

L'Agenda « Femmes, paix et sécurité » par le prisme de la gouvernance du secteur de la sécurité

La présente note de synthèse explique comment les principes de la *bonne gouvernance du secteur de la sécurité* et la mise en place d'une *réforme du secteur de la sécurité* (RSS) peuvent contribuer aux objectifs de l'agenda « Femmes, paix et sécurité ».

Au cours des dix dernières années, le système des Nations Unies et un grand nombre d'États et d'acteurs internationaux ont entériné le fait que la RSS devait tenir compte du genre et répondre aux besoins distincts des femmes, des hommes, des filles et des garçons en matière de sécurité et de justice, et ce dans toutes les composantes de la société. La promotion de la participation des femmes au secteur de la sécurité occupe ainsi une place prioritaire dans certains programmes de RSS. Dans le même temps, il est nécessaire de renforcer la mobilisation de celles et ceux qui travaillent à la mise en œuvre de l'agenda « Femmes, paix et sécurité » sur les enjeux de la gouvernance du secteur de la sécurité. Cette note de synthèse défend l'idée qu'analyser l'agenda « Femmes, paix et sécurité » sous l'angle de la gouvernance du secteur de la sécurité aide à identifier les principaux obstacles et les facteurs propices au changement.

Cette note de synthèse :

- ♦ présente les principes de la bonne gouvernance du secteur de la sécurité ;
- ♦ étudie la manière dont la gouvernance et la réforme du secteur de la sécurité sont abordées dans l'agenda « Femmes, paix et sécurité » ;
- ♦ expose comment une approche par le prisme de la gouvernance du secteur de la sécurité peut accélérer les transformations et les changements à long terme nécessaires à la réalisation de l'agenda « Femmes, paix et sécurité ».

Qu'est-ce que la bonne gouvernance du secteur de la sécurité ?

La « gouvernance du secteur de la sécurité » décrit les influences formelles et informelles exercées par l'ensemble des structures, des institutions et des acteurs qui prennent part à la prestation, à la gestion et au contrôle des services de sécurité et de justice au niveau national ou local. Cette gouvernance peut être de qualité variable. La gouvernance du secteur de la sécurité est dite « bonne » lorsque les principes de bonne gouvernance suivants sont appliqués dans le secteur de la justice et de la sécurité d'un État¹ :

- ♦ *Responsabilité (ou redevabilité)* : il existe des attentes spécifiques en ce qui concerne la prestation des services de sécurité. Ce sont des autorités indépendantes qui déterminent si ces attentes ont été satisfaites et qui imposent des sanctions dans le cas contraire. Le secteur de la justice et de la sécurité doit rendre des comptes sur la satisfaction des différents besoins de toutes les composantes de la population.

- ◆ *Transparence* : les informations doivent être librement disponibles et accessibles aux personnes concernées par les décisions et leur mise en œuvre.
- ◆ *État de droit* : toutes les personnes et institutions, y compris l'État, doivent être soumises à des lois publiquement connues, appliquées de manière impartiale et conformes aux normes internationales et nationales relatives aux droits humains. L'état de droit suppose l'égalité d'accès à la justice pour tou-te-s : femmes, hommes, garçons, filles et personnes ayant une identité de genre différente.
- ◆ *Participation* : toute personne, indépendamment de ses origines et sans distinction de sexe, de genre, d'identité de genre ou d'orientation sexuelle, doit avoir la possibilité de participer aux processus de décision et à la prestation de services relatifs à la sécurité et à la justice (soit directement ou par l'intermédiaire d'institutions représentatives).
- ◆ *Réactivité* : les institutions du secteur de la justice et de la sécurité doivent répondre aux besoins distincts de toutes les composantes de la population en matière de sécurité, en prenant en considération (sans discrimination négative) le sexe, le genre, l'identité de genre et l'orientation sexuelle.
- ◆ *Efficacité* : les institutions du secteur de la justice et de la sécurité sont tenues de s'acquitter de leurs fonctions, responsabilités et missions respectives avec le plus grand professionnalisme, y compris en ce qui concerne les différents besoins de la population dans toute sa diversité.
- ◆ *Efficiences* : les institutions du secteur de la justice et de la sécurité doivent faire le meilleur usage possible des ressources publiques dans l'exercice de leurs fonctions, responsabilités et missions.

Pour respecter chacun de ces principes, il est nécessaire de prendre en considération le pouvoir social et les inégalités au sein de la société. En particulier, la *réactivité*, l'*efficacité* et la *participation*, de même que l'impartialité et le respect des droits humains qu'implique l'*état de droit*, supposent que le secteur de la justice et de la sécurité intègre la question du genre et œuvre à la promotion de l'égalité des genres.

Dans un contexte où la bonne gouvernance du secteur de la sécurité est considérée comme un objectif, la réforme ou la transformation du secteur de la sécurité constitue un moyen d'y parvenir. La réforme du secteur de la sécurité désigne un processus de changement *politique et technique* fondé sur l'application des principes de bonne gouvernance au secteur de la justice et de la sécurité². Ce processus vise à améliorer la sécurité de l'État et la sécurité humaine au moyen d'une prestation, d'une gestion et d'un contrôle plus efficaces et plus responsables des services de sécurité, ceci dans le cadre d'un contrôle civil et démocratique et dans le respect de l'état de droit et des droits humains – notamment l'égalité des genres. La RSS concerne tous les acteurs étatiques et non étatiques impliqués dans la prestation, la gestion et le contrôle des services de sécurité. Elle met en évidence les liens entre leurs rôles, leurs responsabilités et leurs actions dans l'amélioration de la gouvernance et de la redevabilité. La RSS englobe également certains aspects de la prestation, de la gestion et du contrôle du système judiciaire.

