

# Cadre politique pour la coopération belge au développement dans le secteur de la sécurité

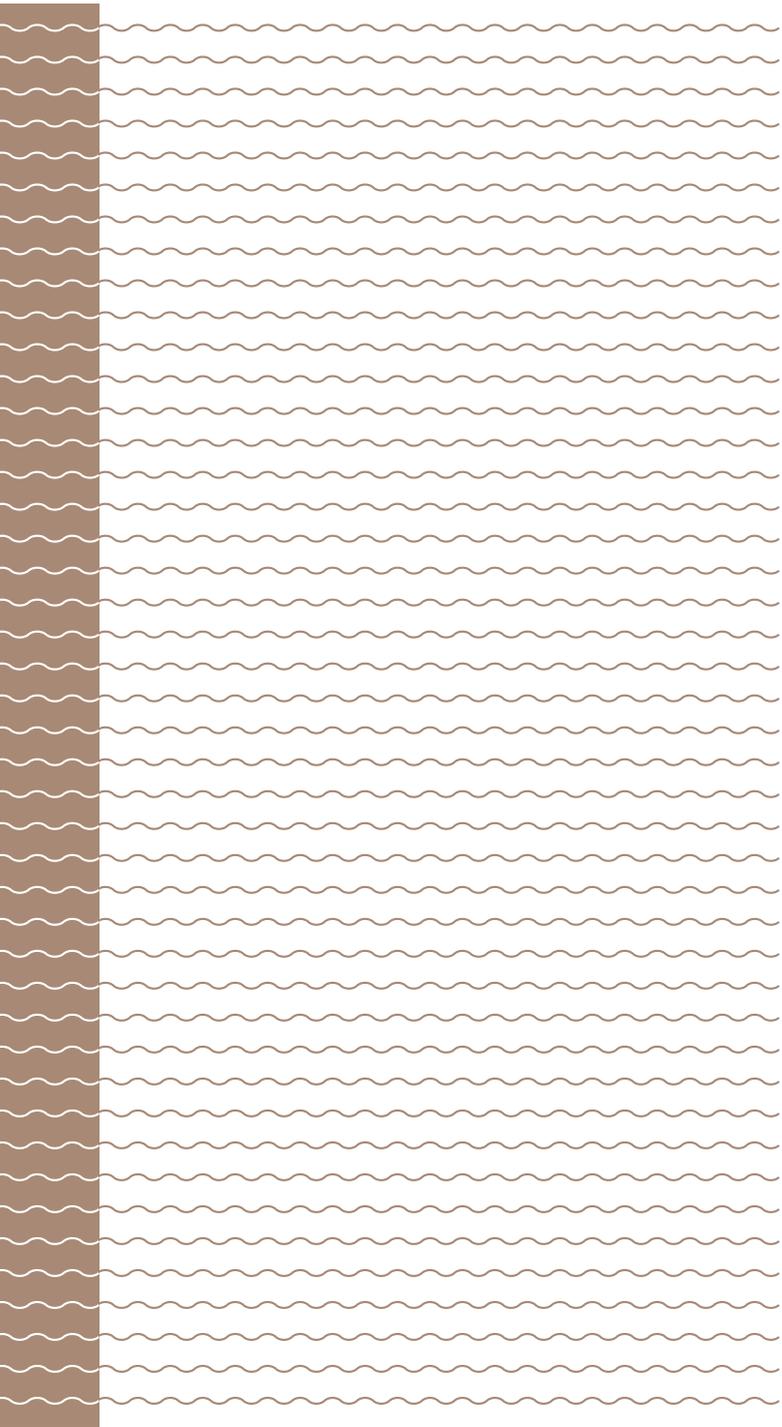
Octobre 2019



**Belgique**

partenaire du développement

**.be**



# Contents

~ Résumé	4
~ Introduction	5
~ Définitions du domaine	6
Qu'est-ce que la sécurité ?	6
Qu'est-ce que le secteur de la sécurité ?	6
Sécurité et développement	8
<i>Rule of Law</i> , justice et développement	10
Sécurité, changement climatique et développement	11
Principes en cas d'interventions dans le secteur de la sécurité	11
~ Délimitation du domaine	13
Comptabilisation dans l'APD	13
Comptabilisation en APD dans le secteur de la sécurité	13
Comptabilisation comme APD de projets pour le compte de tiers	15
Nécessité d'un cadre politique bénéficiant d'un large soutien	15
~ Conditions de base et critères	16
Conditions de base pour les pays éligibles à une aide au développement dans le secteur de la sécurité	16
Critères au niveau des interventions concrètes	17
~ Mesures	18
Conditionnalités	18
Suivi	18
Fin de la collaboration	19
~ Analyse et gestion des risques	20
Importance de l'analyse et de la gestion des risques	20
Méthodologie	20
Types de risques	21
Risques et mesures de gestion	21
~ Domaines de résultats, indicateurs et domaines d'action	23
Domaines de résultats et cibles associées de l'ODD16+	23
Indicateurs standards	24
Quelques domaines d'action	24
~ Possibilités de synergies et de complémentarités	26
Acteurs belges	26
Acteurs européens	27
Nations Unies	27
~ Bibliographie	28
~ ANNEXE I: Codes SNPC	30
~ ANNEXE II: Matrice de décision de la Police fédérale	32
~ ANNEXE III: Tableau des risques de la RSS (OCDE)	34
~ ANNEXE IV: La coopération belge au développement dans le secteur de la sécurité	35
~ ANNEXE V: Scénarios multiples et situation changeante	36
~ ANNEXE VI: Feuille de route le soutien par la coopération belge au développement	38
~ ANNEXE VII: Feuille de route pour décider d'une mission en faveur de tiers réalisée par Enabel	39

# Résumé

La présente note décrit le cadre pour les interventions de la coopération belge au développement dans le secteur de la sécurité, en ce compris le secteur de la justice. Depuis les années 90, la coopération belge au développement s'est forgée une vaste expertise dans le secteur de la sécurité et de la justice, et souhaite à présent mettre à profit ces acquis.

La sécurité et le développement sont étroitement liés. La présence de la coopération belge au développement dans le secteur de la sécurité cadre dans l'« approche globale » belge, ainsi que dans l'approche Nexus « aide humanitaire-développement-paix » de l'OCDE, conformément avec les objectifs de développement durable (ODD), en particulier l'ODD n°16. Les actions préventives à l'étranger contribuent aussi indirectement à la sécurité intérieure belge et peuvent être rattachées à la stratégie de sécurité nationale.

Les projets d'acteurs du développement au sein du secteur de la sécurité apportent une grande plus-value, mais comportent aussi des risques, notamment le risque d'atteinte à la réputation pour la Belgique en cas de dérives impliquant le secteur de sécurité du pays partenaire.

Cette note commence par circonscrire son domaine d'application. En vertu de la loi belge sur la coopération au développement (2013) et de la loi Enabel (2017), la coopération belge au développement et les interventions d'Enabel (*idem* pour les tiers) doivent être comptabilisables au titre de l'APD. De même, la coopération belge au développement ne soutiendra jamais exclusivement des projets, ni n'autorisera Enabel à réaliser des projets en faveur de tiers, qui ne s'inscrivent pas dans un cadre politique largement partagé et soutenu par un groupe de pays.

Ensuite sont formulés les conditions de base au niveau du pays et les critères au niveau de l'intervention qui doivent être remplis de manière suffisante pour pouvoir lancer des programmes de développement dans le secteur de la sécurité. Notons à ce propos qu'il y aura toujours des lacunes, étant donné qu'il s'agit de contextes fragiles. Vu l'importance du contexte local, il y a lieu de partir d'une analyse spécifique de celui-ci afin d'examiner dans quelle mesure les critères ont été remplis et de déterminer l'ampleur des risques. *In fine*, il s'agira de peser le pour et le contre des interventions au cas par cas.

Si, sur base de cette analyse, on décide que les avantages l'emportent sur les éventuels inconvénients, il conviendra premièrement d'intégrer les activités nécessaires à l'intervention, afin de maîtriser au mieux les risques identifiés. Quant aux aspects sur lesquels l'intervention n'a qu'une faible incidence, on pourra décider d'assortir le projet de mesures d'accompagnement : il pourrait par exemple s'agir d'un suivi plus strict du projet, d'éventuelles conditionnalités ou encore d'un dialogue politique multidonateurs avec le pays partenaire

sur les points d'attention mis en lumière par l'analyse. Une autre possibilité consiste à formuler au préalable, et dans des termes clairs, la possibilité de suspendre ou de cesser l'intervention, et d'inclure cette possibilité dans la convention avec le pays partenaire.

Une fois qu'il a été décidé de lancer le projet, éventuellement avec des mesures d'accompagnement, il incombe aux partenaires chargés de la mise en œuvre de garantir une bonne gestion des risques. Ces partenaires sont supposés disposer d'un outil d'analyse et de gestion des risques, permettant un suivi continu des risques et des corrections en cours de route.

Cette note identifie aussi quelques domaines de résultats, assortis d'indicateurs standards et de domaines d'action, auxquels la coopération belge au développement souhaite s'atteler en priorité, en se reposant sur la politique belge et sur l'expertise déjà accumulée.

Enfin, nous mentionnons d'autres prestataires belges et internationaux actifs dans le secteur de la sécurité, qui offrent des possibilités de synergies et de complémentarités.

# Introduction



La présente note décrit le cadre pour les interventions de la coopération belge au développement dans le secteur de la sécurité, en ce compris le secteur de la justice. Depuis les années 90, la coopération belge au développement s'est forgée une vaste expertise dans le secteur de la sécurité et de la justice, et souhaite à présent mettre à profit ces acquis.

Ce cadre politique délimite le domaine au sein duquel les interventions dans le secteur de la sécurité pourront être financées par la coopération belge au développement, les mesures particulières qu'il conviendra de suivre pour prendre des décisions à propos de ce financement et les points qui mériteront une attention particulière en cours d'intervention. Il détermine aussi quelles interventions dans le secteur de la sécurité pour le compte de tiers pourront être réalisées par l'agence belge de développement Enabel et comment la décision à ce sujet sera prise. Les deux schémas de ces processus sont représentées de manière graphique en fin de document (annexes VI et VII).

Le cadre comprend par ailleurs les résultats auxquels la coopération belge au développement souhaite s'atteler en priorité, assortis d'indicateurs qui permettent d'en mesurer la réalisation. Enfin, les autres acteurs avec lesquels il serait possible de créer des synergies et de nouer des rapports de collaboration complémentaires sont également identifiés.

# Définitions du domaine

## Qu'est-ce que la sécurité ?

La sécurité est un domaine très vaste. À partir des années 90, on constate une évolution d'une interprétation stricte de la sécurité, traditionnellement appréhendée comme la protection d'un État contre une menace militaire, vers la « sécurité humaine », la protection de la population (DCAF 2012).

La « sécurité humaine » va au-delà de la simple sécurité physique: **il s'agit de la survie, des moyens de subsistance et de la dignité humaine**<sup>1</sup>. Elle comprend donc non seulement les aspects militaires, mais aussi économiques, sociaux, politiques et environnementaux. La sécurité a notamment trait à la sécurité alimentaire, aux soins de santé, aux Droits de l'Homme, à la gouvernance, à l'enseignement, au cadre de vie, etc. En outre, elle concerne des acteurs très différents, tant étatiques que non étatiques.

## Qu'est-ce que le secteur de la sécurité ?

Traditionnellement, le secteur de la sécurité regroupe tous les acteurs qui garantissent la sécurité intérieure et extérieure de l'État (forces armées, police, organisations paramilitaires, services de renseignement, gardes-frontières, services des douanes...).

### PRESTATAIRES DES SERVICES DE SÉCURITÉ ET DE JUSTICE

#### • Prestataires étatiques (sécurité)

- Forces armées
- Police, garde présidentielle
- Gardes nationales, défense civile
- Services de renseignement et services secrets
- Services des douanes et gardes frontières
- Etc.

#### • Prestataires étatiques (justice)

- Tribunaux (civils et militaires)
- Parquets
- Administration pénitentiaire
- Etc.

### ÉTATIQUES

#### • Gouvernance et contrôle

- Cadre juridique
- Législature/comités parlementaires
- Conseils juridiques
- Organes de contrôle politique
- Organismes pour la protection des droits de l'homme, médiateurs
- Organes de lutte contre la corruption
- Etc.

#### • Gestion

- Ministère de la Justice
- Ministère de l'Intérieur
- Ministère des Finances
- Etc.

#### • Prestataires non étatiques (sécurité)

- Groupes armés informels (milices, factions armées)
- Groupes d'autodéfense
- Entreprises privées de sécurité
- Entreprises militaires de sécurité
- Prestataires coutumiers de sécurité
- Etc.

#### • Prestataires non étatiques (justice)

- Avocats de la défense
- Aide juridique, organisme de formation juridique
- Prestataires coutumiers de justice
- Groupes de soutien aux victimes
- Groupes de soutien aux prisonniers
- Etc.

### NON ÉTATIQUES

#### • Acteurs de la société civile

- ONG pour la défense des droits de l'homme
- Associations féminines
- Médias
- Groupes de soutien aux victimes

#### • Syndicats

#### • Institutions académiques

- Centre de recherche et groupes de réflexion
- Électeurs
- Citoyens
- Etc.

### GOVERNANCE (ORGANES DE CONTRÔLE ET DE GESTION)

Avec l'extension du concept de sécurité, le nombre d'acteurs a également augmenté. Le DCAF (voir schéma ci-dessus) opère une distinction entre prestataires étatiques et non étatiques, et entre services de sécurité/justice et organismes de contrôle/gouvernance. Le lien avec la justice ressort nettement.

Il existe plusieurs définitions du secteur de la sécurité. Le DCAF (2012, voir tableau ci-dessous) en distingue six, allant d'une très large à une très stricte définition. **La présente note adopte la définition « très large ».** Il va de soi que la prudence est de mise dans les relations avec des groupes armés qui échappent au contrôle de l'État, mais il n'est pas pour autant recommandé de refuser *a priori* tout contact avec eux. Dans des contextes où l'État ne contrôle plus l'ensemble de son territoire, il arrive parfois que de tels groupes (les « groupes d'autodéfense » par exemple) remplissent une fonction de sécurité vis-à-vis de la population locale. Aussi est-il souvent conseillé de nouer un dialogue ouvert avec de tels groupements, en vue de construire des solutions paisibles et durables.

Incompatible avec la RSS	Plus stricte	Stricte	Large	Plus large	Très large
<b>Prestataires de sécurité étatiques uniquement</b> par ex. : police, forces armées, services de renseignement, etc.					
	<b>Institutions étatiques de prestation, de gestion et de contrôle de sécurité y compris la société civile et les Institutions de Justice participant à des activités de contrôle</b> par ex. : parlements, ministères, tribunaux, institutions de médiation, groupes de femmes, universitaires, médias, etc.				
		<b>Institutions de Justice étatiques étroitement liées à la sécurité</b> par ex. : acteurs du système de justice pénale ou du secteur de la justice tout entier.			
			<b>Prestataires non étatiques de services de sécurité et de justice</b> par ex. : prestataires commerciaux de services de sécurité, groupes privés, prestataires de services de justice coutumiers.		
				<b>Acteurs extérieurs soutenant les efforts nationaux de RSS</b> par ex. : organisations multilatérales ou partenariats bilatéraux dans les pays en transition ou qui se relèvent d'un conflit.	
					<b>Acteurs armés non étatiques</b> par ex. : groupes armés ayant recours à la force pour atteindre des objectifs politiques ou à des fins criminelles qui échappent au contrôle de l'État, dont les organisations politiques ou criminelles.

