur de la sécurité, créé à l'initiative de la Slovaquie, pourrait constituer une structure d'échange utile entre les États Membres et les organismes des Nations Unies, y compris le groupe interorganisations pour l'appui à la réforme du secteur de la sécurité.

64. Les organisations régionales et sous-régionales joueront un rôle critique en élaborant des politiques et des directives, en planifiant les activités et en les mettant en œuvre. Celles qui mènent déjà des activités liées à la réforme du secteur de la sécurité, en particulier l'Union africaine, l'Union européenne et la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest, devraient devenir des partenaires importants et contribuer de manière substantielle à la mise en œuvre de la stratégie de l'Organisation. Le partenariat avec les organisations africaines, en particulier, reflète la volonté de l'Organisation d'appuyer le renforcement des capacités de l'Afrique dans les domaines de la paix, de la sécurité et du développement et la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement.

65. Le renforcement de la stratégie de réforme du secteur de la sécurité nécessite aussi la collaboration des institutions financières internationales, notamment la Banque mondiale et les banques régionales de développement, qui jouent un rôle plus actif en renforçant l'efficacité de la gestion publique des organismes de sécurité et la viabilité financière des processus de la réforme. De même, les instituts de recherche, les organisations non gouvernementales et la société civile peuvent apporter des connaissances spécialisées, des conseils et un appui précieux.

66. Le bon fonctionnement d'un vaste partenariat dépend de la capacité de la communauté internationale à s'accorder sur une stratégie renforcée pour la réforme et à s'adapter de manière souple et positive aux besoins et aux priorités propres à chaque situation. La collaboration avec les partenaires internationaux peut porter sur l'échange d'informations concernant l'expérience acquise, le recensement des pratiques optimales, l'élaboration de politiques et de directives pour la réforme, la collaboration en matière de normes, de fichiers et de formation du personnel et l'examen du financement nécessaire. Dans certains contextes, elle peut aussi porter sur l'élaboration de modalités de coordination et, le cas échéant, sur des analyses et des évaluations conjointes, la mobilisation des ressources, des activités opérationnelles conjointes et le contrôle et l'examen de l'assistance à la réforme.

X. Observations finales et recommandations

67. Il apparaît bien, à l'examen des défis complexes et importants auxquels font face la paix et la sécurité internationales, que la sécurité et le bien-être des peuples et des États sont intimement liés. La paix, le développement et le respect des droits de l'homme sont une responsabilité collective des Nations Unies et le fondement même de l'Organisation.

68. L'expérience de l'Organisation montre qu'une collaboration effective doit se fonder sur une vision commune des buts et des objectifs de la réforme tout en respectant les différentes manières dont les intervenants nationaux cherchent à les atteindre. Appuyer les efforts déployés par les pays pour mettre en place des dispositifs de sécurité qui répondent aux besoins de leur population et engagent la responsabilité des dirigeants doit être l'une des tâches fondamentales de l'Organisation dans l'exécution des obligations que lui impose la Charte.

69. À cet égard, l'Organisation peut contribuer au développement d'une conception et d'une stratégie communes concernant la réforme du secteur de la sécurité. Elle peut élaborer des principes et des normes de base et faire en sorte que la communauté internationale fournisse un appui responsable et soutenu aux efforts déployés par les pays. De par son mandat, sa légitimité et sa présence, l'Organisation peut aider les intervenants nationaux, en particulier dans les situations d'après conflit, à faire, en matière de sécurité, des choix avisés favorisant un développement à long terme, une paix durable et une gestion démocratique. Par ses activités de médiation, de maintien de la paix, de consolidation de la paix et de développement, l'Organisation peut à la fois aider à créer un environnement propice à la réforme du secteur de la sécurité et fournir une assistance pratique en vue de la mise en œuvre de cette réforme.

70. L'Organisation remplit déjà ces fonctions dans des contextes nombreux et divers. Elle devra en priorité devenir un partenaire accessible et à l'écoute des intervenants nationaux, régionaux et internationaux. Partenaire efficace, l'Organisation pourra aider les États Membres, les organisations régionales et les autres intervenants à mobiliser une série de compétences et de ressources pour coordonner et appuyer les réformes nationales du secteur de la sécurité. Elle peut aussi offrir un forum transparent et ouvert pour la formulation des politiques, l'évaluation de la mise en œuvre de la réforme et l'examen de l'évolution de ses pratiques.

71. Le présent rapport contient plusieurs recommandations pratiques qui pourraient aider l'Organisation à élaborer une stratégie globale. L'Organisation est notamment invitée à :

a) Élaborer des politiques et des directives concernant la réforme du secteur de la sécurité (par. 55);

b) Créer des capacités consultatives spécialisées, notamment dans les domaines où des lacunes doivent être rapidement comblées, et planifier la mobilisation des ressources appropriées (par. 56);

c) désigner des organismes chefs de file pour assurer à la réforme un véritable appui (par. 59);

d) lorsque l'Organisation est chargée ou priée d'entreprendre la réforme, créer sur le terrain les capacités permettant une mise en œuvre cohérente et intégrée (par. 57), appuyée au Siège par un groupe interorganisations pour l'appui à la réforme du secteur de la sécurité (par. 60).

72. Toutefois, l'efficacité de la stratégie de l'Organisation en matière de réforme du secteur de la sécurité dépendra en fin de compte des partenaires nationaux. Le succès des efforts déployés par un pays pour élaborer et mettre en œuvre un système global de sécurité dépend de l'engagement, de la clairvoyance et de la compétence des intervenants nationaux. Faute d'une volonté réelle d'établir un système de sécurité nationale efficace et responsable ou d'un accord de base entre les divers intervenants sur les objectifs et les stratégies, la contribution de l'Organisation et des autres partenaires ne peut avoir que des effets limités. En outre, les intervenants nationaux ne forment pas un tout; il n'est pas toujours aisé d'identifier tous les partenaires nationaux concernés et légitimes, en particulier dans les États touchés par un conflit. Pour que le pays ait la maîtrise de la réforme, il faut que tous s'entendent sur les nécessités et les priorités. L'Organisation peut contribuer à dégager un tel consensus et promouvoir un dialogue ouvert.

73. Il n'existe pas de solution instantanée qui permette de créer des organismes de sécurité efficaces et responsables. L'élaboration des stratégies, la mise en place des structures et la création des capacités sont des tâches de longue haleine. Il faut également beaucoup de temps pour faire évoluer les conceptions, la concertation et la compréhension. En sa qualité d'organisation interétatique, l'Organisation des Nations Unies est un partenaire permanent des intervenants nationaux dans l'action qui est engagée pour construire un monde où hommes et femmes puissent vivre et élever leurs enfants dans la dignité, à l'abri de la faim et sans craindre la violence, l'oppression ou l'injustice.