La RSS peut inclure une grande variété de mesures de réforme recouvrant tous les aspects politiques et techniques de la sécurité et de la justice : initiatives législatives, élaboration de politiques, campagnes de sensibilisation et d'information du public, renforcement des capacités d'administration et de gestion. Bien que les processus de RSS puissent impliquer divers acteurs nationaux et internationaux, il s'agit avant tout de processus nationaux qui ne peuvent porter leurs fruits et perdurer que s'ils sont appropriés par les acteurs localement. Dans les institutions, les activités relatives à la RSS peuvent se traduire par l'élaboration de politiques et procédures, le renforcement des capacités dans le but d'améliorer la prestation des services de sécurité et de justice, et le contrôle interne et externe du secteur.

Si le soutien des bailleurs apporté aux États fragiles ou se relevant d'un conflit est souvent assorti de la fixation de priorités en matière de RSS, la nécessité d'une bonne gouvernance dans ce secteur vaut pour *tous* les contextes, y compris dans les États développés et les démocraties stables. Comme l'agenda « Femmes, paix et sécurité », la RSS ne se limite pas à une série de priorités destinées aux pays en situation de conflit ou de post-conflit.

La bonne gouvernance et la réforme du secteur de la sécurité sont décrites plus en détail dans les *Documents d'information sur la RSS*.

Comme nous le verrons ci-dessous, les obstacles à la réalisation de l'agenda « Femmes, paix et sécurité » dont font état les études et bilans mondiaux ne peuvent bien souvent être dépassés que par la recherche d'une bonne gouvernance du secteur de la sécurité. La réalisation de la bonne gouvernance du secteur de la sécurité et de l'agenda « Femmes, paix et sécurité » doivent donc se concevoir comme des processus se renforçant mutuellement. Les bonnes pratiques découlant

des principes de bonne gouvernance du secteur de la sécurité contribueront à la réalisation de l'agenda « Femmes, paix et sécurité », jetant ainsi les bases nécessaires pour de véritables changements.

Quelle est la place de la réforme et de la bonne gouvernance du secteur de la sécurité dans l'agenda « Femmes, paix et sécurité » ?

Cinq des dix résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies de l'agenda « Femmes, paix et sécurité » mentionnent explicitement la RSS (illustration 1). Quatre d'entre elles établissent un lien avec la prévention et la prise en charge des violences sexuelles en période de conflit. Elles préconisent que la RSS intègre des mesures pour renforcer la protection des femmes et des filles contre les violences sexuelles, pour améliorer les moyens de leur prise en charge et de leur prévention par le secteur de la justice et de la sécurité, ainsi que pour lutter contre l'impunité. La participation d'un plus grand nombre de femmes au secteur de la sécurité est identifiée comme une priorité pour la RSS, et permet de combattre les violences sexuelles, de même que la vérification des antécédents du personnel (postulant ou en activité) du secteur de la sécurité. Plus généralement, les résolutions du Conseil de sécurité de l'agenda « Femmes, paix et sécurité » soulignent que la RSS doit contribuer à protéger les femmes de la violence, favoriser leur participation et leur accès à la justice.



Illustration 1. La RSS dans les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies de l'agenda « Femmes, paix et sécurité ».

Réciproquement, lorsque le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté en 2014 la résolution 2151 sur la réforme du secteur de la sécurité, il a insisté sur l'importance de garantir la participation égale et effective des femmes à tous les processus concernés, d'intégrer davantage de femmes dans le secteur de la sécurité, et de mettre en place des systèmes de vérification des antécédents du personnel afin d'exclure les auteur·e-s de violences sexuelles.

Hormis ces références spécifiques à la RSS, toutes les résolutions de l'agenda « Femmes, paix et sécurité » accordent au secteur de la justice et de la sécurité une importance capitale pour aborder les questions de paix et de sécurité avec une perspective de genre. Bien qu'elles n'emploient pas le terme de « gouvernance du secteur de la sécurité », elles reprennent ses principes essentiels. La *participation* est ainsi un principe fondamental de l'agenda « Femmes, paix et sécurité » comme de la bonne gouvernance du secteur de la sécurité. Le pilier de la *protection*, qui sous-tend tout l'agenda, fait lui écho aux

principes de *réactivité et d'efficacité* : seul un secteur de la sécurité qui répond effectivement aux besoins des femmes et des filles, mais aussi des hommes et des garçons, peut être décrit comme relevant d'une bonne gouvernance. La section suivante met en lumière, au-delà de ces exemples les plus manifestes, l'interdépendance entre l'agenda « Femmes, paix et sécurité » et la gouvernance du secteur de la sécurité.