# Sécurité et développement

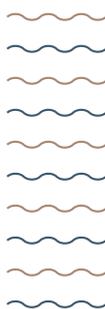
« La vérité, c'est que le développement est impossible sans sécurité, et que la sécurité n'est que temporaire sans développement. »

(Hillary Benn, secrétaire d'État au Développement international)<sup>2</sup>

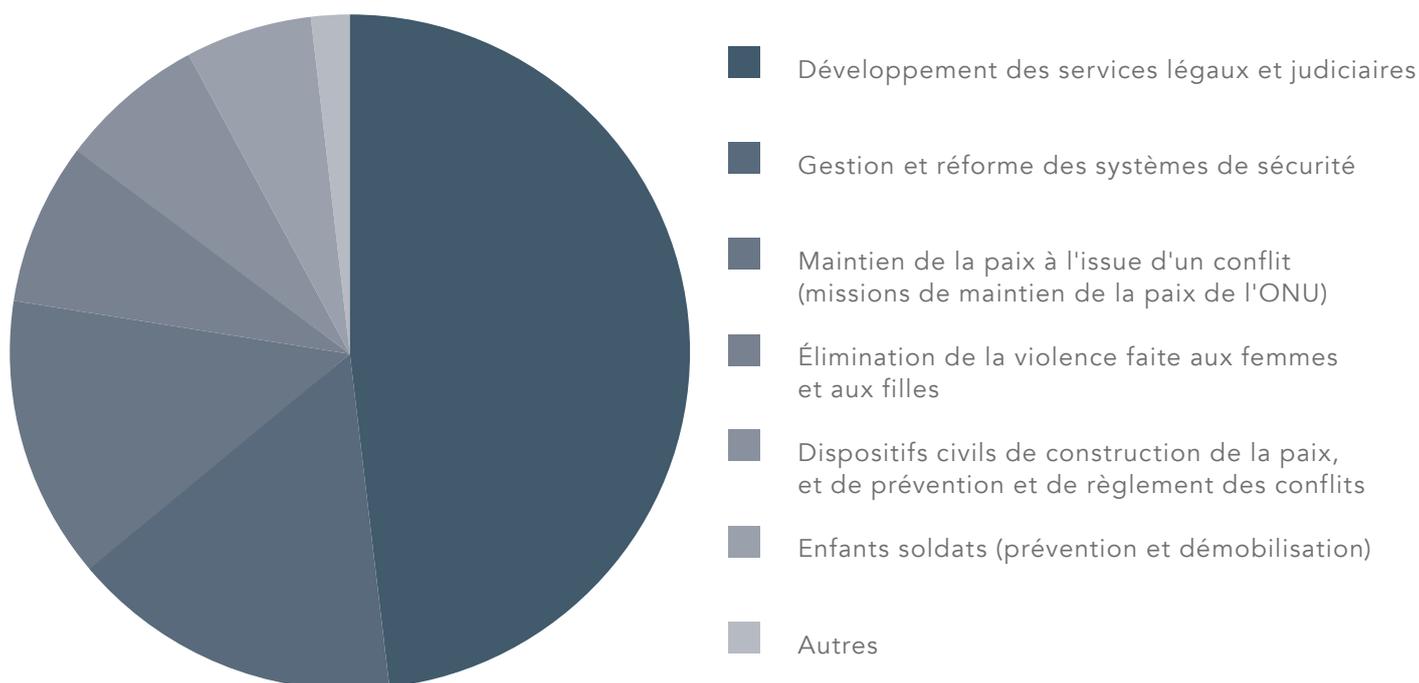
Avec les autres États membres des Nations Unies, la Belgique s'est engagée à mettre en œuvre l'Agenda 2030. Parmi les principaux éléments de cet Agenda figure la promotion de sociétés paisibles, justes et inclusives, sans peur ni violence. Si ce point est spécifiquement abordé dans l'objectif de développement durable (ODD) n°16, d'autres objectifs portent également sur la paix et la sécurité. **La sécurité est donc devenue une composante essentielle du programme pour le développement, et vice versa.**

Au niveau de l'Union européenne, la promotion de la sécurité humaine à travers l'approche intégrée est un élément essentiel de la *Stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité* de l'UE (2016) : « Il est indispensable de mettre en œuvre une approche multidimensionnelle en recourant à l'ensemble des politiques et outils disponibles pour la prévention, la gestion et la résolution des conflits » (p. 28).

De même, la note stratégique belge « **Approche globale** », approuvée par le Conseil des ministres au mois de juillet 2017, mentionne que les intérêts de paix et de sécurité jouent un rôle important et nécessitent une mise en œuvre cohérente des divers piliers de la politique étrangère belge (diplomatie, développement, défense, etc.). La note fait état de l'importance d'une stratégie de sécurité nationale pour contribuer à orienter cette mise en œuvre. Après tout, les régions instables à l'étranger risquent aussi de compromettre notre sécurité intérieure. Quant à la Stratégie belge de gestion civile des crises (2017), elle énonce ce qui suit : « Notre sécurité intérieure dépend en partie de la promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité au-delà de nos frontières et aura également une influence sur nos priorités, notamment en raison de l'attention accrue portée à la lutte contre le terrorisme, à la prévention de l'extrémisme violent ou à la lutte contre la criminalité organisée et les flux de migration irrégulière dans les États fragiles. La plus-value d'une approche intégrée est plus qu'évidente » (p. 1).<sup>3</sup>



La **coopération belge au développement est active depuis longtemps dans le secteur de la sécurité**. De 2008 à 2019, 175 millions d’euros y ont été consacrés, dont près de la moitié via des partenaires multilatéraux (notamment des missions de maintien de la paix de l’ONU et de l’UE), un tiers via Enabel (anciennement BTC-CTB) et un cinquième via des ONG. Le graphique ci-dessous montre la répartition dans les différents sous-secteurs. Les organisations multilatérales partenaires de la coopération belge qui sont actives dans ce secteur incluent tout particulièrement le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). La coopération belge soutient les priorités stratégiques du PNUD, notamment la gouvernance pour des sociétés en paix, justes et inclusives ainsi que la prévention des crises et le renforcement de la résilience. Le Haut Commissariat pour les Droits de l’Homme (HCDH) est aussi un partenaire important dans ce contexte. La Belgique octroie des contributions (core et earmarked) à ces organisations. Enabel<sup>4</sup> a une vingtaine d’années d’expérience dans le secteur, surtout en Afrique de l’Ouest et dans la région des Grands Lacs. L’agence de développement a également conclu divers contrats de coopération public-public, dans l’objectif de mobiliser l’expertise présente dans toutes les administrations belges. Dans ce cas, Enabel joue le rôle d’accompagnateur des personnes qui possèdent l’expertise technique, mais n’ont pas ou peu d’expérience dans le domaine de la coopération au développement. La coopération non gouvernementale compte également des partenaires belges actifs dans le secteur, surtout dans le domaine de la justice.



Le lien entre sécurité et développement cadre aussi dans l’approche « Nexus » de l’Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), qui affirme que la sécurité et le développement ne peuvent être dissociés. La **recommandation du CAD sur l’articulation entre action humanitaire, développement et recherche de la paix (dit « Nexus »)**, adoptée en février 2019 et à laquelle la Belgique a adhéré, énonce onze principes pour aider les donateurs d’aide au développement à contribuer activement à la prévention des conflits et à la consolidation de la paix.

De plus, l’évolution de la sécurité d’État (*state security*) vers la sécurité humaine renforce l’importance des interventions de développement dans le secteur de la sécurité. Cela implique en effet à la fois la sécurité de l’État et le bien-être des personnes.

Enfin, le rapport de l’OCDE *Investing in Security: a global assessment of armed violence reduction and prevention initiatives* (2011, p. 14) démontre que les interventions directes et indirectes les plus efficaces pour réduire la violence armée sont multi-sectorielles, opèrent à plusieurs niveaux et dépendent de vastes partenariats incluant de nombreux acteurs. Ces activités favorisent deux types d’objectifs – objectifs de sécurité et objectifs de développement plus larges – lesquels se renforcent mutuellement.

<sup>4</sup>Pour un aperçu des projets d’Enabel, voir la note « Memo – Paix & Sécurité (& Justice) ».

# État de droit, justice et développement

La réforme du secteur de la sécurité (*Security Sector Reform*) et l'État de droit (*Rule of Law*) sont deux domaines complémentaires et étroitement liés. Un secteur de la sécurité performant et responsable suppose un État de droit fort, et *vice versa*. Aussi les réformes engagées dans l'un des deux domaines renforcent-elles les réformes mises en œuvre dans l'autre. Le DCAF (2012b) explique comment ces domaines sont imbriqués au niveau de l'objectif général de la consolidation de la paix, au niveau du processus et au niveau du résultat final.

Le secteur de la justice est souvent associé au secteur de la sécurité dans le contexte de la coopération au développement. En effet, une Justice équitable et performante est nécessaire pour réaliser les objectifs de développement.

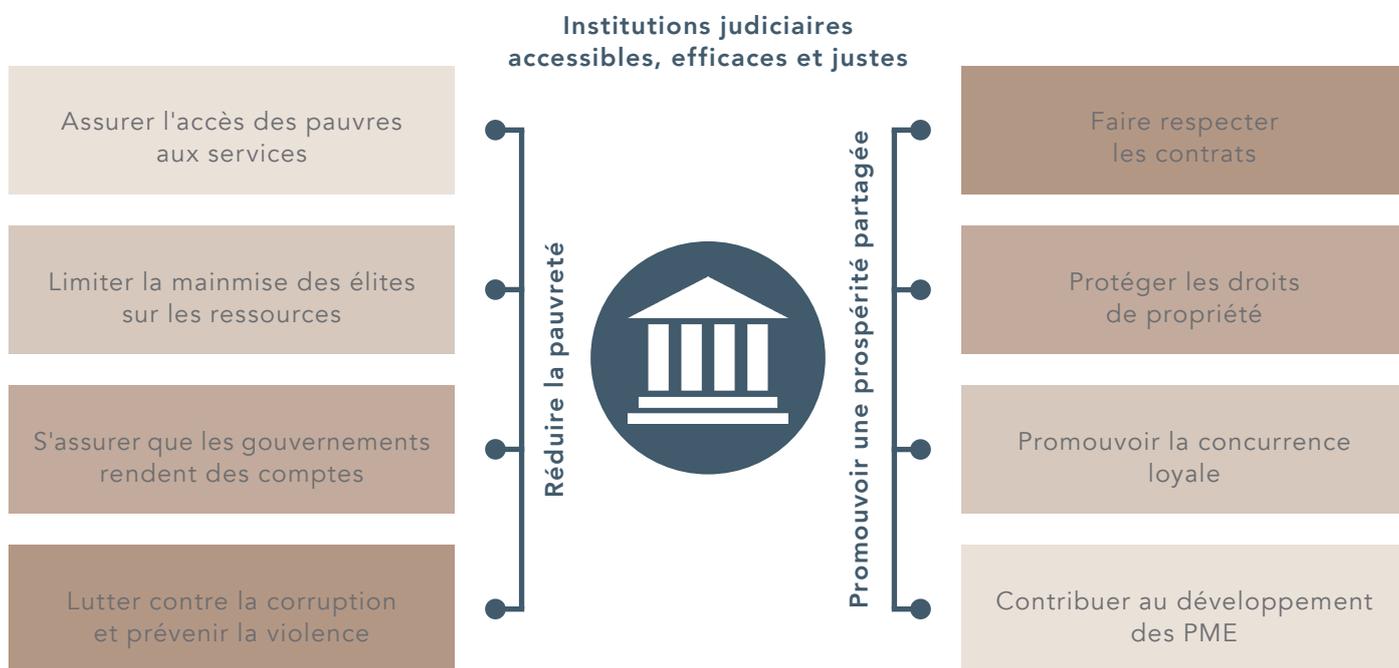
Des études empiriques ont révélé que la Justice joue un rôle crucial pour « instaurer un environnement de travail sain, renforcer la croissance, améliorer l'accès (en particulier celui des pauvres) aux services publics, lutter contre la corruption et restreindre les abus de pouvoir ».<sup>5</sup>

Selon la Banque mondiale, il importe d'avoir des « institutions judiciaires accessibles, efficaces et équitables » pour réaliser les deux objectifs principaux que sont lutter contre la pauvreté et créer une prospérité partagée (voir la figure ci-dessous).

À l'instar du secteur de la sécurité, on constate une évolution vers une conception plus large de la justice. Ainsi, il ne s'agit pas seulement des institutions, mais aussi de la démarginalisation par le droit (*legal empowerment*) des groupes vulnérables, de la justice dans d'autres secteurs indispensables à la réalisation des objectifs de développement, du développement d'outils d'analyse et de diagnostic pour le soutien aux politiques, etc.

Dans la suite de cette note – et conformément à la définition retenue au point 1.2 – **la justice sera dès lors considérée comme partie intégrante du secteur de la sécurité.**

## POURQUOI LA JUSTICE EST-ELLE IMPORTANTE POUR LE DÉVELOPPEMENT ?



<sup>5</sup><https://www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/justice-rights-and-public-safety>

# Sécurité, changement climatique et développement

Le changement climatique occupe une place croissante dans le débat sur la sécurité. Le rapport *A New Climate for Peace* (2015), produit pour le G7, nous apprend que le changement climatique accroît la fragilité, notamment par un manque de matières premières comme l'eau, l'énergie et la nourriture.

« Lorsque les impacts du changement climatique interagissent avec d'autres contraintes, leur combinaison risque de surcharger les États fragiles, déclenchant ainsi des émeutes sociales, voire de violents conflits. Même les États à première vue stables risquent de basculer dans l'instabilité sous l'effet d'une pression suffisamment élevée ou d'un choc trop important. »

(Adelphi e.a. 2015, p.6).

- L'instabilité des prix et de l'approvisionnement alimentaires ;
- La gestion transfrontalière de l'eau ;
- Les risques liés à l'élévation du niveau de la mer et la dégradation des zones côtières ;
- Les effets néfastes non recherchés des politiques relatives au climat.

Si les auteurs plaident en premier lieu pour des mesures d'atténuation, l'adaptation s'impose dès lors que les effets du changement climatique s'avèrent inévitables. Pour la coopération au développement, cela implique notamment d'intégrer les risques liés à la fragilité climatique dans les analyses de risque et d'enrichir les programmes de développement par des initiatives permettant d'être mieux armé contre les risques induits par le changement climatique. La réduction des risques de catastrophe, la sécurité alimentaire et la facilitation du règlement pacifique des différends transfrontaliers au sujet de l'eau sont d'autres points d'attention.

« Intégrer des pratiques et des programmes dans trois secteurs fondamentaux – l'adaptation au changement climatique, le développement et l'aide humanitaire, et la consolidation de la paix – est nécessaire pour contribuer au renforcement de la résilience face aux risques liés à la fragilité climatique et engranger d'importants co-bénéfices. » (Adelphi e.a. 2015, p xi).

## Principes en cas d'interventions dans le secteur de la sécurité

Les 10 principes pour les États fragiles de l'OCDE (« *Fragile State Principles* », 2007c)<sup>6</sup> s'appliquent évidemment aux interventions dans le secteur de la sécurité, celles-ci étant réalisées par définition en contexte fragile. Nous nous appuyons en outre sur les lignes directrices du CAD relatives à la « Réforme des systèmes de sécurité et gouvernance » (OCDE 2005) et sur le « Manuel de l'OCDE-CAD sur la réforme des systèmes de sécurité » (OCDE 2007a) pour formuler quelques principes importants.

Compte tenu des nombreux points communs entre développement, paix et (souvent) aide humanitaire, il **va également de soi que les principes de la recommandation du CAD sur l'articulation entre action humanitaire, développement et recherche de la paix**<sup>7</sup> sont pris en considération. Il est indispensable de se pencher sur l'« avantage comparatif » des acteurs du développement et des acteurs du secteur de la sécurité, ainsi que sur la plus-value de leur enrichissement mutuel.

L'étude identifie 7 risques de sécurité liés au changement climatique :

- La lutte pour les ressources au niveau local ;
- La précarité des moyens de subsistance et les migrations ;
- Les phénomènes météorologiques extrêmes et les catastrophes ;

<sup>6</sup>Voir aussi la note stratégique belge Situations de fragilité (2013) et la « Guidance on Fragility » (Acropolis, 2017)

<sup>7</sup>Voir <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-5019>

Les réformes des systèmes de sécurité comportent le risque de privilégier la sécurité « dure », ainsi que l'infrastructure, le personnel, etc. Or, lorsque les ressources du développement sont allouées à des objectifs de sécurité, la dimension « développement » doit être suffisamment présente. Il convient ainsi de s'atteler, à titre complémentaire, à une approche « **douce** » de la **gestion des conflits** : développement communautaire, cohésion sociale, paix et réconciliation, participation, relation de confiance avec la population... Le « prisme du développement », à travers lequel les acteurs du développement appréhendent les interventions dans le secteur de la sécurité, devient ainsi une opportunité pour renforcer l'accent sur une telle « approche douce » complémentaire.

En cas d'interventions dans le secteur de la sécurité, il est en outre **crucial de procéder par étapes en s'appuyant sur une profonde connaissance du contexte local**. La phase de lancement sera ainsi l'occasion de réaliser une analyse rigoureuse, mais aussi de nouer des contacts, de favoriser le support politique et de tisser des liens de confiance afin d'induire des changements durables et bénéficiant d'un large soutien. En effet, les réformes dans le secteur concerné affectent les intérêts acquis et ont une inévitable incidence sur les rapports de force, ainsi que, potentiellement, un très grand impact sur la vie des citoyens.

Il y a lieu d'examiner la plus-value de l'appui des bailleurs de fonds. Dans des environnements difficiles, il peut s'avérer opportun de mettre en place des projets pilotes de moindre envergure (*start small and scale up*). Ceux-ci comportent moins de risques pour les donateurs, nécessitent au départ un investissement moins important, offrent la possibilité de mettre les innovations à l'essai et permettent, si besoin, d'étendre le projet dans une phase ultérieure.

La priorité sera accordée à la collaboration avec d'autres bailleurs de fonds en contexte difficile dans le cadre d'un partage du « fardeau » (*burden sharing*) et d'un partage des risques (*risk-sharing*). Un projet de collaboration avec l'UE ou l'ONU, par exemple, est nettement moins risqué pour notre pays en tant que bailleur de fonds. **Coopérer avec un large panel d'acteurs**, étatiques et non étatiques, permet de bénéficier des acquis de personnes familiarisées avec le contexte local. Il se trouve en effet que, dans nombre de pays, une partie de la justice (voire de la sécurité) est prise en charge par des acteurs non-étatiques. Les partenariats avec d'autres acteurs favorisent un processus de réforme plus efficace et plus durable (car bénéficiant d'un plus large soutien et plus profondément ancré dans le contexte local) et cadrent dans une approche fondée sur les droits de l'homme par la recherche d'un équilibre entre titulaires et détenteurs de droits.

Il est **souhaitable de partir d'une stratégie à long terme basée sur une évaluation (intergouvernementale) qui considère l'ensemble des secteurs de la sécurité et de la justice, en plus d'autres secteurs publics**. Les projets qui s'inscrivent dans un processus politique, social, économique et institutionnel plus large ont plus de chances de se maintenir dans la durée. Certes,

la pratique nous enseigne qu'une telle approche n'est pas évidente dans les contextes fragiles. On part souvent d'une demande initiale pour essayer de construire ensuite sur cette base.

**Dans le secteur de la sécurité, le contrôle démocratique et la responsabilité de l'État de rendre compte de ses actions (accountability) sont importants**, tant durant les interventions qu'à plus long terme. Dès lors que la sécurité est considérée d'un point de vue humain et non seulement comme sécurité de l'État, elle n'est, par définition, plus uniquement du ressort des services de sécurité.

**Les équipes pluridisciplinaires apportent souvent une grande plus-value**. Outre une expertise technique, il y a lieu de prévoir une expertise en matière de gestion du changement, de gouvernance, de communication et de politique. Ces diverses compétences ne sont pas toujours concentrées auprès des mêmes équipes, ni détenues par les mêmes personnes. Un recrutement efficace, prévoyant suffisamment de mesures d'incitation et de formations si besoin, permet d'y remédier partiellement.



# Délimitation du domaine

## Comptabilisation dans l'APD

La loi belge sur la coopération au développement (2013) définit son rôle comme « la politique et les actions fédérales [...] qui sont ou ont été comptabilisées comme de l'Aide publique au développement (APD) par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE ». **Les directives relatives à la comptabilisation en APD délimitent donc le domaine au sein duquel la coopération belge au développement peut apporter du soutien au secteur de la sécurité.** La loi sur Enabel (2017) restreint elle aussi les missions de l'agence – pour l'État fédéral ainsi que pour des mandants tiers – à des « interventions de coopération au développement ».

Cela signifie par ailleurs que les actions internationales menées par d'autres départements fédéraux (Défense, Justice, Police, etc.) en faveur de la paix et de la sécurité qui ne sont pas comptabilisables dans l'APD ne peuvent pas être financées avec des ressources de la coopération belge au développement, mais évidemment bien avec les ressources propres à ces autres départements.

C'est ainsi que la Police fédérale belge met son expertise au service de la gestion civile des crises. Dans une étude de 2017, la Police s'est basée à cet effet sur la liste des pays les plus instables. À partir des données recueillies, elle a identifié les pays prioritaires à l'aide d'une matrice de décision – notons que ces pays prioritaires ne sont pas les plus instables, vu que la gestion civile des crises suppose un certain degré de stabilité. Ensuite, elle a effectué une analyse SWOT pour chacun de ces pays prioritaires. Elle participe quasi exclusivement à des missions de gestion civile européenne des crises. Pour les critères précis mobilisés dans la matrice de décision, voir l'annexe II.

La Défense ne s'appuie pas spécifiquement sur des catégories de pays, mais – en attendant une stratégie de sécurité nationale – identifie des zones d'intervention potentielles sur une base annuelle. Elle utilise pour cela des critères tels que la situation de sécurité dans des régions qu'elle estime importantes d'un point de vue géostratégique, mais aussi le respect du droit international, la présence et la mission d'autres acteurs internationaux/multilatéraux, etc. Toute décision est soumise au (Conseil des) ministre(s) sur la base d'une concertation entre les départements chargés de la stratégie, des renseignements et des opérations.

La suite de cette note ne portera que sur les activités susceptibles d'être financées au titre de la coopération au développement. Elle fait également abstraction de la contribution belge au financement des missions multilatérales de maintien de la paix.

## Comptabilisation en APD dans le secteur de la sécurité

Pour établir la comptabilisation au titre de l'APD des dépenses découlant d'activités liées à la paix et à la sécurité, on suit le même principe que pour d'autres financements : le but premier est de « favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays en développement ». Les budgets de développement ne peuvent en aucun cas servir à appuyer les intérêts de sécurité du pays bailleur de fonds. Il va de soi que, dans le contexte actuel de mondialisation, une amélioration de la sécurité des pays en développement exerce une influence positive indirecte sur la sécurité des pays donateurs. Dans certaines régions, on voit même une convergence des intérêts de sécurité de chacun.

Les Directives pour l'établissement de rapports de l'OCDE (*Reporting Directives*, 2018) précisent davantage les activités comptabilisables dans l'APD et les restrictions qui s'y appliquent. On trouvera des exemples concrets de ces activités dans l'ODA *Casebook on Conflict, Peace and Security Activities* (OCDE 2017), alors que les Directives proposent des informations plus détaillées. Il s'agit notamment des activités suivantes :

- Activités dans le secteur de la sécurité du pays partenaire
  - Gestion et réforme des systèmes de sécurité [code SNPC 15210]
  - Réintégration et contrôle des armes légères et de petit calibre [code SNPC 15240]
  - Enlèvement de mines terrestres et restes d'explosifs de guerre [code SNPC 15250]
  - Enfants soldats [code SNPC 15261]
- Engagement dans la consolidation et le maintien de la paix
  - Dispositifs civils de construction de la paix, et de prévention et règlement des conflits [code SNPC 15220]
  - Coûts bilatéraux de participation à des opérations de maintien de la paix internationales (pas les coûts de la participation militaire, mais un certain nombre d'activités éligibles au titre de l'APD dans le cadre du maintien de la paix) [code SNPC 15230]
  - Contributions multilatérales aux opérations de maintien de la paix de l'ONU après application d'un coefficient APD et à l'exclusion de certaines opérations de maintien de la paix [code SNPC 15230]
- Prévention de l'extrémisme violent par l'utilisation non coercitive, internationale et ciblée d'approches d'aide au développement
  - Pas de financement de la lutte armée contre l'extrémisme<sup>8</sup>
  - L'objectif principal est le développement, et le pays partenaire exerce le leadership. L'intervention n'a pas pour but de réaliser les objectifs de sécurité du pays donateur.

<sup>8</sup> La lutte contre l'extrémisme couvre une grande variété d'actions. Les interventions qui ne relèvent pas de la lutte armée (militaire ou civile) contre l'extrémisme sont éligibles. Voir aussi infra, chapitre V.2 sur la prévention de/la lutte contre l'extrémisme violent.

## Armée

Dans le cas exceptionnel où, à défaut d'alternative civile, le pays bailleur de fonds doit déployer son appareil militaire pour des actions humanitaires<sup>9</sup> ou de développement, les **coûts supplémentaires** qui en découlent peuvent être considérés comme de l'APD. Il en va de même (sous de strictes conditions) pour l'appareil militaire du pays partenaire.

Vu que l'APD ne peut pas servir à renforcer la capacité militaire du pays partenaire, le financement des équipements ou services militaires est en principe exclu. Les Directives admettent toutefois quelques exceptions. Ainsi, la formation du personnel militaire (y compris la formation non militaire) n'est en principe pas comptabilisable comme APD, sauf si elle a lieu sous supervision civile et si elle porte sur des thèmes spécifiques, tels que les droits de l'homme ou la lutte contre la corruption. En revanche, l'appui au contrôle civil ou démocratique de l'appareil militaire est bel et bien comptabilisable en APD.

## Police

Les collaborations avec la police<sup>10</sup> offrent un éventail plus large de financements éligibles au titre de l'APD. C'est notamment le cas du recours au personnel et au matériel de police du pays donateur pour des activités de développement, mais il s'agit alors uniquement des coûts directement liés à la mission.

Pour ce qui est des activités policières du pays partenaire, les financements venant en appui aux fonctions habituelles de police civile, telles que la promotion de la sécurité publique et la répression d'activités criminelles, ainsi que la fourniture d'un équipement non létal ou l'organisation d'une formation, sont comptabilisables dans l'APD.

Le financement d'une formation au sujet de l'équipement « visant à faire peser, ou mettre à exécution, la menace d'un recours à la force létale » n'est pas éligible au titre de l'APD. Sont aussi exclues de l'APD les « formations relatives aux méthodes de lutte contre la subversion et la dissidence politique ou la collecte de renseignements sur les activités politiques », tout comme la « prestation de services de police par le pays donateur en vue de régler des troubles civils ».

## Intelligence

<sup>9</sup> Le respect du droit humanitaire international, des principes humanitaires et des accords internationaux comme les Directives d'Oslo sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile s'avère ici fondamental.

<sup>10</sup> « Dans ces Directives, le terme 'police' désigne tous les services civils (ne relevant pas du ministère de la Défense) chargés de faire respecter la loi, habilités à exercer le pouvoir de police, notamment le pouvoir d'arrestation et de détention dans le cadre d'un État de droit (sont inclus les services d'immigration/de contrôle aux frontières, les services des douanes et d'autres services civils spécialisés chargés de faire appliquer la loi). Le terme recouvre aussi des acteurs comme la gendarmerie, la guardia civil et les garde-côtes dans leurs fonctions de police civile consistant à faire respecter la loi même si, d'un point de vue administratif, ils sont rattachés au ministère de la Défense. »

<sup>11</sup> La « police fondée sur le renseignement » est à la base de l'action policière actuelle. La collecte d'informations fait partie des activités policières habituelles et permet d'accomplir avec succès un certain nombre de missions de base de l'action policière (enquêtes judiciaires, maintien de l'ordre...). Le « règlement des troubles civils » ne fait pas partie des services classiques de police belge : leur philosophie met l'accent sur la « gestion négociée de l'espace public », la clé étant la collaboration et la communication. On part a priori d'un respect strict des droits et libertés constitutionnels.

Comme décrit ci-dessus, la « collecte de renseignements sur les activités politiques » n'est pas comptabilisable comme de l'APD. Toutefois, les activités liées aux renseignements ne sont pas systématiquement exclues. Ainsi, les projets de collecte de données dans le cadre de l'exercice des fonctions habituelles de la police sont éligibles au titre de l'APD<sup>11</sup>.

« La collecte de renseignements ne désigne pas le recueil de données entrepris dans une optique de développement ni les activités de prévention ou d'enquête menées par des services chargés de l'application de la loi **dans le cadre de l'exercice des fonctions habituelles de police** visant à faire respecter l'État de droit, y compris la lutte contre le crime organisé transnational. » (OCDE 2018, p. 28)

Le recueil d'exemples de projets comptabilisables et non comptabilisables au titre de l'APD dans le secteur de la sécurité propose quelques exemples de projets liés à la collecte de renseignements.

La formation à la collecte de renseignements dans le cadre de l'EUTM Mali (OCDE 2017, p. 20) n'est pas éligible au titre de l'APD, vu qu'il s'agit d'une formation dispensée au personnel militaire telle que décrite dans les Directives (voir ci-dessus).

Parmi les éléments comptabilisables dans l'APD, notons le projet suisse mené dans les Balkans occidentaux (OCDE 2017, p. 36), consacré à la collaboration avec la police régionale, dont une partie est dédiée au « développement des capacités des analystes dans les enquêtes judiciaires pour renforcer la police fondée en matière de renseignement et d'échange d'informations et de données entre les pays ».

De même, les programmes de « développement des capacités des services chargés de faire respecter la loi et des services de renseignement axés sur les façons d'interagir avec le public » (OCDE 2017, p. 46) du projet européen STRIVE Corne de l'Afrique sont éligibles au titre de l'APD. Ce projet, qui s'inscrit dans la lutte contre l'extrémisme, est financé par l'Instrument contribuant à la stabilité et à la paix (IcSP).

# Comptabilisation comme APD de projets pour le compte de tiers

Pour ce qui est d'Enabel, il convient d'opérer une distinction entre les projets bénéficiant d'un financement belge et les projets pour le compte de tiers. Ces derniers sont, aussi susceptibles de ternir la réputation de la Belgique en cas de dérives.

En pratique, il s'agit de projets dans le secteur de la sécurité qui bénéficient d'un financement européen via l'IcSP et le Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique (*Emergency Trust Fund for Africa*, EUTF). Pour la Commission européenne, les projets financés par l'IcSP ne doivent pas être comptabilisés dans l'APD. L'EUTF admet un pourcentage limité de projets non éligibles au titre de l'APD.

Si cela signifie que les projets bénéficiant d'un financement européen via ces deux instruments<sup>12</sup> ne sont pas par définition comptabilisables comme de l'APD, cela n'implique pas pour autant que tous ces projets ne le soient pas. Il y a donc lieu de vérifier<sup>13</sup> quels projets sont éligibles en examinant le pays bénéficiaire et la nature de l'intervention, plutôt que l'origine du financement. **Enabel est uniquement autorisé à réaliser des projets pour des tiers qui sont entièrement comptabilisables en tant qu'APD.** Les éventuels composants qui ne pourraient être pris en compte seront donc supprimés ou devront être réalisés directement par un autre acteur.

Il semblerait que la plupart des projets européens non-éligibles au titre de l'APD, notamment les initiatives de consolidation de la paix<sup>14</sup>, seront financés à l'avenir par le mécanisme extra budgétaire *European Peace Facility*. De cette manière, il n'existe aucune exigence à satisfaire aux critères du CAD en matière d'APD. Certains projets pourront cependant être considérés comme éligibles, comme en témoigne le cas comparable de l'*African Peace Facility*: malgré l'absence d'exigences en matière d'APD, une analyse ultérieure a révélé qu'environ 14 % des projets financés étaient comptabilisables comme APD.

## Nécessité d'un cadre politique bénéficiant d'un large soutien

Vu la sensibilité du secteur de la sécurité et l'intérêt de partager les risques connexes avec d'autres pays et bailleurs de fonds, **la coopération belge au développement ne soutiendra jamais exclusivement des projets, ni n'autorisera Enabel à réaliser des projets en faveur de tiers, qui ne s'inscrivent pas dans un cadre politique bénéficiant d'un large soutien.** L'existence d'un cadre politique documenté pour le développement/renforcement du secteur de la sécurité est donc nécessaire. Celui-ci doit être formellement approuvé par le pays partenaire et par différents bailleurs de fonds (donc pas uniquement 1 bailleur de fonds + une agence exécutive).

<sup>12</sup> Selon toute vraisemblance, le nouvel instrument « Voisinage, développement et coopération internationale » (« *Neighbourhood, Development, International Cooperation Instrument* », NDICI) ne sera pas entièrement comptabilisable au titre de l'APD, mais au moins à hauteur de 92 %. Ainsi, le financement de l'UE n'est pas toujours de l'APD, mais les dérogations sont en principe de nature géographique (financement d'activités dans des pays non bénéficiaires de l'APD ou dans des régions d'outre-mer de pays occidentaux). Les dérogations thématiques sont possibles dans les limites des critères de l'APD et de l'article 41.2 du TFUE. Ainsi, toutes les activités de l'IcSP et du renforcement des capacités pour favoriser la sécurité et le développement (« *capacity-building in support of security and development* », CBSD) ne doivent pas être éligibles au titre de l'APD, mais elles peuvent quand même être financées au titre du NDICI.

<sup>13</sup> Au sein de la DGD, cette vérification peut être effectuée par le service D4.2, qui peut aussi formuler un avis en cas de doute.

<sup>14</sup> À l'exception du CBSD et de l'IcSP, qui sont intégrés au NDICI.

# Conditions de base et critères

Vu l'importance du contexte spécifique d'une intervention, il n'est pas souhaitable de formuler ici des conditions de base rigides ou des lignes rouges valables pour l'ensemble des interventions dans le secteur de la sécurité. Nous pouvons en revanche identifier des critères qui influent sur les chances de réussite de ces interventions et la prévention des risques qui y est liée.

Lorsqu'on envisage de soutenir des projets dans le secteur de la sécurité, il y a lieu de s'appuyer sur une analyse du contexte qui tient compte, d'une part, de plusieurs conditions de base au niveau du pays (voir III.1) et, d'autre part, de différents critères au niveau du secteur et de l'intervention (voir III.2).

Étant donné qu'il s'agit d'interventions dans des contextes fragiles, il y aura toujours des lacunes. Mais une **base de travail minimale** s'impose. La décision de lancer ou non un programme dépend toujours du contexte et n'est jamais parfaitement binaire. Ainsi, plutôt qu'une checklist à cocher, les critères suivants constituent davantage un fil conducteur pour une analyse fondée sur le contexte spécifique.

Une fois cette analyse réalisée, on pourra identifier des programmes concrets et les risques d'atteinte à la réputation pour la coopération belge au développement. Dans une seconde phase, on pourra formuler des règles de bonne gestion (chapitre IV). Il peut s'agir de conditionnalités ou d'un suivi plus strict du projet. Enfin, il y a également lieu d'inscrire la possibilité d'une cession des activités dans la convention avec le pays partenaire.

## Conditions de base pour les pays éligibles à une aide au développement dans le secteur de la sécurité

Au sein du vaste cadre de la comptabilisation au titre de l'APD, les potentielles interventions de la coopération belge au développement dans le secteur de la sécurité doivent aussi remplir quelques conditions de base. Comme il s'agit d'un secteur sensible, indissociablement lié à l'État, le soutien à ce secteur est (au même titre que l'aide budgétaire par exemple) souvent considéré comme une légitimation des autorités politiques. Or, on constate dans les États fragiles que cette légitimité est fréquemment remise en question, ou que les autorités politiques poursuivent des objectifs peu transparents, aux antipodes de l'Agenda 2030.

Cela étant, les préconditions idéales du soutien au secteur de la sécurité ne seront jamais toutes réunies. Aussi faut-il mettre en balance les risques d'une intervention et les risques générés par une absence de soutien. L'inaction peut engendrer des coûts plus élevés dès lors que l'insécurité peut augmenter les besoins humanitaires, détruire les résultats acquis en matière de développement ou exercer une influence négative sur les pays voisins (débordement du conflit, flux migratoires, impact négatif sur l'économie régionale, hausse de la criminalité, etc.). Autrement dit, ne pas intervenir peut avoir une incidence néfaste sur la sécurité européenne en général, et belge en particulier.

Le *Manuel de l'OCDE-CAD sur la réforme des systèmes de sécurité* (2007, p. 30) va dans ce sens, lorsqu'il écrit que « [l]es préconditions idéales d'une réforme des systèmes de sécurité existent rarement, et les dilemmes et les risques que présente le soutien de la réforme relèvent presque toujours du cas-par-cas ».