Les plans d'action nationaux « Femmes, paix et sécurité » tissent également des liens explicites entre cette thématique et la RSS. Dans leurs plans d'action, les pays au sortir d'un conflit se focalisent fréquemment sur le secteur de la justice et de la sécurité. Les « pays donateurs », quant à eux, s'engagent souvent dans leurs propres plans à soutenir la RSS dans les situations de conflit et d'après-conflit. Le tableau 1 donne des exemples de plans d'action nationaux où la RSS est mentionnée.

Tableau 1. Exemples d'engagements relatifs à la RSS dans les plans d'action nationaux « Femmes, paix et sécurité ».

Pays (période d'application du plan d'action national)	Engagements en matière de RSS
Afghanistan (2015-2022)	Les objectifs intègrent des « réformes en lien avec le genre dans le secteur de la justice et de la sécurité » parmi les moyens permettant de prévenir la violence à l'égard des femmes et de garantir concrètement les droits et la participation politique des femmes.
Brésil (2017-2019)	L'une des activités consiste à « soutenir les institutions locales dans leurs processus de réforme du secteur de la sécurité et dans le rétablissement de l'état de droit afin de promouvoir et de protéger les droits fondamentaux des femmes et des filles ».
Libéria (2009-2013)	« Les politiques en matière de sécurité sont évaluées et réformées afin de garantir la pleine participation des femmes au secteur de la sécurité ainsi que la mise en œuvre de la stratégie de sécurité nationale destinée à protéger les droits des femmes et à assurer leur sécurité. »/« activités de sensibilisation et de plaidoyer destinées à sensibiliser la population et à développer le recrutement de femmes dans le secteur de la sécurité »/« coordonner les programmes consacrés à la RSS et au genre »
Macédoine du Nord (2013-2015)	Les résultats attendus font état de « l'intégration d'une approche tenant compte du genre dans l'élaboration d'une politique de sécurité [...] passant en particulier par des réformes dans le secteur de la sécurité, de la police, de la défense, de la gestion des crises, de la protection civile et de la gestion intégrée des frontières ».
Soudan du Sud (2015-2020)	Le deuxième objectif stratégique entend « soutenir les réformes du secteur de la sécurité et professionnaliser ses institutions afin qu'elles puissent mettre en œuvre la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies ».
Suisse (2018-2022)	« La Suisse continue à soutenir les réformes du secteur de la sécurité, qui tiennent compte des divers besoins en matière de sécurité, comme la protection contre les violences commises dans la rue par des bandes armées, la protection contre la violence domestique ou encore la traite des êtres humains. »
Royaume-Uni (2018-2022)	« [...] soutenir une meilleure prestation des services en matière de défense, de sécurité et de justice pour les filles et les femmes, en particulier en ce qui concerne la violence sexiste ; l'amélioration du recrutement, de la fidélisation et de la promotion des femmes dans le secteur de la sécurité ; et la création d'institutions qui ont la capacité et la volonté d'identifier et de mettre en place des solutions pour réduire les écarts et les inégalités entre les femmes et les hommes dans la prestation des services de sécurité ».

Extraits de plans d'action nationaux « Femmes, paix et sécurité » disponibles sur le site web de la Ligue internationale des femmes pour la paix et la liberté (WILPF sous son acronyme anglais), <http://peacewomen.org>, avril 2019.

En quoi une approche du secteur de la sécurité sous l'angle de la bonne gouvernance contribue-t-elle aux objectifs de l'agenda « Femmes, paix et sécurité » ?

Après vingt années d'actions entreprises par la société civile, les gouvernements, les organisations internationales et d'autres parties prenantes pour concrétiser les ambitions de l'agenda « Femmes, paix et sécurité », les études locales et mondiales révèlent un certain nombre de défis³. Cette section présente comment une approche par le biais de la gouvernance du secteur de la sécurité peut permettre d'avancer dans trois domaines essentiels : la protection des droits des femmes et des filles, une plus grande participation des femmes dans le secteur de la sécurité et l'obligation de tenir les engagements pris dans le cadre de l'agenda « Femmes, paix et sécurité ».

Comprendre l'agenda « Femmes, paix et sécurité » comme un engagement en faveur de droits légaux, sociaux et économiques

Protéger les femmes et les filles contre les violences sexuelles et sexistes en période de conflit constitue une priorité de l'agenda « Femmes, paix et sécurité ». Comme exposé ci-dessus, les résolutions du Conseil de sécurité à ce sujet décrivent avec justesse les divers rôles que peuvent jouer le secteur de la justice et de la sécurité et la RSS dans la prévention et la prise en charge des violences sexuelles. Si ils ont permis d'accroître la visibilité du problème et de dégager des ressources pour tenter de le résoudre, les efforts de mobilisation politique pour lutter contre les violences sexuelles en période de conflit ont eu pour conséquence imprévue, dans certains contextes, de réduire le champ d'application de l'agenda « Femmes, paix et sécurité ».

Les défenseur-e-s de l'agenda « Femmes, paix et sécurité » estiment souvent que pour remédier aux causes structurelles d'un conflit, il est impératif de transformer les structures politiques, économiques et de sécurité⁴. Il faut redoubler d'efforts pour corriger les inégalités entre les hommes et les femmes et les déséquilibres de pouvoir liés au genre qui contribuent au conflit ou sont aggravés par celui-ci⁵.

Le prisme de la gouvernance du secteur de la sécurité, lorsqu'il est appliqué aux engagements pris dans le cadre de l'agenda « Femmes, paix et sécurité », met en lumière le fait que la notion de « protection » ne recouvre pas seulement la protection contre les violences sexuelles, ni d'ailleurs contre la seule violence. Le secteur de la justice et de la sécurité a pour mission de *garantir l'égalité devant la loi* des femmes, des hommes, des filles et des garçons. La notion de « protection » doit dès lors intégrer la protection contre la discrimination en matière de propriété foncière, d'emploi, de succession, d'éducation et de santé. Les femmes doivent pouvoir exercer leurs droits économiques et sociaux. Il s'agit là d'une condition *sine qua non* pour assurer la protection des femmes et des filles contre la violence, et pour la réalisation, dans sa conception élargie, de l'agenda « Femmes, paix et sécurité » : instaurer la paix et la sécurité.

De même, pour créer des espaces favorables à l'accès et à la contribution des femmes aux processus de paix (un aspect important du pilier « participation » de l'agenda « Femmes, paix et sécurité », certaines conditions préalables doivent être réunies. Des droits tels que l'égalité devant la loi, la sécurité et la protection contre la violence, l'accès à l'éducation, la liberté de circulation et l'accès à l'information doivent notamment leur être assurés.

Transformer la culture et les pratiques institutionnelles du secteur de la sécurité

Les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies concernant l'agenda « Femmes, paix et sécurité » soulignent l'importance de la participation des femmes aux processus de paix, aux prises de décisions nationales et internationales concernant la sécurité et aux institutions du secteur de la sécurité. Au sein de l'OSCE, le Plan d'action pour la promotion de l'égalité entre les sexes précise que l'« intégration d'une démarche soucieuse de l'égalité entre les sexes dans les activités, les politiques, les projets et les programmes de l'OSCE au titre de la dimension politico-militaire doit également tenir compte des obligations énoncées dans la résolution 1325 du Conseil de sécurité qui appelle à une participation accrue des femmes, notamment aux processus de prévention des conflits et de reconstruction après les conflits⁶ ». À l'échelle nationale, de nombreux plans d'action « Femmes, paix et sécurité » comportent l'engagement d'accroître le nombre de femmes employées dans le secteur de la sécurité, en particulier au sein de la police, des forces armées et des opérations de maintien de la paix. Beaucoup de services de police et de forces armées ont adopté des politiques d'égalité des genres et intensifié leurs efforts pour recruter des femmes en adaptant les critères et procédures de recrutement, en prenant des mesures favorables à la conciliation de la vie familiale et professionnelle, et en menant des campagnes de recrutement ciblées. Les programmes bilatéraux et onusiens qui soutiennent la prise en compte du genre dans la RSS ou la mise en œuvre de l'agenda « Femmes, paix et sécurité » prévoient parfois un appui au recrutement ou au renforcement des capacités du personnel féminin.

Toutefois, le nombre de femmes employées dans le secteur de la sécurité est encore loin d'atteindre celui des hommes*. Même si les femmes sont de plus en plus nombreuses à entrer dans la police ou dans l'armée, les conditions structurelles qui les dissuadent d'y rester travailler persistent dans beaucoup de pays. Souvent, les femmes sont largement surreprésentées à des postes subalternes. La sous-utilisation de leurs compétences, les attitudes et mesures discriminatoires, le harcèlement sexuel et la difficulté à conjuguer les pratiques professionnelles en vigueur et leurs responsabilités familiales finissent

* Voir les données présentées dans les modules n° 2, 3, 4, 6 et 14 de la boîte à outils *Genre et sécurité*.

par les pousser à quitter l'institution⁷. L'analyse de ces défis par le prisme de la gouvernance du secteur de la sécurité tend à démontrer que pour atteindre les grands objectifs de l'agenda « Femmes, paix et sécurité », il est nécessaire de traduire le principe de participation des femmes en une transformation des pratiques et de la culture institutionnelles.

La réforme et la bonne gouvernance du secteur de la sécurité accordent une place essentielle à la culture et aux valeurs institutionnelles, ainsi qu'aux mécanismes de contrôle imposant au personnel et aux institutions l'intégrité personnelle et professionnelle la plus stricte. Une approche de la gouvernance du secteur de la sécurité visant à accroître la participation des femmes met en évidence l'importance des aspects suivants dans la mise en œuvre de l'agenda « Femmes, paix et sécurité ».

Remettre en cause les cultures institutionnelles masculines pour accroître la participation des femmes et la diversité en général. Les institutions du secteur de la sécurité, en plus d'employer une écrasante majorité d'hommes, sont symboliquement associées à des formes de masculinité restrictives – qu'elles entretiennent. La fidélisation du personnel féminin requiert des mesures permettant de dévoiler et transformer les structures, les pratiques et les cultures institutionnelles qui discriminent et marginalisent les femmes de façon active ou passive. Cela suppose de transformer les cultures institutionnelles masculines qui règnent dans ce secteur. En outre, l'instauration de l'égalité des genres dans le secteur de la sécurité doit s'accompagner d'une démarche plus générale de promotion d'une culture institutionnelle et de méthodes de travail inclusives, non discriminatoires et ouvertes à la diversité. S'il est important de trouver un équilibre entre les effectifs masculins et féminins, il faut aussi veiller à ce que ces femmes et ces hommes apportent une diversité en termes d'appartenance ethnique, de religion ou de croyance, d'orientation sexuelle ou de tout autre élément, ceci afin de refléter la société dans son ensemble.