Ce dilemme exige donc de la Belgique **une décision politique informée par une analyse des valeurs fondamentales et de la volonté politique du pays où l'intervention serait menée, ainsi que par une analyse du secteur de la sécurité**. Cette analyse doit apprécier les critères suivants :

1. **Engagements internationaux** : signature, ratification, transposition et exécution des principaux traités régionaux et internationaux des droits de l'homme et de leurs protocoles ; recommandations de l'« *Universal Periodic Review* » (UPR), des organes de surveillance des traités et des rapporteurs spéciaux ; collaboration avec des instances régionales et internationales pour la défense des droits de l'homme.
2. **Démocratie** : crédibilité et transparence des processus électoraux, séparation des pouvoirs, espace pour la société civile, liberté d'expression (aussi sur Internet), liberté de réunion et d'association, indépendance des médias. Existe-t-il un gouvernement légitime, reconnu à l'international, avec lequel on peut collaborer ? Est-il question d'un régime totalitaire, quel est le « degré de totalitarisme » ?
3. **État de droit** : indépendance du pouvoir judiciaire, accès à la justice et droit à un procès équitable et à une procédure régulière, application des lois, justice transitionnelle, impunité, corruption.
4. **Droits de l'homme** : peine de mort, torture et autres traitements cruels, inhumains ou humiliants,

esclavage et oppression, droits de la femme et de l'enfant, non-discrimination.

5. **Services de sécurité** : Constate-t-on des atteintes aux droits de l'homme ou des actes de violence ? Le contrôle démocratique et la responsabilité de l'État de rendre compte de ses actions (*accountability*) sont-ils suffisamment développés ? Certains groupes de la population sont-ils visés ?

Quant au sujet spécifique de l'analyse du secteur de la sécurité (point n° 5), la Banque mondiale avance les questions clés suivantes dans son rapport *Securing Development* :

- Y a-t-il des responsabilités législatives et exécutives clairement définies pour la sécurité intérieure et extérieure ?
- Les forces de sécurité sont-elles soumises au contrôle démocratique des citoyens ?
- Les parlementaires, les médias et la société civile ont-ils la liberté et la capacité de participer au débat sur la sécurité ?
- Les forces de sécurité sont-elles en mesure d'exercer une influence politique ?
- Les services de sécurité sont-ils réceptifs à une ingérence politique injustifiée, qui prendrait la forme d'une influence politique dans le système de promotion ?
- La loyauté des forces de sécurité va-t-elle davantage au régime ou au peuple ?
- Y a-t-il des contrôles budgétaires, des bilans et des audits internes et externes, et sont-ils transparents ?
- Les devoirs et responsabilités des services de sécurité sont-ils inscrits dans des textes juridiques, dans le droit militaire ou dans des codes de conduite ?

Pour ce travail, on peut également recourir à la contribution de la Défense, qui réalise elle-même de telles analyses préalablement à tout apport de soutien<sup>15</sup>, ou encore aux analyses et documents du Service Européen d'Action Extérieure, qui sont mis à disposition à la demande des États membres. Son système d'alerte précoce produit des informations particulièrement utiles.

L'acteur chargé de la mise en œuvre devra aussi **réfléchir à la faisabilité** du projet, en considérant notamment le degré de stabilité et les conditions de travail du pays d'accueil, y compris le contexte sécuritaire. Dans quelle mesure le pays (ou des parties du pays) est-il (sont-elles) sûr(es), quels sont les risques de sécurité ? La capacité d'absorption des acteurs chargés de la mise en œuvre est un autre point important.

Notons toutefois que l'analyse susmentionnée ne fournira qu'un « instantané » de la situation dans le pays d'accueil. **Lors d'une intervention, il importe de suivre sans cesse les différents paramètres, afin de pouvoir prendre les bonnes décisions en cas de modifications significatives.** Nous approfondissons ce point ci-dessous, dans la partie consacrée à la gestion des risques.

L'annexe V (Scénarios multiples et situation changeante) esquisse les contextes politiques et sociaux possibles dans lesquels on peut agir, ainsi que les types d'intervention qu'il est possible ou non de mettre en place dans ces différents scénarios.

## Critères au niveau des interventions concrètes

Les expériences du passé (annexe IV) nous apprennent que les dérives dans le secteur de la sécurité vont souvent de pair avec des évolutions politiques négatives dans le pays partenaire. Les risques sont moins importants lorsqu'il y a une réelle volonté politique d'endiguer ces dérives ; de même, un contrôle démocratique plus poussé du secteur de la sécurité réduit davantage les risques que lorsque ledit secteur est une île échappant à tout contrôle. Aussi convient-il de toujours examiner ensemble les critères au niveau du secteur et de l'intervention, et les conditions de base au niveau du pays.

Concrètement, les interventions dans le secteur de la sécurité doivent satisfaire aux critères :

- **Volonté politique.** La volonté politique est-elle suffisamment forte pour appliquer et respecter les principes de bonne gouvernance, ainsi que pour développer progressivement et durablement de bonnes pratiques policières ? Le soutien politique octroyé aux projets de développement dans le secteur de la sécurité est-il suffisant, de même que l'appropriation locale ?<sup>16</sup>

<sup>15</sup> La DGD peut soumettre une « Request For Information » (RFI) au Directeur des services de renseignement.

<sup>16</sup> La « volonté politique » est rarement une réalité homogène. On peut identifier les acteurs d'influence susceptibles de provoquer des changements et ceux susceptibles de les freiner. Pareil recensement nécessite une mise à jour régulière pour vérifier si le soutien disponible est suffisant et pour localiser les opportunités.

- **Demande du pays partenaire.** Il est crucial que la demande de collaboration émane du pays partenaire. La forme de la demande est également importante : la demande bénéficie-t-elle d'un large soutien, de qui vient-elle ? Ce critère est évidemment lié à celui de la volonté politique.
- L'intervention est-elle en adéquation avec la ligne **politique belge** en la matière et avec les priorités de la coopération belge au développement ? Y a-t-il un rapport clair avec les domaines de résultats et les indicateurs correspondants proposés dans cette note ?
- La Belgique possède-t-elle une **expertise pertinente** dans ce domaine, éventuellement en collaboration avec d'autres services publics ?
- La **collaboration avec les autres donateurs et acteurs** est-elle suffisante ? Les opportunités en matière de synergies et de complémentarité sont-elles exploitées de manière optimale ? Les risques d'atteinte à la réputation sont-ils partagés avec les autres ?

## Mesures

Lorsque l'analyse des conditions de base et des critères précités révèle qu'une proposition de projet comporte des risques, il importe avant tout de formuler ou de modifier le projet de façon à prévoir la méthode ou les activités nécessaires pour contrôler ou influencer ces risques de manière optimale. Il convient aussi de formuler des mesures de gestion des risques qui dépassent le cadre de l'intervention. Cette phase porte sur la gestion des risques politiques. Le partenaire chargé de la mise en œuvre devra gérer les risques opérationnels dans une phase ultérieure (voir chapitre V).

Ici encore, l'adage veut que chaque situation soit différente et que les mesures de gestion nécessaires dépendent du contexte. Ces mesures comprennent un suivi plus strict du projet et d'éventuelles conditions spécifiques. Au cours de cette phase il est aussi possible d'identifier d'éventuels indicateurs d'alerte ou des lignes rouges, nécessaires pour réévaluer ultérieurement le projet.

## Conditionnalités

Lorsqu'il ressort de l'analyse que certaines conditions ne sont pas remplies, il faut se poser la question des modalités<sup>17</sup> à suivre. On peut évoquer les points problématiques dans un dialogue politique avec le pays partenaire, ou recourir à des conditionnalités.

Les expériences de la coopération belge au développement avec les conditionnalités sont analysées dans la *Concept Note on Incentives and Partner Commit-*

*ments d'Acropolis.* Cette note souligne l'importance du contexte, avance une série de principes et distingue quatre modalités : mesures d'incitation *ex-ante*, mesures d'incitation *ex-post*, engagements *ex-ante* et engagements *ex-post*. Les deux premières conditionnalités sont positives, les deux autres négatives.

Le recours aux conditionnalités suppose souvent une certaine flexibilité. La possibilité de geler ou de débloquer rapidement des fonds est susceptible d'impulser le dialogue politique. Les conditions peuvent se composer de principes généraux mais aussi de conditions plus techniques, comme le besoin de créer un organisme de contrôle de la police en cas de crainte d'abus de la part des services de sécurité. Il peut également s'avérer opportun de recourir à un système de roulement, qui requiert la réalisation progressive de menus changements techniques afin d'induire une évolution politique plus importante.

L'intérêt de définir et de communiquer des conditions et des préoccupations concrètes est de disposer d'un point d'appui en situation de crise, qui évite de réagir à brûle-pourpoint. De plus, les points essentiels pour notre pays apparaîtront ainsi clairement aux interlocuteurs, qui n'auront pas l'impression que ces préoccupations « tombent du ciel ».

## Suivi

Lorsque l'analyse du contexte d'un pays révèle qu'une intervention dans le secteur de la sécurité comporte des risques majeurs, il est conseillé de prévoir un suivi plus rigoureux. Toutefois, étant donné qu'il y aura toujours des risques et que nombre d'entre eux sont imprévisibles, il importe de prévoir anticipativement la possibilité d'un suivi plus rigoureux au cours du projet.

Il s'agit par exemple de définir des critères stricts pour déterminer la nécessité ou non d'un suivi supplémentaire. Mais vu l'importance du contexte local, il vaut mieux l'évaluer au cas par cas en s'appuyant sur les principes déjà avancés dans cette note.

On peut, toutefois, se baser à cet effet sur des « indicateurs d'alerte » : des risques importants signalant qu'une vigilance accrue est de mise pour le lancement d'un programme, ou face à une détérioration de la situation d'un programme en cours. Si ces risques se concrétisent, il peut s'avérer nécessaire de prendre des mesures en plus des mesures d'atténuation déjà prévues. **En cas de modification radicale des conditions de base portant sur la volonté politique et les valeurs fondamentales, ou s'il n'est plus possible de garantir suffisamment les principes relatifs aux interventions concrètes, il sera même nécessaire de réévaluer la collaboration.**

<sup>17</sup> Les expériences au Burundi, où la collaboration avec la police et la justice a été suspendue et arrêtée en 2015, offrent d'intéressantes perspectives. Cette décision faisait suite à de longs débats sur les éventuelles conditions d'une intervention. Nous nous sommes également inspirés de la récente proposition de collaboration avec la police au Bénin, et notamment de la « Note d'accompagnement sur la gestion du risque politique » qui esquisse les modalités d'une gestion des risques au niveau politique.

La surveillance des indicateurs d'alerte incombe tant à l'ambassade de Belgique (au niveau macro) qu'au partenaire chargé de la mise en œuvre (au niveau de l'intervention). Lorsque des problèmes se posent en cours d'intervention, il appartient à l'ambassade d'initier un dialogue politique avec le pays partenaire, en tenant compte de la contribution des partenaires chargés de la mise en œuvre. Ce faisant, on **tendra autant que possible vers une approche commune avec l'UE et d'autres** bailleurs de fonds actifs dans le secteur de la sécurité. Il importe que la Belgique intègre ses considérations relatives au dialogue politique dans la coordination européenne, afin qu'elles puissent s'inscrire dans les mécanismes de dialogue politique prévus par les articles 8 et 96 de l'accord de Cotonou.<sup>18</sup>

**Un dialogue ouvert et permanent avec le pays partenaire est souhaitable** dès lors qu'une situation de crise se présente en rapport avec une intervention belge dans le secteur de la sécurité. Toute préoccupation relative à l'intervention doit alimenter le dialogue existant entre l'ambassade (idéalement dans un cadre européen ou multidonateur) et les autorités du pays partenaire.

Ces préoccupations seront examinées dans le cadre de la coopération élargie avec le pays partenaire, ce qui permettra d'inclure d'éventuels autres instruments de développement dans la discussion.

## Fin de la collaboration

Vu que la décision de suspendre ou de cesser une intervention dépend fortement du contexte, elle ne peut être liée en amont à des critères précis. Il importe néanmoins de réfléchir au préalable à la façon de procéder en pareil cas, afin d'éviter toute surprise.

L'un des principes mobilisés dans ce cadre est celui de la **progressivité**. En prenant d'emblée des mesures drastiques et en se retirant d'entrée de jeu, on perd ses leviers d'influence sur la situation. De plus, ici encore, le maintien d'une présence (limitée) dans un contexte difficile porte souvent plus de fruits qu'un retrait total. Certes, si la situation devient trop dramatique, on n'a parfois pas d'autre choix que de tout arrêter. Mais dans certains cas, on peut interrompre une partie risquée de l'intervention et poursuivre les autres parties. Si l'on constate des dérives au niveau de la police, on peut rester actif dans le secteur de la justice. Notons toutefois que les dérives dans le secteur de la sécurité sont souvent l'indice de problèmes plus vastes. Ainsi, la décision de se retirer du secteur de la sécurité tout en restant actif dans d'autres secteurs risque parfois d'aggraver les dérives, par manque d'une présence extérieure dans les institutions du secteur de la sécurité.

Une autre possibilité consiste à suspendre temporairement l'intervention, suspension éventuellement assortie à des conditions de reprise. Si cela s'avère également impossible, il peut être nécessaire de mettre définitivement fin à l'intervention.

Les modalités d'arrêt doivent figurer clairement dans les conventions avec le pays partenaire. Ainsi, la Belgique évite de donner l'impression qu'elle ne respecte pas ses engagements.

<sup>18</sup> Le successeur de l'accord de Cotonou (post-2020) prévoit des mécanismes de suivi similaires, mais ceux-ci n'ont pas encore été validés.

# Analyse et gestion des risques

## Importance de l'analyse et de la gestion des risques

Dans les contextes fragiles, il est impossible de réduire à zéro les risques liés à une intervention internationale. On s'efforcera donc de les identifier clairement et de les gérer de manière appropriée.

Bien que les défis posés par le secteur de la sécurité soient souvent identiques à ceux de la coopération au développement dans d'autres secteurs, leurs conséquences potentielles sont plus importantes. Le secteur de la sécurité (et de la justice) peut en effet utiliser les instruments dont il dispose pour imposer des décisions ; ces instruments ont une incidence directe sur les rapports de force, voire sur la stabilité, d'un pays. « Dans le domaine de la sécurité et de la justice, une erreur risque d'avoir des conséquences bien plus graves que dans d'autres programmes de développement », souligne l'OCDE (*Working Paper* 2013, p. 15).

Dans les contextes fragiles, les comportements des acteurs (étatiques et non étatiques) de la justice et de la sécurité sont fréquemment la cause de l'insécurité et des injustices. Si, dans d'autres secteurs publics, un dysfonctionnement engendre d'ordinaire des dommages indirects, il en va autrement dans les secteurs de la sécurité et de la justice, où une mauvaise qualité, voire une absence, de services se transforme souvent en question de vie et de mort.

Dans les situations de fragilité, la police, l'armée et les milices peuvent exercer un pouvoir important sur la population et il n'est pas rare qu'elles soient coupables d'atteintes aux droits de l'homme. Il arrive que le secteur de la sécurité participe au maintien d'un système d'exploitation, d'exclusion, d'inégalités, de discrimination ou d'oppression, plutôt que de protéger la population. Ce secteur sert même souvent à préserver la position dominante du régime. Aussi, (des parties de) la population risque-t-elle de se méfier des institutions et de les considérer comme illégitimes.

C'est pourquoi **les acteurs du développement doivent impérativement identifier, d'une part les potentiels effets négatifs des interventions et, d'autre part les mécanismes d'insécurité et d'injustice existants.**

L'analyse des risques est **un outil essentiel pour éclairer les décisions politiques portant sur l'intervention.** Lorsqu'approuvée, les risques inhérents, et qui sont donc acceptés, doivent être clairs. De même, l'évolution de ces risques doit être clairement rapportée et documentée afin de permettre une décision en toute connaissance de cause en cas de nécessité d'une modification ou d'un arrêt précoce (voir chapitre IV : opérationnalisation de la gestion des risques).

## Méthodologie

L'analyse des risques et la définition de mesures pour leur atténuation interviennent, de préférence, dès la phase de lancement. Il s'agit d'une première phase de prise de contacts, d'analyse du contexte et d'examen du degré de soutien politique. Le début du projet ne marque toutefois pas la fin de l'analyse des risques : sachant que le contexte peut évoluer rapidement, il convient d'assurer un suivi continu des risques existants et d'en identifier les nouveaux en temps utile.

**Les partenaires chargés de la mise en œuvre sont supposés posséder un outil d'analyse et de gestion des risques qui permet un suivi continu, ainsi que des corrections en cours de route.**

Le Premier contrat de gestion entre l'État fédéral et Enabel (14/12/17) prévoit que le niveau de risque acceptable soit indiqué dans la lettre d'instruction et qu'Enabel intègre les hypothèses, les risques majeurs et le plan d'atténuation dans le portefeuille-pays. Avec l'appui universitaire aux politiques (ancien programme Acropolis), la DGD a en outre développé une méthodologie/un cadre pour la gestion des risques, baptisé FRAME. Les acteurs de la coopération belge au développement sont fortement encouragés à utiliser FRAME, étant donné que cet outil peut faciliter la concertation avec les ambassades belges (langage commun sur le sujet, basé sur les meilleures pratiques internationales) et aide à garantir une analyse et une gestion des risques plus complète et systématique.

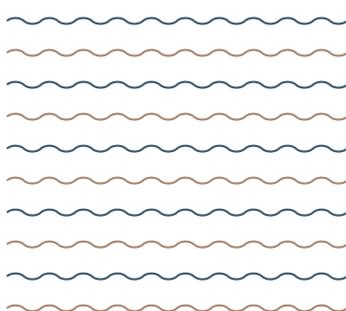
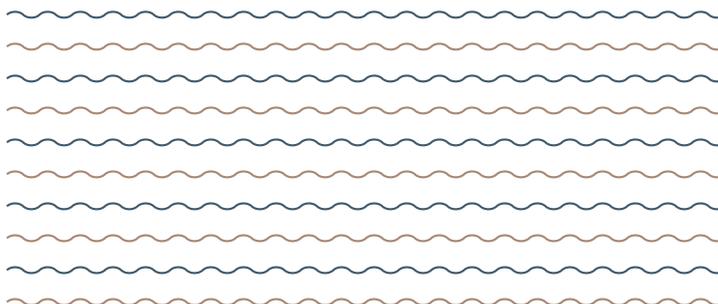
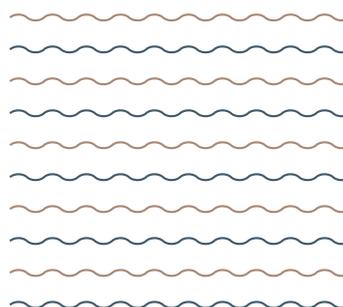
FRAME est principalement axé sur l'échelle des pays. Il va de soi que l'analyse et la gestion des risques opérationnels sont d'importantes composantes d'une gestion des risques. Si nécessaire, les partenaires chargés de la mise en œuvre prévoiront un mécanisme complémentaire à cet effet.

# Types de risques

Il existe différents types de risques, dont certains ont une incidence sur la population du pays partenaire et d'autres sur le bailleur de fonds. Des interventions de développement découlent des risques programmatiques et institutionnels, les risques contextuels dépendent quant à eux de la situation dans le pays partenaire. Les risques contextuels sont des facteurs sur lesquels les acteurs externes ont peu de contrôle.

- Les risques contextuels concernent la population du pays partenaire : risque de défaillance de l'État (*state failure*), retour au conflit, échec du développement, crise humanitaire.
- Risques programmatiques : risque que l'intervention échoue, ait des conséquences indésirables, n'ait pas l'effet souhaité.
- Les risques institutionnels concernent le pays donateur : sécurité, risques fiduciaires et réputationnels, conséquences politiques intérieures.

À cet égard, un compromis doit parfois être trouvé. Il peut ainsi s'avérer nécessaire d'accepter certains risques programmatiques et institutionnels afin de réduire les risques contextuels.



## Risques et mesures de gestion

Conscients que les risques dépendent beaucoup du contexte, nous en citons néanmoins quelques-uns ci-après qui accompagnent souvent (bien qu'à des degrés divers) les interventions dans le secteur de la sécurité (voir notamment OCDE 2013, p. 29 et UE 2016). Chaque risque est assorti de possibles mesures de gestion, même s'il faut garder à l'esprit que celles-ci sont aussi très spécifiques au contexte.

Les risques institutionnels, programmatiques et contextuels ne sont pas toujours répartis de manière stricte. Un facteur donné peut ainsi avoir des incidences diverses. Le tableau ne mentionne pas de risques contextuels, vu qu'il s'agit de facteurs sur lesquels les acteurs externes ont peu de contrôle. En revanche, ces risques sont approfondis dans l'analyse contextuelle (voir chapitre II.3).

Une analyse de risque équilibrée suppose d'identifier aussi les opportunités, comme c'est le cas dans l'instrument FRAME. Ce paragraphe se limite toutefois aux risques potentiels.

Type	Risque	Atténuation
Institutionnel	Atteinte à la réputation	Analyse des droits de l'homme et du secteur de la sécurité, contrôle plus strict du processus de réforme, formations spécifiques droits de l'homme/gestion négociée de l'espace public, soutien aux organisations des droits de l'homme et aux instances de contrôle
Institutionnel	Risques de sécurité	Analyse contextuelle, échange d'informations avec les acteurs de la sécurité, dialogue politique avec le pays partenaire via l'ambassade ou la délégation de l'Union européenne
Institutionnel	Risques fiduciaires	Renforcer la surveillance par les institutions civiles du secteur de la sécurité, obligation de reddition de comptes, audits et comptabilité, processus correct d'établissement du budget du secteur de la Sécurité au sein du budget national, examen des dépenses publiques
Institutionnel	Affaiblissement de l'assise dans le pays donateur	Promouvoir une image nuancée du pays partenaire et de ses interventions de développement via la communication avec les politiciens, les fonctionnaires, les leaders d'opinion, les journalistes et l'opinion publique
Programmatique	Soutien politique trop faible	Analyse du contexte politique, analyse des plans d'action, des programmes de réforme existants et de leur mise en œuvre, cohérence intragouvernementale, création d'une base pour le dialogue national, identification de personnes/départements favorables aux réformes
Programmatique	Capacité trop faible	Évaluation et possible remédiation, réforme du management, formations spécifiques, attraction d'une expertise pertinente (interne et externe)
Programmatique	Coordination trop limitée avec d'autres donateurs	Analyses et d'objectifs partagés, identification de lacunes et de chevauchements, concertation, programmes multidonateurs
Programmatique	Implication trop faible de la population	Campagnes de sensibilisation et d'information, consultations locales, encouragement du dialogue national
Programmatique	Le gouvernement ne touche qu'une partie de la population	Inventaire des lacunes, recensement de l'ensemble des acteurs, partenariats avec des acteurs non étatiques et des communautés locales, renforcement de l'obligation de reddition de comptes des acteurs non étatiques
Programmatique	Effets négatifs indésirables	Approche contextuelle, approche participative, suivi
Programmatique	Manque d'une stratégie globale	Soutien à la stratégie nationale de sécurité et de justice, cohérence intragouvernementale

# Domaines de résultats, indicateurs et domaines d'action

## Domaines de résultats et cibles associées de l'ODD16+

Le domaine décrit dans la présente note est très large. Si elle veut avoir un impact, la coopération belge au développement doit, avant tout, identifier des domaines prioritaires dans lesquels elle souhaite obtenir des résultats clairement définis.

Nous nous basons à cet effet sur l'Objectif de Développement Durable (ODD) n° 16 (paix, justice et institutions efficaces), qui porte notamment sur le secteur de la sécurité, et utilisons le concept d'ODD16+ tel que décrit par l'alliance *Pathfinders for Peaceful, Just and Inclusive Societies*. L'ODD16+ inclut les cibles de l'ODD 16, en plus de 24 autres étroitement liées à celui-ci.

Nous ciblons trois priorités stratégiques au regard desquelles la coopération belge au développement souhaite obtenir des résultats dans le cadre de l'ODD 16. La répartition suivante identifie les cibles de l'ODD16+ qui y sont associées.<sup>19</sup>

### **Résultat A: Sécurité et justice pour les femmes**

- 5.2 Violence faite aux femmes et aux filles
- 8.7 Traite des êtres humains
- 11.7 Espaces publics sûrs
- 16.3 État de droit et accès à la justice
- 16.b Lois et politiques non discriminatoires

### **Résultat B: Sécurité et justice pour les enfants et les jeunes**

- 8.7 Travail des enfants, recrutement et utilisation d'enfants soldats, esclavage moderne et traite des êtres humains
- 16.2 Violence faite aux enfants
- 4.a Cadre d'apprentissage sûr
- 16.3 État de droit et accès à la justice
- 16.1 Réduction de toutes les formes de violence (CVE & PVE)

### **Résultat C: Institutions performantes, responsables et transparentes pour une société pacifique**

- 16.5 Corruption et subornation
- 16.6 Institutions efficaces, responsables et transparentes à tous les niveaux
- 16.a Institutions chargées de prévenir la violence

Thématique transversale de la coopération belge au développement, la **question du genre et des droits de**

**la femme** occupe de manière plus générale une place centrale dans la politique étrangère de la Belgique. Notre pays applique la résolution 1325 du Conseil de Sécurité de l'ONU par le biais du troisième Plan d'action national « Femmes, Paix et Sécurité » (2017-2021). Ce plan est axé sur trois pays (Burkina Faso, RDC et Mali) et poursuit six objectifs :

- Promouvoir la mise en œuvre du cadre normatif international
- Intégrer la dimension genre dans les actions belges en matière de conflit, de paix et de sécurité
- Lutter contre toutes les formes de violence à l'égard des femmes et des filles, et plus spécifiquement les violences sexuelles
- Promouvoir la participation des femmes aux processus en matière de conflit, de paix et de sécurité
- Soutenir l'*Agenda Femmes, Paix et Sécurité*
- Assurer le suivi et le contrôle de la mise en œuvre de l'*Agenda Femmes, Paix et Sécurité*

Les **droits de l'enfant** sont une autre priorité de la coopération au développement (voir la loi du 19 mars 2013) et plus largement de la politique étrangère de la Belgique. Durant son mandat au Conseil de sécurité (2019-2020), notre pays assure la présidence du Groupe de travail sur les enfants et les conflits armés (*Working Group on Children And Armed Conflict, WG CAAC*). À l'ordre du jour du CAAC figurent vingt pays qui requièrent une attention particulière en cette matière.

Le mandat du CAAC a pour objectif de lutter contre les atteintes aux droits de l'enfant dans des situations de conflits. Il s'agit, plus précisément, de combattre six violations graves : leur recrutement et leur utilisation ; le meurtre et la mutilation ; les violences sexuelles ; leur enlèvement ; les attaques contre les écoles ou les hôpitaux ; le refus d'accès humanitaire. Depuis 2010, la Belgique a systématiquement financé *via* son aide humanitaire le Mécanisme de surveillance et de communication de l'information de l'UNICEF sur les violations graves envers les enfants.

Comme pour les femmes, les **jeunes** jouent un rôle crucial dans la prévention des conflits. Il y a lieu de les impliquer de manière positive dans des processus de développement ouvrant sur des opportunités de mise à l'emploi afin de prévenir l'extrémisme violent et la radicalisation.

Des **institutions performantes, responsables et transparentes** sont fondamentales pour parvenir à une paix durable et prévenir les conflits. Des institutions susceptibles de garantir la sécurité de tous les citoyens et de leur rendre des comptes ne sont pas seulement une condition *sine qua non* de stabilité, mais aussi un moteur de

<sup>19</sup> En termes de codes SNPC, il y a lieu de se focaliser sur 1513 ; 1521 et 1522 ; 15261 (voir annexe I).

développement. C'est pourquoi notre pays accorde une grande importance à l'ODD 16, qu'il considère comme un élément essentiel des objectifs de développement.

Dans l'annexe IV, les projets (passés et présents) de la coopération belge au développement sont étudiés brièvement à travers le prisme de ces trois domaines de résultats. Cette note n'a toutefois pas pour ambition d'offrir un relevé complet des domaines de résultats présents dans les différents projets.

## Indicateurs standards

Pour bien suivre la contribution de la coopération belge au développement<sup>20</sup> aux trois résultats précités, nous procédons ici à la définition de quelques indicateurs standards précis. Ces indicateurs sont **étroitement liés aux indicateurs des Objectifs de Développement Durable** (ODD), ce qui nous permet de nous aligner au mieux sur ce cadre global et sur les efforts internationaux consentis dans ce sens. De plus, les indicateurs sont formulés le plus concrètement possible, afin qu'ils puissent être mesurés au niveau de l'intervention et être clairement attribués à celle-ci.

Les **indicateurs standards proposés ci-dessous concernent le niveau de l'objectif spécifique** de l'intervention et sont ainsi limités à la zone en question. Ils doivent donc être complétés à la fois par des indicateurs plus globaux afin de suivre l'impact à long terme (niveau de l'objectif général) et d'indicateurs plus spécifiques afin de mesurer les résultats intermédiaires (*outputs*). Les indicateurs standards proposés **ne sont pas exclusifs**: comprenons que les interventions peuvent aussi comporter d'autres indicateurs. Ils occupent toutefois une place centrale, dans le sens où ils doivent **permettre d'agrèger les résultats obtenus par les différentes interventions dans le secteur de la sécurité** et ainsi, offrir une vue d'ensemble de ce qui a été réalisé avec les financements de la Belgique dans le secteur et comment cela a contribué aux ODD.

**Indicateur 1: Le nombre de personnes satisfaites de leur dernière expérience avec les services publics de sécurité et/ou de justice qui ont été soutenus par l'intervention.**

**Indicateur 2: Le nombre de personnes qui se sentent en sécurité en se promenant dans le quartier où elles habitent.**

→ Pour les deux indicateurs, les bénéficiaires doivent être **désagrégés selon l'âge et le sexe** afin de pouvoir mesurer le résultat relatif aux enfants, aux jeunes et aux femmes.

En désagrègant l'indicateur selon le sexe, celui-ci devient sensible au genre. D'autres mesures peuvent être prises pour tenir compte du genre, comme veiller à la représentativité des femmes dans les services d'appui et examiner dans quelle mesure leurs besoins spécifiques

sont pris en compte. Une attention particulière doit aussi être portée aux violences sexuelles et basées sur le genre.

Les deux indicateurs précités mesurent la perception du groupe cible. Ils sont influencés par les résultats de l'intervention, mais aussi par des facteurs contextuels. En mesurant ces indicateurs, il y a donc également lieu d'envisager les aspects contextuels et les raisons qui sous-tendent la perception des répondants.

Enfin, cette note ouvre la possibilité de développer d'autres indicateurs significatifs relatifs au secteur de la sécurité. Ainsi, une analyse plus profonde de ceux utilisés dans des interventions en cours et des entretiens avec un panel plus large d'acteurs chargés de la mise en œuvre pourrait ouvrir d'utiles perspectives complémentaires.

## Quelques domaines d'action

Nous mentionnons ci-dessous quelques domaines d'action où les acteurs du développement (et autres) du secteur de la sécurité ont un rôle à jouer. En choisissant les domaines d'action et les activités concrètes, la coopération belge au développement **doit toujours tenir compte des résultats et indicateurs standards susmentionnés** afin d'éviter une dispersion de ses efforts.

**La prévention des conflits** est définie par les NU comme « *the avoidance of the outbreak, escalation, recurrence, or continuation of violent conflicts* » (UN General Assembly 2016 ; UN Security Council 2016).

La Banque Mondiale et les Nations Unies ont publié en 2018 une étude intitulée « *Pathways for peace* » espérant recentrer l'attention de la communauté internationale sur l'importance de la prévention des conflits en prouvant que celle-ci fonctionne et qu'elle est économiquement plus intéressante que leur gestion. Cette étude insiste également sur le rôle du secteur de la sécurité dans le maintien de la paix et la prévention des conflits.

En effet, le manque de bonne gouvernance dans les institutions de sécurité et de justice, tel que le manque de redevabilité, de transparence et de r peuvent entraîner l'effondrement de l'état de droit et à terme la violence. **Le bon fonctionnement du secteur de sécurité est donc crucial pour prévenir la violence.** Ce sont les problématiques adressées par le SDG 16.

Dans le cadre de son obtention d'un siège non permanent au Conseil de sécurité des Nations Unies, la Belgique a également insisté sur l'importance de la prévention des conflits et de la médiation.

Afin de prévenir plus efficacement la violence une plus grande synergie entre les divers outils et instruments, comme la diplomatie et la médiation, la sécurité et le développement, est nécessaire.

**La médiation** est une procédure consistant pour une tierce partie à aider, avec leur consentement, deux ou plusieurs parties à prévenir, gérer ou régler un conflit en les aidant à élaborer un accord mutuellement acceptable<sup>21</sup>. Elle peut être faite au niveau étatique (*Track I*) ou à un niveau moins officiel entre nations ou groupes adversaires (*Track II*).

La médiation est un instrument utile pour la prévention des conflits à long terme mais également à court terme : dans les contextes à haut risque c'est un instrument qui peut être mobilisé rapidement pour prévenir une escalade vers la violence.

La Belgique se veut présente dans le domaine de la médiation. La DGM a par ailleurs mis en place une **stratégie de médiation** en mai 2019 qui prévoit :

- L'inclusion de la médiation dans la formation de tout diplomate et agent de la carrière intérieure
- La mise en place d'une fonction de « Coordinateur Médiation » au sein de la DGM, qui réalisera une banque de données des compatriotes qui occupent des fonctions à caractère de médiation dans les organisations internationales et les ONG afin de créer un réseau mobilisable à tout moment.
- La création d'une ligne budgétaire spécifique à la médiation
- L'organisation de divers évènements par des postes diplomatiques
- L'identification de zones prioritaires où la Belgique pourrait se profiler comme médiateur

La **réforme des systèmes de sécurité** (RSS) consiste à évaluer et à améliorer l'efficacité et l'obligation de redevabilité des services du secteur de la sécurité. L'OCDE (2007a, p. 21) avance quatre objectifs clés :

- i) l'établissement d'une gouvernance, d'un contrôle et d'une obligation de reddition de comptes efficaces dans le système de sécurité (accountability) ;
- ii) l'amélioration de la fourniture des services de sécurité et de justice ;
- iii) le renforcement, au niveau local, de la conduite et de l'appropriation de la réforme ;
- iv) la durabilité de la fourniture des services de sécurité et de justice.

En principe, il est possible d'aborder toutes les composantes de la RSS dans les domaines de résultats susmentionnés. Il s'agit des composantes suivantes (OCDE 2007a, p. 10) :

- Contrôle démocratique et obligation de rendre compte des actions de l'État (accountability) ;
- Réforme de la défense ;
- Réforme des services de renseignement et de sécurité ;
- Gestion intégrée des frontières ;
- Réforme des services de police ;
- Réforme du système judiciaire ;
- Réforme du système carcéral ;
- Sociétés privées paramilitaires et de sécurité ;
- Société civile.

Dans le vaste cadre de la RSS, la Belgique est surtout reconnue pour son expertise dans des domaines d'action tels que la police/justice de proximité, la réorganisation ou fusion des forces de sécurité, la gestion négociée de l'espace public et la gestion de crise.