Renforcer les mécanismes de contrôle interne et de redevabilité au sein du secteur de la sécurité. Des mécanismes de contrôle renforcés au sein des institutions du secteur de la sécurité peuvent contribuer non seulement à prévenir et lutter contre les préjugés et les discriminations sexistes, mais aussi à mettre en place de nouveaux modèles de culture institutionnelle. Parmi ces dispositifs figurent :

- ◆ la vérification des antécédents de violence sexiste ;
- ◆ des systèmes d'évaluation de la performance du personnel qui reconnaissent et valorisent les compétences particulières que des femmes ou d'autres groupes de personnes pourraient apporter au secteur de la sécurité, et qui évaluent les cadres dirigeant-e-s sur leur capacité à favoriser l'intégration;
- ◆ des politiques fortes ainsi que des mécanismes ou procédures de plainte, de signalement et de discipline efficaces en cas d'actes de violence, d'intimidation, de harcèlement ou de discrimination fondés sur le genre, l'orientation sexuelle, l'identité de genre et son expression, ou bien sur d'autres facteurs tels que l'appartenance ethnique ou religieuse, l'âge ou le handicap ;
- ◆ la collecte et l'analyse régulières des statistiques, l'évaluation des politiques relatives à la diversité des effectifs et des évaluations et audits réguliers sur la prise en compte du genre⁸.

Tous ces processus doivent faire l'objet d'un contrôle externe, comme présenté dans la partie suivante.

Les structures institutionnelles ainsi que les mécanismes et pratiques de contrôle et de redevabilité fondés sur les principes de la bonne gouvernance du secteur de la sécurité peuvent combler les écarts entre la réalité du recrutement, de la fidélisation et de la promotion des femmes d'un côté et la transformation institutionnelle profonde et durable à laquelle aspire l'agenda « Femmes, paix et sécurité » de l'autre.

Le contrôle comme moyen de garantir la responsabilité institutionnelle et financière dans la mise en œuvre de l'agenda « Femmes, paix et sécurité »

Plus de 80 pays disposent à ce jour d'un plan d'action national « Femmes, paix et sécurité ». Si nombre de ces plans ont identifié des procédures et activités pour sa mise en œuvre, rares sont ceux qui contiennent les indicateurs clairs, les calendriers, les chaînes de responsabilité et les mécanismes de suivi et d'évaluation indispensables à la transparence et à la redevabilité pendant leur mise en œuvre⁹. En janvier 2019, sur les 79 plans d'action nationaux « Femmes, paix et sécurité » adoptés, 34 seulement (soit 43 %) intégraient des dotations budgétaires spécifiques¹⁰. De même, les mécanismes de redevabilité restaient insuffisants dans le secteur de la justice et de la sécurité en ce qui concerne l'objectif spécifique de l'agenda « Femmes, paix et sécurité » consistant à mettre fin à l'impunité des violences sexuelles et des crimes contre les femmes.

Ces lacunes en matière de redevabilité ne se cantonnent pas à l'agenda « Femmes, paix et sécurité » ou aux crimes sexuels. Cette carence est la règle dès lors que la gouvernance du secteur de la sécurité est défaillante. Pour surmonter les obstacles à la réalisation de l'agenda « Femmes, paix et sécurité », un engagement de plus vaste portée est donc nécessaire. Cet engagement doit permettre de développer une culture de la responsabilité dans le secteur de la justice et de la sécurité, ainsi que d'accumuler les connaissances, acquérir les compétences et établir les procédures qui vont de pair avec cette culture.

Renforcer la transparence et la redevabilité au sein du secteur de la justice et de la sécurité est l'une des priorités de la réforme et de la bonne gouvernance du secteur de la sécurité. Les mesures pour promouvoir la redevabilité consistent souvent à rendre les informations disponibles et accessibles afin de permettre leur examen public, à mettre en place des procédures d'audit et à soumettre les institutions du secteur de la sécurité à des inspections et des contrôles rigoureux et indépendants, menés notamment par le Parlement et la société civile. Le principe de responsabilité signifie que toute personne doit répondre de ses actes et de la manière dont elle s'acquitte de ses missions. Les pratiques courantes de gestion doivent faciliter cela. Des dispositifs doivent être mis en place pour garantir que tout écart de conduite, tout détournement des ressources publiques sera sanctionné, en passant si nécessaire par des procédures pénales.

Renforcer le principe de responsabilité dans le domaine « Femmes, paix et sécurité » avec comme porte d'entrée la gouvernance du secteur de la sécurité conduit au développement du *contrôle interne et externe* des obligations du secteur de la justice et de la sécurité dans la mise en œuvre de cet agenda, par le biais notamment de mécanismes de suivi et d'évaluation. Cette démarche met en évidence l'importance des dispositifs internes de coordination et de suivi ainsi que du contrôle externe de la mise en œuvre de l'agenda « Femmes, paix et sécurité », comme exposé ci-dessous.