La lutte contre l'extrémisme violent (**countering violent extremism, CVE**) s'appuie souvent sur une approche militaire et/ou politique. La prévention de l'extrémisme violent (**preventing violent extremism, PVE**) se focalise sur ses moteurs et réserve un rôle important aux acteurs du développement. Elle est formulée comme suit dans le Plan d'action pour la prévention de l'extrémisme violent des Nations Unies : « la création de sociétés ouvertes, équitables, inclusives et plurielles, basées sur le plein respect des droits humains et offrant des opportunités économiques pour toutes et tous, représente l'alternative la plus tangible et la plus sensée à l'extrémisme violent ».

Le secteur de la sécurité et sa réforme sont étroitement liés à la PVE/CVE, notamment parce que, dans certaines régions, l'absence de services de sécurité et autres services publics constitue un terreau idéal pour l'extrémisme violent.

La RSS est applicable tant aux situations post-conflit qu'aux contextes plus stables. Dans le premier cas, elle va de pair avec d'autres efforts pour parvenir à une paix durable, tels que **la démobilisation, le désarmement et la réinsertion** (DDR). La DDR a pour objectif de favoriser la réinsertion des anciens combattants dans la société après un conflit. Il existe donc un lien évident entre l'aspect « sécurité » et le développement. C'est surtout dans le domaine de la réinsertion que les acteurs du développement ont un rôle majeur à jouer.

Dans les situations post-conflit, il est préférable de lier étroitement la mise en œuvre des programmes de RSS et de DDR. Cette démarche permet notamment de prévenir la création d'un vide sécuritaire après la démobilisation et de s'appuyer sur une vision claire de l'opportunité et des modalités d'intégration des anciens combattants dans les services de sécurité.

<sup>21</sup> [https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/TrackOneandaHalfDiplomacy\\_Mapendere.pdf](https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/TrackOneandaHalfDiplomacy_Mapendere.pdf)

# Possibilités de synergies et de complémentarités

Il va de soi que bien d'autres acteurs sont actifs dans le secteur de la sécurité. Les acteurs belges et internationaux suivants peuvent s'avérer pertinents pour approfondir les possibilités de synergies et de complémentarités en fonction du contexte spécifique.

## Acteurs belges

Par le biais de la **gestion civile des crises**, la Belgique appuie les efforts de la communauté internationale visant à éviter ou à résoudre les crises à l'étranger. Cela se concrétise par des actions non militaires, notamment l'envoi/le détachement de personnel de la fonction publique et d'experts indépendants ou externes dans des disciplines comme le renforcement des capacités des services (civils) de sécurité intérieure, le renforcement de l'État de droit, la gestion des frontières, les douanes, l'immigration irrégulière, la lutte contre le crime organisé, la lutte contre le terrorisme, le suivi et les tâches de support. Ils participent surtout aux missions civiles dans le cadre de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC), mais aussi à des initiatives de l'OSCE, de l'ONU, de l'OTAN, etc. La direction Politique de sécurité du SPF Affaires étrangères assure le suivi opérationnel et la coordination de la gestion civile des crises en Belgique.

Les priorités thématiques de la gestion civile des crises se résument en plusieurs catégories :

- Le respect des droits de l'homme, dont la résolution 1325 du Conseil de Sécurité de l'ONU sur les femmes, la paix et la sécurité, est une priorité majeure. La résolution 1612 sur les enfants et les conflits armés s'inscrit également dans ce cadre.
- La promotion de l'État de droit et une responsabilité accrue de l'État, la lutte contre l'impunité, la médiation et la réconciliation sont d'autres priorités importantes.
- La lutte contre le crime organisé et le terrorisme, et la prévention de l'extrémisme violent et de l'immigration irrégulière sont venues compléter cette liste.<sup>22</sup>

La **Police fédérale** collabore depuis plus de 20 ans avec la coopération belge au développement dans différents contextes (de 1996 à 2000 en Afrique du Sud, de 2005 à 2015 au Burundi, de 2010 à 2014 en RDC, etc.). Ces projets s'inscrivent souvent dans des programmes et activités RSS plus larges, axés sur l'amélioration du fonctionnement des services de police au profit de la population, avec une attention particulière pour la chaîne pénale. D'autres domaines spécifiques sont également abordés, notamment la police fondée sur le renseignement, la gestion intégrée des frontières, l'échange transnational de données, la police de proximité, la gestion négociée de l'espace public, etc.

Plus récemment, la Police fédérale a surtout collaboré à des projets de « contre-terrorisme » (notamment au Burkina Faso et au Bénin). L'objectif est de renforcer la capacité d'analyse, de professionnaliser les méthodes de collecte d'informations des services de renseignement en collaboration avec la police, et de professionnaliser l'exploitation de ces données en vue d'une meilleure prévention. Un deuxième volet consiste à augmenter la réactivité en cas d'attentat, car tout ne peut pas être évité par la prévention et un travail de renseignement correct.

Outre les missions gestion civile des crises susmentionnées (participation à des missions de l'UE et experts invités) et l'appui bilatéral (protocole Enabel-Fedpol), notons ceux aux activités de l'UNODC, de l'ONU (missions politiques et de maintien de la paix), d'*EUCT Experts in EU Delegations*, du DCAF Tunis, etc.

Le **département de la Justice** s'investit particulièrement dans l'instauration d'un État de droit dans la région du Sahel :

- Au Burkina Faso, dans le cadre du projet PARSIB, une experte a fourni à l'État burkinabé un appui dans l'optimisation de ses services de sécurité intérieure dans la lutte contre le terrorisme, dans le respect des droits de l'homme et des valeurs démocratiques.
- Le département soutient la mission EUCAP SAHEL Niger en détachant un expert comme Assistant au Chef de Mission.
- Le département soutient la mission EUCAP SAHEL Mali en détachant un expert comme Conseiller en contre-terrorisme/ renseignement criminel.

La coopération au développement n'appartient pas aux missions fondamentales de la **Défense**, qui se définissent comme suit : défense collective, sécurité collective et protection des compatriotes dans le monde entier.

Outre ses missions fondamentales, la Défense a des missions secondaires telles que la contribution à la sécurité interne ou le soutien à des missions humanitaires nationales et internationales. Mais celles-ci doivent alors être au service de la politique nationale de sécurité.

La contribution de la Défense à la coopération au développement doit également être considérée dans ce contexte. La note stratégique « Approche globale » met, à juste titre, l'accent sur une approche intégrée des politiques étrangères et de développement. Un impact maximal ne peut être obtenu que si tous les acteurs concernés coordonnent leurs politiques.

C'est à cet effet qu'un accord-cadre a été conclu avec Enabel le 12 février 2019, qui s'est déjà traduit dans deux accords de coopération spécifiques avec le Niger et le Bénin.

Par ces accords de coopération bilatéraux, la Défense contribue donc surtout au renforcement des capacités des pays partenaires

qu'elle a choisis. Elle aide ainsi à améliorer le climat de sécurité dans des régions d'importance stratégique pour la Belgique.

Par ailleurs, la Défense peut dans la limite de la disponibilité des ressources humaines et matérielles, déléguer des experts en la matière (*subject-matter experts*) à l'appui de la gestion civile des crises ou de missions civiles effectuées par des organisations multilatérales comme, par exemple, l'UE, l'ONU ou, dans une moindre mesure, l'OTAN.

La contribution de la Défense à la politique étrangère et de développement s'inscrit idéalement dans le cadre plus large de la mise en œuvre d'une stratégie de sécurité nationale intégrée, qui protège les intérêts fondamentaux du pays.

## Acteurs européens

L'UE est active dans le secteur de la sécurité via ses instruments de développement, mais aussi via d'autres. L'Instrument contribuant à la Stabilité et à la Paix (IcSP) peut notamment être mobilisé à l'appui de la RSS, de la médiation et de la justice. Un ajout de compétence récent autorise l'UE à apporter son soutien aux projets militaires dans le cadre d'un renforcement des capacités pour favoriser la sécurité et le développement (*capacity-building in support of security and development*, CBSD).

La gestion civile des crises fait partie de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC ou CSDP). Pour l'heure, on compte dix missions civiles (notamment EUCAP Mali et EUCAP Niger), en plus de six missions militaires (notamment EUTM Mali). Dans le cadre des missions civiles, on peut faire appel au budget de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

Pour la période 2021-2027, les instruments militaires de l'UE seront regroupés dans une nouvelle Facilité européenne de soutien à la paix (*European Peace Facility*), tandis que les instruments de développement et l'IcSP, y compris le budget consacré au CBSD, devraient être réunis sous l'instrument Voisinage, développement et coopération internationale (*Neighbourhood, Development, International Cooperation Instrument*, NDICI).

### Sahel

L'Europe a deux priorités spécifiques concernant la région du Sahel (UE 2019), une région qui, au chapitre de la sécurité, revêt une importance pour l'UE comme pour la Belgique. Ces deux priorités sont, d'une part, le contre-terrorisme et la lutte contre l'extrémisme violent (*counter terrorism & countering violent extremism*, CT & CVE) et, d'autre part, la réforme des systèmes de sécurité (RSS):

- RSS: «jeter les bases de systèmes de sécurité davantage orientés vers des missions de service civil et visant à garantir la protection efficace et éthique des citoyens» (p. 17, JSWD).
- CT & CVE: «mettre au point une réponse globale au terrorisme, en recourant notamment à des mesures socioéconomiques et à des réponses judiciaires améliorées» (p. 18, JSWD); «prévenir et atténuer la propagation de l'extrémisme violent, notamment par des mesures visant à accroître la résilience des communautés» (p. 19).

Les missions PSDC EUCAP Mali, EUCAP Niger et EUTM Mali visent à renforcer la stabilité dans la région en soutenant une transformation structurelle du secteur de la sécurité dans le cadre d'une approche intégrée. Leur mandat actuel se focalise sur le renforcement des capacités.

L'IcSP est utilisé au Mali et au Burkina Faso dans le cadre d'un renforcement des capacités de l'armée pour favoriser la sécurité et le développement (CBSD).

L'aspect sécurité est également pris en compte dans les interventions de développement de l'UE au Sahel: «Outre les objectifs plus traditionnels structurels, à long terme, les actions de développement doivent être conçues pour renforcer l'effet des mesures de sécurité dans les domaines prioritaires, en contribuant à la fourniture de services de base et en créant des perspectives d'emploi en dehors des activités illicites. L'appui à la fourniture de services de base, dans le contexte des opérations de sécurité, doit être envisagé dès que possible.»

## Nations Unies

Les Nations Unies intègrent la réforme des systèmes de sécurité dans le vaste éventail des initiatives de paix<sup>23</sup>. Ainsi, la RSS peut s'inscrire dans des missions de maintien de la paix, mais elle peut aussi occuper une place cruciale dans les phases de transition durant lesquelles les opérations de maintien de la paix sont progressivement réduites. Même en dehors des missions de paix de l'ONU, la RSS reste un point important du programme de paix et de prévention, notamment par le soutien aux pays qui souhaitent s'y atteler.

Le Département des opérations de paix des NU héberge des services dédiés à la RSS, la DDR, la Justice, la Police, le déminage, etc., qui jouent un rôle central pour leurs activités dans ce secteur.

La RSS, la DDR et la Justice (État de droit) sont aussi des priorités du Fonds des Nations Unies pour la consolidation de la paix<sup>24</sup>, un fonds qui soutient les projets en situation post-conflit dans une optique de paix durable et de prévention de la reprise du conflit violent.

Le Système de Développement des Nations Unies et notamment UNDP, OHCHR, UNICEF, UNFPA et UNWOMEN sont des partenaires qui, chacun selon leur mandat, ont un rôle opérationnel dans la réponse à cette thématique complexe et peuvent contribuer au SDG 16/SDG 16+. Le plan stratégique précise la manière dont ils comptent s'y prendre. UNWOMEN est par exemple particulièrement impliquée dans la mise en œuvre de la Résolution 1325 sur les Femmes, la Paix et la Sécurité. L'UNICEF est notre principal partenaire en matière de droits et protection de l'Enfant. Il est notamment actif dans les pays en situation de fragilité et dans les pays en situation de conflits armés.

Un Groupe appelé les *Pathfinders for peaceful, just and inclusive societies*, a d'ailleurs été mis sur pied, et 31 états membres des NU et des partenaires de tous les secteurs s'engagent en faveur d'actions concrètes pour le SDG 16. La Belgique pourrait se joindre à ce groupe pour concrétiser son engagement dans le domaine et pour renforcer les synergies avec ces acteurs.

<sup>23</sup> <https://peacekeeping.un.org/fr/security-sector-reform>

<sup>24</sup> <http://www.unpbf.org/what-we-fund/>

# Bibliographie

Acropolis, 2016. Belgian “*Concept Nota on Incentives and Partner Commitments*”. Acropolis, 2017. FRAME: Analysing risks and opportunities. Adelphi, International Alert, Woodrow Wilson International Center for Scholars, European Union Institute for Security Studies, 2015. A New Climate for Peace. Taking Action on Climate and Fragility Risks.

DCAF, 2012a. La RSS en bref. Manuel de formation : introduction à la réforme du secteur de la sécurité.

DCAF, 2012b. The Rule of Law and Security Sector Reform: Conceptualising a Complex Relationship.

DCAF, 2015. Document d’information. Le secteur de la sécurité. Rôles et responsabilités dans la prestation, la gestion et la contrôle des services de sécurité. Enabel, 2019. Memo – Paix & Sécurité (& Justice).

EU, 2016. Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil - Éléments pour la mise en place d'un cadre stratégique à l'échelle de l'UE visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité.

EU, 2016. Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy.

EU, 2019. Integrated support to EU security and defense engagement for the stabilisation in the Sahel. (werkdocument).

Federale Politie, 2017, Instabiele landen. Beleidsadvies voor de indicatieve planning 2018-2019.

FOD Buitenlandse Zaken e.a., 2017, Belgische Strategie Civiel Crisisbeheer.

OECD, 2005. DAC Guidelines on Security System Reform and Governance.

OECD, 2007a. DAC Handbook on Security System Reform.

OECD, 2007b. Enhancing the Delivery of Justice and Security.

OECD, 2007c. Principles for Good International Engagement in Fragile States & Situations.

OECD, 2013. The challenges of supporting effective security and justice development.

OECD, 2016. Improving Security and Justice Programming in Fragile Situations: Better Political Engagement More Change Management.

OECD, 2017. ODA Casebook on Conflict, Peace and Security Activities.

OECD, 2018. Converged Statistical Reporting Directives for the Creditor Reporting System (CRS) and the Annual DAC Questionnaire.

Pathfinders, 2019, The Roadmap for Peaceful, Just and Inclusive Societies.

United Nations and World Bank, 2018, Pathways to Peace.

USAID, DoD, DoS, 2009. Security Sector Reform.

World Bank, 2017, Securing Development: Public Finance and the Security Sector.



# ANNEXE I: Codes SNPC

Les codes SNPC pertinents révèlent de trois sous-divisions :

- 150 Gouvernement et société civile
- 152 Prévention et règlement des conflits, paix et sécurité
- 16063 Lutte contre le trafic de drogues

## 150 Gouvernement et société civile

### 15130 Développement des services légaux et judiciaires

Soutien aux institutions, systèmes et procédures du secteur de la justice, aussi bien officiels que non officiels ; soutien aux ministères de la Justice et de l'Intérieur ; juges et tribunaux ; services de rédaction des actes juridiques ; associations d'avocats et de juristes ; formation juridique professionnelle ; maintien de l'ordre et de la sécurité publique ; gestion des frontières ; organismes chargés de faire respecter la loi, police, prisons et leur supervision ; médiateurs ; mécanismes alternatifs de règlement des conflits, d'arbitrage et de médiation ; aide et conseils juridiques ; pratiques traditionnelles, indigènes et paralécales ne faisant pas partie du système juridique officiel. Mesures à l'appui de l'amélioration des cadres juridiques, constitutions, lois et réglementations ; rédaction et révision de textes législatifs et constitutionnels ; réforme juridique ; intégration des systèmes légaux officiels et non officiels. Éducation juridique ; diffusion d'informations sur les droits et les voies de recours en cas d'injustice ; campagnes de sensibilisation. (Utiliser les codes 152xx pour les activités ayant principalement pour objet de soutenir la réforme des systèmes de sécurité ou entreprises en liaison avec des activités de maintien de la paix à l'issue d'un conflit. Utiliser le code 15130 pour le renforcement des capacités de gestion des frontières en rapport avec l'immigration.)

### 15131 Justice, politique de l'ordre public, planification et administration

Justice et maintien de l'ordre ; développement des politiques dans les ministères de la Justice ou leur équivalent.

### 15132 Police

Administration des affaires et services de police.

### 15134 Système judiciaire

Administration, fonctionnement ou soutien des tribunaux civils et pénaux et du système judiciaire, y compris mise à exécution des amendes et des obligations imposées par les tribunaux, et fonctionnement des systèmes de mise en liberté conditionnelle et de probatio

### 15137 Prisons

## 152 Prévention et règlement des conflits, paix et sécurité

Des notes supplémentaires sur l'éligibilité au titre de l'APD (et les exclusions) des activités liées aux conflits, à la paix et à la sécurité sont données dans les paragraphes 41-46 des Directives des statistiques du CAD.

### 15210 Gestion et réforme des systèmes de sécurité

Coopération technique en faveur des parlements, des

ministères publics, des services chargés de faire respecter la loi et des instances judiciaires pour aider à examiner et à réformer les systèmes de sécurité afin d'améliorer la gouvernance démocratique et le contrôle par les civils ; coopération technique en faveur des gouvernements à l'appui du renforcement de la supervision civile et du contrôle démocratique sur la budgétisation, la gestion, la transparence et l'audit des dépenses de sécurité, y compris les dépenses militaires, dans le cadre d'un programme d'amélioration de la gestion des dépenses publiques ; assistance apportée à la société civile en vue de renforcer ses compétences en matière de sécurité et sa capacité de veiller à ce que le système de sécurité soit géré conformément aux normes démocratiques et aux principes de responsabilité, de transparence et de bonne gouvernance. [Autre que dans le cadre d'une opération internationale de maintien de la paix (15230)].