Les dispositifs internes de coordination et de suivi. Il est primordial de mettre en place un dispositif qui regroupe les administrations et, idéalement, les organisations de la société civile participant à la mise en œuvre du plan d'action national « Femmes, paix et sécurité ». Il existe différents modèles de coordination possibles¹¹. Le dispositif de coordination doit prévoir des réunions régulières assorties de rapports standardisés renseignant sur l'avancée du plan au regard des objectifs fixés. Par exemple, la Bosnie-Herzégovine s'est dotée d'un Comité de coordination dont le mandat est clairement défini. Ce Comité de coordination est composé de représentant-e-s des ministères et des institutions du secteur de la sécurité ainsi que d'un-e représentant-e la société civile. Il est chargé du suivi et de l'évaluation des activités rattachées au Plan d'action national et il présente chaque année un rapport sur sa mise en œuvre à l'Assemblée parlementaire¹².

Le contrôle externe par des organismes publics. Plusieurs organismes publics sont (ou peuvent être) officiellement chargés d'assurer le suivi de la réalisation des engagements pris en matière d'égalité des genres et dans le domaine « Femmes, paix et sécurité » – ce qui inclut les plans d'action nationaux. Il peut s'agir de commissions parlementaires, d'organismes de contrôle financier, ou d'institutions nationales pour la promotion et la protection des droits humains (INDH). On parle de « contrôle externe » parce que ces organes sont extérieurs aux institutions du secteur de la sécurité et aux ministères de tutelle directement responsables de la mise en œuvre de l'agenda.

Les **parlements** exercent un rôle de plus en plus actif dans le suivi de la mise en œuvre des plans d'action nationaux « Femmes, paix et sécurité ». Ainsi, 68 % des parlements qui participent à l'Assemblée parlementaire de l'OTAN assurent effectivement ce suivi¹³. Au Sri Lanka, la Commission parlementaire des finances publiques a organisé une audience publique sur l'agenda « Femmes, paix et sécurité », interrogeant les ministères sur les budgets et les actions qu'ils entendaient consacrer à l'égalité des genres et à l'avancement dans la réalisation de cet agenda¹⁴. Les commissions parlementaires de sécurité et de défense doivent, elles aussi, contrôler activement que les institutions du secteur de la sécurité s'acquittent de leurs engagements dans ce domaine.

Le contrôle parlementaire de la réalisation des engagements peut prendre diverses formes : débats parlementaires, séances et audiences des commissions, questions au gouvernement ou encore publication de rapports. Pour en savoir plus, se reporter au module n° 7 « La Place du genre dans le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité ».

Le suivi et le contrôle par le Parlement de la mise en œuvre de l'agenda « Femmes, paix et sécurité » doivent être complétés par celui des **institutions nationales pour la promotion et la protection des droits humains (INDH)** et des **défenseur-e-s des droits**. Les premières sont des organismes indépendants institués par une loi constitutionnelle ou organique, financés par l'État et spécialement chargés de protéger et promouvoir les droits humains. En raison de leur mandat lié aux droits humains, ces institutions ont pour mission de protéger et de promouvoir les droits fondamentaux des femmes et l'égalité

des genres. De nombreux pays ont créé une INDH pour lutter contre la discrimination, défendre l'égalité et/ou les droits des femmes. Les services des défenseur·e·s des droits sont, quant à eux, des institutions de médiation. Bien qu'habituellement nommé·e·s par le gouvernement ou le Parlement, les défenseur·e·s des droits disposent d'une grande indépendance. Les défenseur·e·s des droits sont chargé·e·s de représenter les intérêts des citoyen·ne·s en traitant les plaintes relatives aux abus administratifs ou à la violation de leurs droits. Dans certains pays, de tels services ont été instaurés pour contrôler les institutions du secteur de la sécurité, y compris la police et les forces armées.

Les institutions nationales pour la promotion et la protection des droits humains et les défenseur·e·s des droits sont idéalement placé·e·s pour surveiller la mise en œuvre des engagements du secteur de la justice et de la sécurité relatifs à l'agenda « Femmes, paix et sécurité ». En règle générale, ces services disposent de prérogatives particulières qui leur permettent d'accéder aux informations et elles ont la compétence pour recevoir et traiter les plaintes, mener des enquêtes, consulter des organisations de la société civile, publier des rapports et faire des recommandations¹⁵. En Géorgie, par exemple, le Défenseur public ou la Défenseure publique publie chaque année un rapport de suivi du plan d'action national « Femmes, paix et sécurité » qui évalue les activités des institutions responsables de sa mise en œuvre et leur impact. Son rapport de 2017 s'est appuyé sur des discussions en petits groupes avec le personnel des institutions du secteur, des femmes déplacées internes et des organisations non gouvernementales de la capitale¹⁶.

Le contrôle externe par la société civile. Si elles sont habilitées à accéder aux informations et si elles disposent de l'espace politique requis, les organisations extérieures à l'État peuvent aussi contribuer au développement et assurer un contrôle indépendant des engagements relatifs à l'égalité des genres et à l'agenda « Femmes, paix et sécurité ». La participation de la société civile (organisations de la société civile ou OSC, universitaires, groupes de réflexion ou *think-tanks*, médias) au contrôle démocratique du secteur de la justice et de la sécurité est un mécanisme essentiel pour garantir la transparence et la responsabilité – deux principes qui sont au cœur de la bonne gouvernance du secteur de la sécurité, mais aussi des piliers « participation » et « protection » de l'agenda « Femmes, paix et sécurité ». Il est important de veiller à l'implication d'organisations de femmes, y compris celles représentant des femmes en situation de handicap, des réfugiées et migrantes, des victimes d'intolérance ou de discrimination en raison de leur religion ou de leur croyance, des victimes de harcèlement ou de discrimination en raison de leur orientation sexuelle, de leur identité de genre ou de leur expression de genre, ainsi que d'autres organisations représentant les femmes issues de groupes minoritaires¹⁷.

Dans de nombreux pays, les OSC et les universitaires unissent leurs efforts et leurs compétences pour suivre et contrôler le respect des engagements pris dans le cadre de l'agenda « Femmes, paix et sécurité ». Le Réseau 1325 Finlande, par exemple, est une plateforme regroupant douze OSC et chercheur·e·s. Il a participé à la rédaction du premier plan d'action national finlandais « Femmes, paix et sécurité » et assure un suivi indépendant de sa mise en œuvre. Il organise également des débats publics et des formations pour d'autres acteurs non gouvernementaux¹⁸.

Conclusions

L'Agenda 2030 et les Objectifs de développement durable entérinent le fait que l'état de droit, la bonne gouvernance et le développement constituent des fondations nécessaires à la paix et à la sécurité. En effet, la bonne gouvernance et la réforme du secteur de la sécurité jouent un rôle moteur pour la paix.

La bonne gouvernance du secteur de la sécurité occupe donc une place centrale dans la réalisation de l'agenda « Femmes, paix et sécurité » et dans l'amélioration de la participation et du pouvoir d'action des femmes. Elle contribue notamment à remplir deux objectifs : protéger les femmes et les filles des violences sexuelles et sexistes et permettre aux femmes de participer pleinement, sur un pied d'égalité, aux institutions et aux processus de décision du secteur de la justice et de la sécurité. La bonne gouvernance du secteur de la sécurité joue ainsi un rôle essentiel dans la réalisation des objectifs de prévention des conflits et de paix durable. Par conséquent, la communauté internationale et les dirigeant·e·s au niveau national doivent développer des approches de l'agenda « Femmes, paix et sécurité » et de la gouvernance du secteur de la sécurité qui se renforcent mutuellement, que ce soit dans l'élaboration des politiques et stratégies, dans les processus et dispositifs de mise en œuvre, ou dans le suivi et le contrôle.

Cette note de synthèse illustre comment l'application des principes et des bonnes pratiques émanant de la gouvernance du secteur de la sécurité offre des perspectives nouvelles pour la réalisation des objectifs de l'agenda « Femmes, paix et sécurité ». C'est en se concentrant sur les responsabilités des institutions, leurs valeurs et leur culture, en s'attachant

à renforcer les mécanismes de contrôle interne et externe ainsi que de redevabilité, et en dépassant la question de la protection physique pour mettre en avant celle des droits humains que le travail réalisé dans le cadre de l'agenda « Femmes, paix et sécurité » pourra conduire à un changement en profondeur.