### 15220 Dispositifs civils de construction de la paix, et de prévention et de règlement des conflits

Aide à des activités civiles de construction de la paix, et de prévention et de règlement des conflits, y compris renforcement des capacités, suivi, dialogue et échange d'informations. Participation bilatérale à des missions civiles internationales en faveur de la paix comme celles qui sont conduites par le Département des affaires politiques des Nations Unies (UNDPA) ou l'Union européenne (Politique européenne de sécurité et de défense), et contributions à des fonds ou commissions civils pour la paix (par exemple, Commission de consolidation de la paix, guichet thématique « Construction de la paix » du Fonds pour la réalisation des OMD, etc.). Les contributions peuvent être apportées sous la forme d'un financement ou à travers la fourniture de matériel ou de personnel civil ou militaire (par exemple, pour la formation des civils). (Utiliser le code 15230 pour la participation bilatérale à des opérations internationales de maintien de la paix.)

### 15230 Participation à des opérations internationales de maintien de la paix

Participation bilatérale à des opérations de maintien de la paix mandatées ou autorisées par les Nations Unies (NU) à travers des résolutions du Conseil de Sécurité, et conduites par des organisations internationales, par exemple les Nations Unies, l'OTAN, l'Union européenne (opérations liées à la sécurité dans le cadre de la Politique européenne de sécurité et de défense) ou des groupements régionaux de pays en développement. Les contributions directes au budget du Département des Opérations de Maintien de la Paix des NU (UNDPKO) ne sont pas à notifier comme opérations bilatérales de l'APD (elles comptent en partie comme APD multilatérale, voir annexe 2 des Directives du CAD). Les activités qui peuvent être notifiées à ce titre et sous ce code sont uniquement les suivantes : droits de l'homme et supervision des élections ; réinsertion des soldats démobilisés ; remise en état des infrastructures de base du pays ; supervision ou recyclage des administrateurs civils et des forces de police ; réforme des systèmes de

sécurité et autres activités liées à l'État de droit ; formation aux procédures douanières et de contrôle aux frontières ; conseil ou formation concernant les politiques budgétaires ou macroéconomiques de stabilisation ; rapatriement et démobilisation des factions armées et destruction de leurs armes ; déminage. Les activités d'imposition de la paix entreprises dans le cadre des opérations internationales de maintien de la paix ne sont pas éligibles comme APD. Les contributions bilatérales comptabilisables dans l'APD au titre des opérations de maintien de la paix peuvent être apportées sous la forme d'un financement ou à travers la fourniture de matériel ou de personnel militaire ou civil (par exemple, fonctionnaires de police). Le coût à notifier est donné par le surcoût encouru pour l'entretien du personnel et du matériel du fait qu'ils ont pris part à une opération de maintien de la paix. Les coûts relatifs aux contingents militaires participant à des opérations de maintien de la paix de l'UNDPKO ne sont pas comptabilisables dans l'APD. Les opérations internationales de maintien de la paix peuvent comprendre des activités de type humanitaire (contributions apportées sous la forme de matériel ou de personnel), comme celles qui sont décrites sous les codes 7xxxx. Elles doivent être incluses sous le code 15230 si elles font partie intégrante des activités ci-dessus, sinon elles doivent être notifiées en tant qu'aide humanitaire. NB : Lors de l'utilisation de ce code, indiquer le nom de l'opération dans la description succincte de l'activité notifiée.

#### **15240 Réintégration et contrôle des armes légères et de petit calibre**

Réinsertion du personnel militaire démobilisé dans la vie économique et civile ; conversion des usines d'armes en usines de produits à usage civil ; coopération technique destinée à contrôler, prévenir et/ou réduire la prolifération d'armes légères et de petit calibre – voir le paragraphe 45 des Directives des statistiques du CAD pour la définition des activités couvertes. [Autre que dans le cadre d'une opération internationale de maintien de la paix (15230) ou enfants soldats (15261)].

#### **15250 Enlèvement des mines terrestres et restes explosifs de guerre**

Toutes les activités liées aux mines terrestres et aux résidus explosifs de guerre dont le but essentiel est de bénéficier aux pays en développement, y compris l'enlèvement des mines terrestres et des résidus explosifs de guerre et la destruction des stocks à des fins de développement [autre qu'en rapport avec la participation à des opérations internationales de maintien de la paix (15230)] ; sensibilisation au risque ; réhabilitation, réinsertion et assistance aux victimes, et les activités de recherche et développement sur le déminage. Seules les activités menées à fins civiles sont éligibles à l'APD.

#### **15261 Enfants soldats (prévention et démobilisation)**

Coopération technique en faveur des gouvernements – et assistance aux organisations de la société civile – à l'appui de l'adoption et de l'application de lois destinées à empê-

cher le recrutement d'enfants en tant que soldats ; appui à la démobilisation, au désarmement, à la réinsertion, au rapatriement et à la réintégration (DDR) des enfants soldats.

### **Autres**

#### **16063 Lutte contre le trafic de drogues**

Contrôles intérieurs et contrôles douaniers y compris la formation de la police, programmes d'éducation et de sensibilisation pour limiter le trafic de drogues et leur distribution domestique. La comptabilisation dans l'APD des dépenses liées à la lutte contre le trafic de drogues est limitée aux activités axées sur le développement économique et la prospérité, y compris les programmes de développement d'alternatives et de substitution des cultures (voir 31165 et 43050). Les activités du pays donateur visant à interdire l'offre de drogues, détruire les cultures et former ou financer du personnel militaire dans le cadre d'activités de lutte contre le trafic de drogues ne sont pas comptabilisables.

# ANNEXE II: Matrice de décision de la Police fédérale

Afin de déterminer les pays prioritaires pour une collaboration dans le cadre de la gestion civile des crises, la Police fédérale utilise les critères ci-dessous, tels que décrits dans le document « Pays instables. Conseils stratégiques pour le planning indicatif 2018-2019 » datant de 2017. Dans la matrice de décision, les critères sont divisés en différents paramètres. La présence d'un d'entre eux est vue comme un point favorable à l'intervention. Les pays qui en comptabilisent le plus peuvent être considérés comme prioritaires.

Les pays les plus instables sont examinés à l'aune des critères suivants :

- (1) Quels sont les pays où la police belge ne se rend en principe PAS ? (critères d'exclusion, voir ci-dessous)
- (2) Quel est le cadre multilatéral ?
- (3) Quels intérêts belges sont en jeu ?
- (4) Quel est le niveau de stabilité du pays d'accueil ?
- (5) Quelles sont les conditions de travail du pays d'accueil ?
- (6) Quelle est (ou a été) la plus-value spécifique pour la police belge ?

Il existe deux critères d'exclusion pour la participation à une mission.

- La première prémisses pour être éligible à une assistance policière internationale belge est que le pays-candidat ne peut pas se trouver en état de guerre civile généralisée. La police belge, qui est et veut promouvoir une police civile, ne peut en principe être déployée en zone de guerre. Ce n'est que dans une phase ultérieure, lorsque la situation s'est stabilisée et que le pays est à nouveau sous contrôle d'un gouvernement légitime, que la police belge peut envisager de prendre part à une mission multilatérale de gestion civile des crises ou de s'engager dans une « approche globale » bilatérale. Les pays sans gouvernement reconnu, les pays avec plusieurs gouvernements ou les pays dont le gouvernement n'est pas reconnu par la Belgique n'entrent pas non plus en compte pour une action belge dans le cadre de la gestion civile des crises.
- La deuxième prémisses pour le déploiement d'une capacité policière est l'appropriation locale. Le pays d'accueil doit avoir la volonté politique d'accepter l'offre d'assistance policière ou en faire lui-même la demande. De plus, il doit s'approprier le contenu de l'offre de services et afficher la volonté de développer, progressivement et durablement, de « bonnes pratiques policières ».

La figure ci-dessous illustre la matrice de décision complète, paramètres compris.

(1) Critères d'exclusion		Appropriation locale insuffisante
		Guerre civile généralisée/ Pas de gouvernement légitime
(2) Cadre multilatéral CCM		Gestion des crises européenne
		Opérations de maintien de la paix de l'ONU/Mission politique
		CA gouvernement belge
(3) Intérêts UE – Belgique	Politique et économie	Valeurs - Droits de l'homme
		Commerce – Économie – Énergie
		Propagation du jihadisme
	Sécurité	Immigration incontrôlée
		Terrorisme Cibles (citoyens) UE
		Crime organisé
		Piraterie
(4) Stabilité dans le pays d'accueil		Post-conflit
		Pré-conflit
		Processus de paix en cours
		Risque de propagation du conflit/ Rebelles du pays voisin
		Volonté politique de bonne gouvernance
(5) Conditions de travail du pays d'accueil		Capacité LEA : savoir-faire, alphabétisation
		Liberté de mouvement
		Fonds propres pour l'équipement
		Sécurité de l'habitat et du travail
(6) Plus-value pour la police belge		Doelstellingen missie SMART
		Étude comparative
		Fonction clé dans la mission
		Fonctionnement d'Interpol suffisant
		Complémentarité projets bilatéraux/Région

# ANNEXE III: Tableau des risques de la RSS (OCDE)

Dans son *Manuel de l'OCDE-CAD sur la réforme des systèmes de sécurité*, l'OCDE énumère quelques risques liés aux interventions dans le cadre d'une réforme des systèmes de sécurité. Ils ont été intégrés dans la grille des risques que le lecteur trouvera dans la présente note. Nous reproduisons ci-dessous le tableau de l'OCDE.

Risque potentiel	Mesure de d'atténuation
Risques politiques pour le gouvernement du pays donateur s'engageant dans l'appui à la RSS.	Développer une phase de lancement pour participer à évaluer le niveau de l'engagement local. Fournir un objectif clair pour le soutien à la RSS. Assurer la cohérence intragouvernementale. Plaidoyer pour un engagement auprès du parlement et de la population du pays donateur.
Les services de police du pays partenaire répriment les manifestations publiques par un usage exagéré de la force.	Fournir une formation sur la gestion des manifestations et le recours proportionné à la force. Soutenir les organismes de défense des droits de l'homme et autres organismes susceptibles de surveiller le programme.
L'absence d'une stratégie globale pourrait rendre les réformes fragmentaires.	Soutenir le développement d'une stratégie de sécurité nationale et de justice pour guider le processus de réforme.
Le gouvernement partenaire a sollicité une formation sur des problèmes spécifiques, mais l'absence de structures organisationnelles ne permet pas de garantir l'utilité de la formation.	Conditionner l'appui à la formation à l'engagement dans des réformes de gestion qui traiteraient les problèmes systémiques.
L'appui à la RSS est dirigé par un nombre restreint de personnalités politiques.	Encourager le développement d'un dialogue national sur les problèmes de sécurité et de justice, pour élargir le soutien politique à la réforme et rallier l'opinion publique.
Les institutions sécuritaires et judiciaires étatiques ont une présence limitée dans les zones rurales.	Évaluer les fournisseurs de services de sécurité et de justice non étatiques dans ces régions. Cibler l'appui de manière à améliorer leur obligation de reddition de comptes et développer des partenariats avec les organismes étatiques et communautaires sur la fourniture des services.
Le nombre élevé d'acteurs internationaux implique de s'engager dans des projets d'assistance parallèles avec les mêmes partenaires.	Développer un programme conjoint multidonateurs pour coordonner le soutien.
Absence d'engagement public.	Soutenir les campagnes d'éducation publique et les consultations locales pour rallier les communautés.

# ANNEXE IV : La coopération belge au développement dans le secteur de la sécurité

La présente note s'applique à la coopération belge au développement considérée dans son ensemble, indépendamment de l'organisation chargée de la mise en œuvre. Il serait donc intéressant d'étudier dans quelle mesure les domaines de résultats susmentionnés se retrouvent déjà dans les projets de la coopération belge au développement (aussi bien réalisés par des ONG que par des agences du développement comme Enabel) – en précisant que cela n'enlève rien à l'utilité, pour un partenaire, de se spécialiser dans un domaine plus précis.

Lorsque nous nous penchons sur les projets mis en œuvre par Enabel dans le secteur de la sécurité, nous constatons une forte présence du domaine de résultats C<sup>25</sup>. Cela n'a rien d'illogique quand on sait que la mise en place d'institutions performantes, responsables et transparentes est un élément clé des réformes dudit secteur. Le domaine de résultats C met un accent fort sur la police de proximité.

Certains projets (passés et présents), principalement dans le secteur de la justice, intègrent un volet « genre » et/ou « enfants et jeunesse ». Ainsi, le projet *Appui à la Justice* au Bénin comprend une partie dédiée à la formation et à la sensibilisation, en vue d'améliorer les connaissances relatives aux droits de l'enfant. Le projet *Appui central et périphérique à la Justice au Burundi* se concentre sur les mineurs confrontés à la justice et sur les victimes de violences basées sur le genre.

Les projets FAMIKO, FAMIKI, FAMIKA relèvent du secteur de la défense et visent à améliorer la vie familiale des militaires en RDC.

Les droits de l'homme et la connaissance qu'ont les citoyens de leurs droits sont d'autres thèmes fréquemment abordés dans les projets.

## **Leçons apprises**

Au **Burundi**, la coopération belge au développement était active dans le secteur de la sécurité au lendemain des accords d'Arusha, et ce souvent en collaboration avec les Pays-Bas.

En 2014, l'année précédant les élections à la faveur desquelles Pierre Nkurunziza brigua un troisième mandat, Bruxelles et l'ambassade à Bujumbura exprimèrent leur inquiétude quant aux projets menés dans le secteur de la sécurité. Ces inquiétudes étaient liées aux tensions politiques. L'on avança alors la possibilité de lier le déblocage de nouveaux budgets à certaines conditions techniques et politiques, ou de suspendre, voire de cesser l'intervention

si certaines conditions n'étaient pas remplies. Cette idée fut abandonnée au profit de la mise en place d'une réserve budgétaire qui serait allouée en cas de déroulement positif du projet. Ce système ne fut toutefois pas concluant, comme il ressort notamment de la *Note on Incentives and Partner Commitments* d'Acropolis.

Finalement, la convention avec le Burundi intégra un seul paragraphe sur la mise en place d'un organisme de contrôle de la police, une « police des polices ». Ce point fut accepté par le gouvernement burundais. La Belgique décida de maintenir sa présence pour deux raisons : d'abord, parce qu'un retrait n'améliorerait aucunement la situation ; ensuite, parce que la police formée par la Belgique n'était pas impliquée dans les dérives.

En 2015, la situation se dégrada complètement. Des protestations à Bujumbura firent des victimes civiles. L'Union européenne décida alors de lancer un dialogue politique avec le gouvernement burundais en vertu de l'article 96 de l'Accord de Cotonou, suite auquel les appuis directs de l'UE et de ses États membres à l'administration burundaise furent suspendus, y compris la coopération belge dans le secteur de la sécurité.

Au **Bénin**, des inquiétudes ont été récemment exprimées à propos d'un projet dans le secteur de la sécurité qui devait encore être lancé. Les inquiétudes étaient, ici aussi, nourries par les tensions politiques. Rappelons qu'une révision de la loi électorale avait donné lieu à des manifestations qui avaient entraîné des décès suite au déploiement de l'armée contre les manifestants. La Belgique ne devait coopérer qu'avec la police mais on craignait des dérives impliquant celle-ci, ce qui risquait de déteindre sur la réputation de notre pays.

Au sein de l'ambassade de Belgique, on éprouvait le besoin de suivre le projet de plus près que d'ordinaire. On avança la possibilité de créer un comité de suivi. Cette piste qui fut abandonnée vu qu'il existait déjà un comité de pilotage et un comité mixte des partenaires, et parce que cela risquait d'être mal interprété par le gouvernement. À cela s'ajoutait le problème de la présence peu nombreuse de *watch dogs* au Bénin, terme qualifiant les organisations qui enquêtent sur les violations. Une autre option consistait à jouer un rôle plus important dans les groupes de travail sur le dialogue entre le gouvernement et les donateurs au Bénin. Notons qu'il existe une douzaine de groupes de travail (sur la paix, la santé, l'agriculture, etc.).

Faisant suite aux préoccupations du poste et prenant appui sur les expériences au Burundi, Enabel a rédigé une Note

<sup>25</sup> Pour un aperçu, voir la note « Memo - Paix & Sécurité (& Justice) » d'Enabel.

d'accompagnement sur la gestion du risque politique en vue de maîtriser les risques, notamment réputationnels. Un autre cas récent concerne une proposition de projet européen sur la coopération dans le secteur de la sécurité en RD du **Congo** qui, finalement, n'a pas été mise à l'ordre du jour du comité FED à défaut d'unanimité parmi les États membres.

Là encore, les préoccupations tenaient à la situation politique, avec l'incertitude sur un possible troisième mandat du président, le report des élections et la répression exercée contre la population. La Belgique a notamment pointé le manque de volonté politique pour réformer le secteur de la justice et l'instrumentalisation de la justice à des fins politiques.