Références

1. DCAF, *La gouvernance du secteur de la sécurité*, Documents d'information sur la RSS, Genève : DCAF, 2015.
2. DCAF, *La réforme du secteur de la sécurité*, Documents d'information sur la RSS, Genève : DCAF, 2015.
3. Entre autres exemples d'analyses mondiales et régionales, citons : UN Women, *Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace – A Global Study on the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325*, New York : UN Women, 2015 ; Institut de Georgetown sur les femmes, la paix et la sécurité (GIWPS) et Institut international de recherche sur la paix d'Oslo (PRIO), *Women, Peace and Security Index 2017/18: Tracking Sustainable Peace through Inclusion, Justice, and Security for Women*, Washington : GIWPS et PRIO, 2017 ; Davies S. E. et True J., *The Oxford Handbook of Women, Peace, and Security*, New York : Oxford University Press, 2019 ; Ormhaug C., *OSCE Study on National Action Plans on the Implementation of the United Nations Security Council Resolution 1325*, Oslo : PRIO, 2014 ; Olonisakin F., Hendricks C. et Okech A., « The convergence and divergence of three pillars of influence in gender and security », *African Security Review*, vol. 24 (4), 2015, p. 1-14 ; Donadio M. et Rial J., *The Women, Peace and Security Agenda in the Year of Its Review: Integrating Resolution 1325 into the Military and Police*, Buenos Aires : Réseau de sécurité et de défense d'Amérique latine (RESDAL), 2015 ; WinG India et Alliance des femmes d'Asie et du Pacifique pour la paix et la sécurité (APWAPS), *Spectrum of Perspectives: Review and Analysis of UNSCR 1325 in Asia-Pacific Region*, New Delhi : WinG India et APWAPS, 2015.
4. Voir notamment Medie P. A. et Kang A. J., « Power, knowledge and the politics of gender in the global South », *European Journal of Politics and Gender*, vol. 1 (1), 2018, p. 37-53 ; Hudson H., « The power of mixed messages: Women, peace and security language in national action plans from Africa », *Africa Spectrum* 52, 2017 ; Saferworld, « Reviving conflict prevention in 1325 », contribution à l'Enquête mondiale sur les femmes, la paix et la sécurité, Londres : Saferworld, 2015 ; Shepherd L. J., « Making war safe for women? National action plans and the militarisation of the Women, Peace and Security Agenda », *International Political Science Review*, vol. 37(3), 2016, p. 324-335.
5. Voir par exemple Hudson V., Ballif-Spanvill B., Caprioli M. et Emmett C., *Sex and World Peace*, New York : Columbia University Press, 2012 ; Ligue internationale des femmes pour la paix et la liberté, « Does gender equality lead to peace? Fact sheet building on the Global Study on 1325 », non daté.
6. En outre, le Conseil ministériel de l'OSCE, dans sa décision n° 14/05 « Les Femmes dans la prévention des conflits, la gestion des crises et le relèvement après un conflit », encourage les États participant à l'OSCE « à prendre des mesures actives pour veiller à ce que les femmes soient pleinement informées des postes à pourvoir dans le domaine de la prévention des conflits et du relèvement après conflit et encouragées à s'y porter candidates, en particulier pour les postes de cadres supérieurs ».
7. Par exemple : Atkins S., *Baseline Study Report: Women in the Armed Forces in the OSCE Region*, Varsovie : OSCE, 2018 ; Centre national sur les femmes et le maintien de l'ordre (NCWP), *Recruiting and Retaining Women: A Self-Assessment Guide for Law Enforcement*, Los Angeles : NCWP, 2001, p. 133 ; Brown J., « Integrating women into policing: A comparative European perspective », dans Pagon M. (dir.), *Policing in Central and Eastern Europe: Comparing Firsthand Knowledge with Experience from the West*, Ljubljana : College of Police and Security Studies, 1996, p. 627-633.
8. Voir Bastick M., *Guide d'auto-évaluation sur le genre pour la police, les forces armées et le secteur de la justice*, Genève : DCAF, 2011 ; Cromptvoets S., *Gender-Responsive Organizational Climate Assessment in Armed Forces*, Genève : DCAF, 2019.
9. UN Women, *op. cit.* ; Ormhaug, *op. cit.*, p. 14.
10. Site PeaceWomen de la Ligue internationale des femmes pour la paix et la liberté, « Member States », non daté.
11. Voir Lippai Z. et Young A., *Creating National Action Plans: A Guide to Implementing Resolution 1325*, Washington : Institut pour la sécurité inclusive, 2017.
12. Ramšak A., *United Nations Security Council Resolution 1325: Women, Peace and Security in the Countries of Western Balkans and Slovenia*, Ljubljana : Ekvilib Inštitut, 2015, p. 28.
13. Ferbach S. et Reeves A., *Le rôle des parlements des pays membres de l'OTAN dans la promotion du programme « Femmes, paix et sécurité » : enquête de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN*, Genève : DCAF, 2018.
14. Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), « How Parliaments can work with women to create peace », 2011.
15. Pour plus d'indications, voir Bastick, M., *Intégrer le genre dans le contrôle du secteur de la sécurité par les institutions de médiation et les institutions de défense des droits humains*, Genève : DCAF, OSCE, OSCE/ODIHR, 2014.
16. Défenseur public de la Géorgie, *Implementation of the National Action Plan on Women, Peace and Security – Monitoring Results*, Tbilissi : UN Women 2017.
17. Voir Module n° 9, « Place du genre dans le contrôle du secteur de la sécurité par la société civile », dans Bastick M. et Valasek K. (dir.), *Boîte à outils Place du genre dans la réforme du secteur de la sécurité*, Genève : DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRAW, 2008.
18. Odanović G., *The Role of CSOs in Monitoring and Evaluating National Action Plans for the Implementation of UNSCR 1325*, Belgrade : BCSP, 2013, p. 6 ; site web du Réseau 1325 Finlande.

Rédigé par Marta Ghittoni, Léa Lehouck et Megan Bastick.

Traduit de l'anglais par Florence Lesur, Géraldine Chantegrel et Alain Laferté.

Remerciements

Le DCAF, UN Women et l'OSCE/ODIHR remercient Fairlie Chappuis, Aiko Holvikivi et Awino Okech pour leur relecture de cette note de synthèse. Par ailleurs, les auteures remercient Graziella Pavone (OSCE/ODIHR), Brad Orchard (UN Women) ainsi que Lorraine Serrano et Anna-Lena Schluchter (DCAF) pour leurs contributions.

Le DCAF remercie la Confédération suisse et le ministère britannique du Développement international pour leur soutien à l'élaboration de cette note de synthèse.

ISBN 92-9222-472-7

© DCAF, UN Women, OSCE/ODIHR, 2019.

L'utilisation, la traduction et la diffusion de cette publication sont encouragées, à la condition que les contenus soient signalés et cités et qu'ils ne soient pas modifiés.

Référence à citer : DCAF, OSCE/ODIHR, UN Women (2019), « L'Agenda " Femmes, paix et sécurité " par le prisme de la gouvernance du secteur de la sécurité », dans *Boîte à outils Genre et sécurité*, Genève : DCAF, OSCE/ODIHR, UN Women.

Cette Boîte à outils a été publiée avec le soutien du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/ODIHR). Son contenu ne reflète pas nécessairement la politique et la position de l'OSCE/ODIHR.



DCAF Le Centre pour la
gouvernance du secteur
de la sécurité, Genève