## ANNEXE V : Scénarios multiples et situation changeante

La situation dans laquelle se trouvent les États fragiles varie d'un cas à l'autre et ne cesse, en outre, d'évoluer. L'OCDE distingue plusieurs scénarios et y assortit des possibilités et des priorités pour le développement dans le secteur de la sécurité. Il importe de noter à ce sujet qu'il s'agit rarement d'un tableau en noir ou blanc, mais que chaque situation se caractérise par plus, moins ou d'autres possibilités et besoins. Il est possible de faire du développement dans des contextes difficiles, à condition de prendre les mesures d'atténuation nécessaires et de garantir une évaluation continue de la situation.

Dans son rapport *Enhancing the Delivery of Justice and Security*, l'OCDE (2007b) opère une distinction entre quatre scénarios généraux : États fragiles en déclin sans engagement politique, États en déclin avec engagement politique, États défaillants, États en cours de redressement. On voit le rôle crucial que joue le degré de volonté politique. Ci-dessous, nous décrivons pour chaque scénario les modalités d'un engagement dans le secteur de la sécurité. Il ne s'agit pas de directives strictes, mais d'une illustration des options envisageables.

Dans le scénario des **États en déclin sans engagement politique**, il importe de maintenir autant que possible la présence, en travaillant avec des acteurs favorables aux réformes et susceptibles de jouer un rôle positif. Le rapport identifie quelques « pierres angulaires » sur lesquelles construire des projets de développement dans ces contextes, en suivant une approche multiniveaux. Il s'agit des éléments suivants, dont le document de l'OCDE propose des exemples plus concrets :

- les éléments non coercitifs du système de sécurité tels que la justice nationale ;
- les activités des organisations communautaires, des organisations non gouvernementales, des commissions d'avocats et des groupes de juristes indépendants engagés dans la protection des droits de l'homme, le suivi des accusations de maltraitance et la défense des victimes.

Par ailleurs, l'approche multiniveaux implique de miser sur l'aide aux structures non étatiques dans les situations où un soutien direct au gouvernement s'avère

difficile. Au niveau local, les prestataires de justice et de sécurité non étatiques offrent parfois la seule réponse aux besoins existants.

Une autre recommandation pour ce scénario consiste à soutenir les organisations féminines et l'accès des femmes à la justice, en considérant les femmes à la fois comme bénéficiaires et prestataires de services de justice. Des études ont en effet démontré que les femmes ont souvent un rôle majeur dans les contextes fragiles, notamment par leur participation à des systèmes de justice non étatiques.

Une dernière recommandation porte sur la question des pressions politiques et des conditionnalités. Les instruments politiques sont essentiels dans l'approche multiniveaux. Toutefois, les conditionnalités politiques peuvent aussi s'avérer contreproductives, notamment en raison du fait que les États fragiles sont peu enclins à renforcer le fonctionnement de la justice, si bien que les conditionnalités contribuent à affaiblir la volonté de coopérer. Aussi, selon l'OCDE, est-il important dans une perspective de long terme, de recourir avec prudence aux pressions politiques et conditionnalités.

Un autre scénario envisage les **États en déclin avec engagement politique**. Dans certains cas, on constate que l'État lui-même n'est pas fragile mais que le contexte sécuritaire se dégrade en raison de problèmes dans le secteur de la justice et de la sécurité.

Dans pareil scénario, il y a lieu de soutenir le développement d'une Stratégie nationale de sécurité, fournissant un cadre pour identifier les problèmes, impliquer de nombreuses parties prenantes et coordonner l'aide des divers donateurs.

Dans des situations favorables à la coopération, avec un gouvernement qui a la volonté politique de traiter les questions de sécurité et de justice, il importe de renforcer sa légitimité aux yeux de la population. C'est possible à travers la gestion des besoins locaux, l'accroissement de la confiance entre le citoyen et le gouvernement, des initiatives sociales et économiques, et un accent fort sur l'obligation de reddition de comptes (*accountability*).

Lorsque la situation le permet, les donateurs doivent appuyer les initiatives gouvernementales et apporter leur soutien directement aux ministères concernés.

Dans les États caractérisés par une détérioration de la situation en matière de sécurité, on observe souvent une fragmentation de l'espace public, qui coupe les citoyens d'une région ou d'un quartier particulier de l'accès aux services publics. Aussi convient-il d'adopter une approche « par zone » axée sur des communautés présélectionnées.

Si les autorités font preuve d'une volonté politique dans ce sens, les donateurs devront soutenir un recrutement plus équilibré en vue d'une meilleure représentation des différents groupes/factions. La discrimination positive de membres de groupes exclus ou discriminés par le passé peut s'avérer appropriée.

Dans les **États défailants**, il n'existe pas ou peu d'institutions gouvernementales chargées de la justice et de la sécurité. Ce vide est partiellement comblé par les acteurs non étatiques. Bien que ces systèmes « traditionnels » aient de nombreux défauts (privilège accordé aux dirigeants, discrimination des femmes, contradiction et chevauchement de différents systèmes, juridiction ambiguë), ils offrent aussi des opportunités.

L'OCDE montre toutefois que la disponibilité de formes de justice informelle est étonnamment importante dans ces types d'États, et que la justice informelle atteinte bien plus de personnes que la justice officielle.

Il importe dans un premier temps de réaliser une évaluation précise, en se posant la question de savoir qui exerce la justice et la sécurité (acteurs étatiques et non étatiques), où, quand, comment et pour qui. Le rapport de l'OCDE donne l'exemple du Timor Leste, où « aucune étude détaillée et systématique du droit local n'a été commanditée par l'Administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental pendant toute la durée de son mandat ».

Une telle évaluation globale doit partir des besoins des populations locales et déterminer l'impact des interventions internationales sur le degré de fragilité.

Dans les États défailants, les acteurs internationaux doivent se montrer « réalistes et modestes » et comprendre qu'on n'intervient pas *ex nihilo*. Autrement dit, il est essentiel de prendre en compte le contexte existant. Dans le cas contraire, les efforts pour construire une justice centralisée, au détriment des systèmes locaux sur lesquels se reposent les citoyens, pourront s'avérer contreproductifs, voire générateurs de conflits.

Même dans les contextes les plus fragiles, et lorsque l'État n'est (pratiquement) pas en mesure de coopérer à des projets de développement dans le secteur de la sécurité, il importe de partir d'une stratégie à long terme. Dans une première phase, les acteurs internationaux joueront souvent un rôle moteur. Il y a lieu de collaborer avec des acteurs non étatiques et d'impliquer les parties prenantes locales, qui comprennent mieux la grande complexité de la situation sur place.

Il peut aussi s'avérer opportun de mettre en place des projets pilotes moins risqués, quitte à les étendre à un stade ultérieur. Une stratégie d'« îlots de fiabilité », consistant à lancer dans des contextes très complexes de petites initiatives susceptibles d'être déployées au voisinage, cadre dans cette philosophie. Il importe également d'identifier des problèmes prioritaires, qui pourront assurer une bonne visibilité et rétablir la confiance.

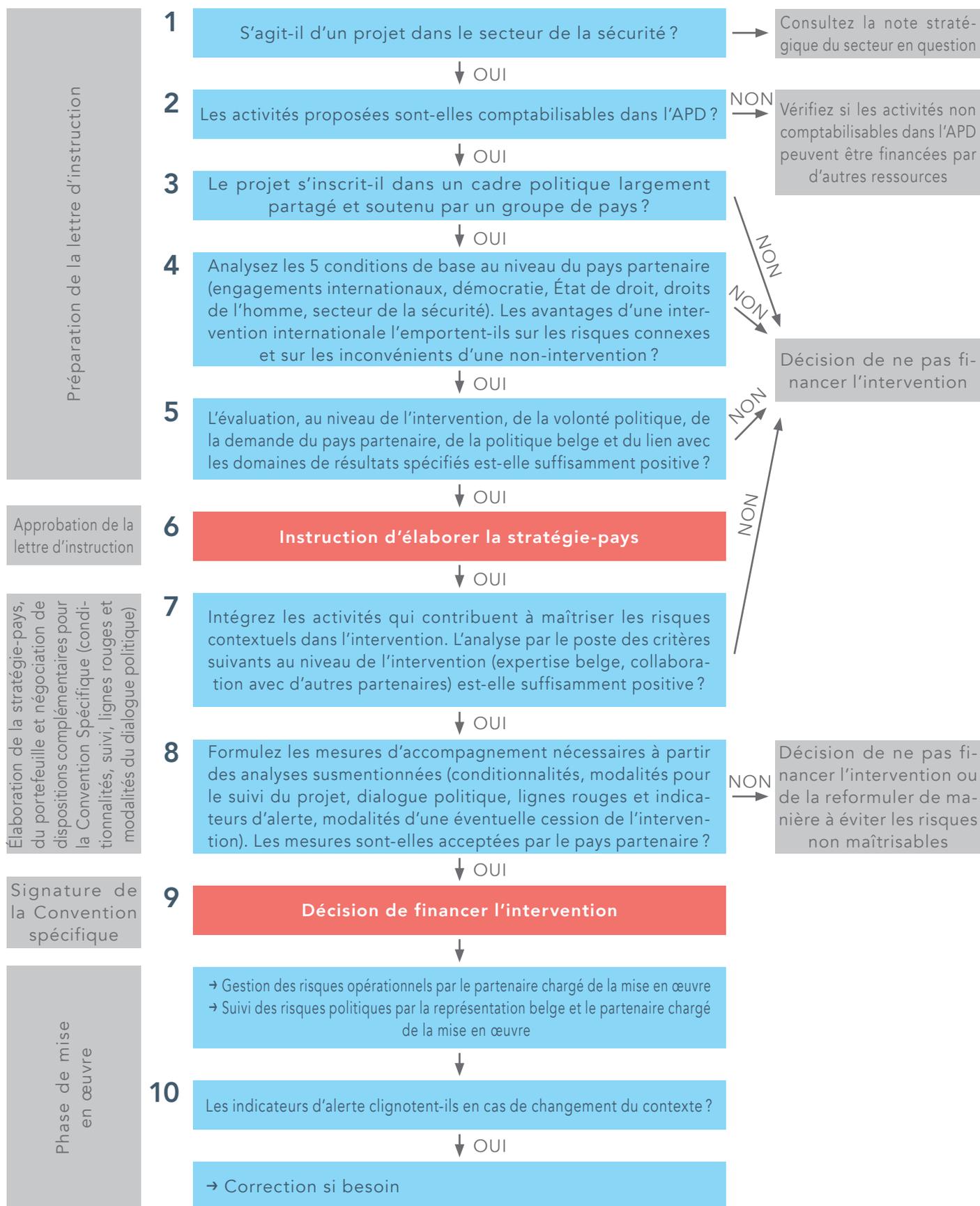
Le plus grand problème consiste souvent à trouver du personnel expérimenté et capable (au niveau national et international) de travailler dans des contextes fragiles. Ainsi, il peut être utile de prévoir des mesures d'incitation pour attirer du personnel compétent.

Les **États en cours de redressement** offrent davantage d'opportunités. Ces contextes sont souvent caractérisés par une conjoncture favorable après la signature d'un accord de paix. Or, pratiquement la moitié des États sortant d'un conflit basculent à nouveau dans la guerre dans les cinq ans qui suivent un pareil accord. Les acteurs internationaux doivent donc agir rapidement pour apporter leur soutien à la consolidation de la sécurité et de la justice.

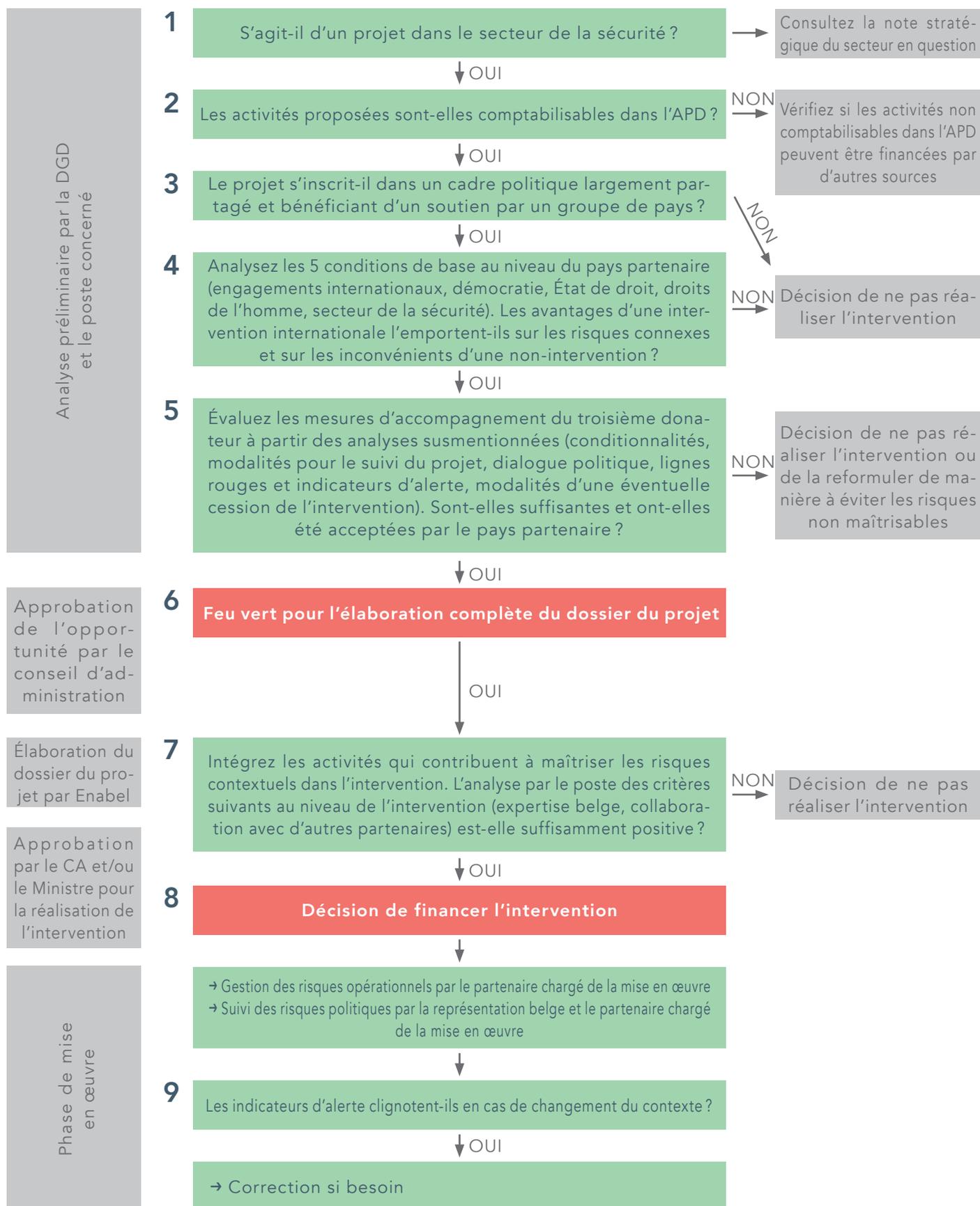
Cela étant, ce soutien doit être durable et les initiatives doivent être financièrement viables à long terme. Si des dépenses de sécurité élevées peuvent se justifier au sortir d'un conflit, il est peu probable qu'elles puissent être maintenues dans le temps.

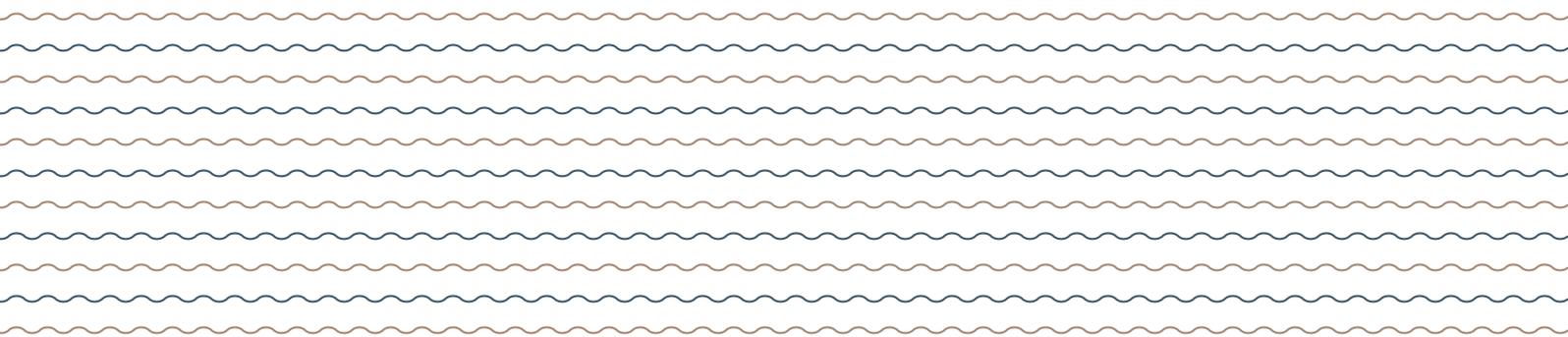
L'OCDE préconise aussi de renforcer les capacités de gestion via le développement d'une stratégie politique efficace, d'une réglementation et de ressources humaines en matière de gestion dans le secteur de la sécurité. Enfin, l'OCDE recommande dans son rapport de collaborer avec des acteurs non étatiques, d'investir dans la justice transitionnelle en restant attentif aux systèmes judiciaires locaux, d'intégrer les thématiques relatives à la sécurité et à la justice dans des plans de développement nationaux et de s'atteler au développement de mécanismes efficaces de coordination des donateurs.

# ANNEXE VI: Feuille de route pour soutien de la coopération belge au développement



# ANNEXE VII: Feuille de route pour l'examen d'un contrat pour des tiers à exécuter par Enabel









ROYAUME DE BELGIQUE  
Service public fédéral  
**Affaires étrangères,**  
Commerce extérieur et  
Coopération au Développement