

**Hari Bucur-Marcu**

---

# **Fondamentaux sur l'élaboration de l'institution de défense**



La publication de ce volume a été rendue possible grâce au soutien du Secrétariat Général, Politique de Sécurité (SIPOL) – Département Fédéral de la Défense, de la Protection de la Population et des Sports (DDPS).

# **Fondamentaux sur l'élaboration de l'institution de défense**

Hari Bucur-Marcu

2012

# **DCAF – Un Centre pour la Sécurité, le Développement et l'Etat de Droit – Genève**

[www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch)

DCAF est une fondation internationale créée en 2000 à l'initiative de la Confédération suisse en tant que «Centre pour le contrôle démocratique des forces armées – Genève». Le DCAF contribue à renforcer la gouvernance du secteur de la sécurité (GSS) par le biais de la réforme du secteur de la sécurité (RSS). Le travail du Centre pour soutenir un secteur de la sécurité efficace et responsable devant l'état et ses citoyens, est fondé sur l'acceptation des principes de sécurité, de développement et d'état de droit comme des conditions préalables et essentielles pour une paix durable.

Le DCAF est guidé par les principes de neutralité, d'impartialité, de sensibilité à la parité et d'appropriation locale pris comme base de soutien de processus de réforme légitimes et durables.

Le siège du DCAF est situé à Genève en Suisse. Le centre possède également des bureaux permanents à Beyrouth, Bruxelles, Ljubljana et Ramallah. La Fondation internationale du DCAF comprend actuellement 61 États Membres et 5 observateurs permanents du monde entier. Le centre emploie quelque 100 collaborateurs provenant de plus de 30 pays.

# **Fondamentaux sur l'élaboration de l'institution de défense**

Hari Bucur-Marcu

Genève

Hari Bucur-Marcu, *Essentials of Defence Institution Building* (Vienna and Geneva: National Defence Academy, August 2009).

**Version originale:** Anglais, 2009

**Première édition et Copyright:**

Essentials of Defence Institution Building  
Study Group Information  
Austrian National Defence Academy  
Vienna, August 2009  
ISBN: 978-3-902670-18-2

Cette édition est imprimée avec la permission de l'Académie de Défense autrichienne, Vienne.

**Managing Editors, version originale:**

Ernst M. Felberbauer  
Benedikt Hensellek  
Stefan Imobersteg

**Version française:**

© DCAF – Un Centre pour la Sécurité, le Développement et l'Etat de Droit – Genève, 2012

**Traduction française:** Alain Faupin

**Couverture:** Angel Nedelchev

**ISBN 978-92-9222-191-1**

# AVANT PROPOS

Le lancement du Plan d'Action du Partenariat pour l'établissement des institutions de défense (PAP-DIB) au sommet d'Istanbul de juin 2004 avait pour but d'aider les partenaires intéressés des régions du Caucase et d'Asie Centrale à réformer leurs institutions de défense afin de satisfaire leurs propres besoins de même que leurs engagements internationaux. Le PAP-DIB permet aux gouvernements intéressés du Caucase, de la Moldavie et d'Asie Centrale d'échanger leurs expériences avec les membres de l'OTAN et les autres partenaires ainsi que de fournir à leurs citoyens et à leurs gouvernements la possibilité de resserrer leurs liens avec la communauté euro-atlantique.

Cette publication donne un aperçu ciblé des dix objectifs du PAP-DIB dont beaucoup reflètent les principes de transparence et de responsabilité à l'égard du public. Je suis heureux de constater que ce nouvel ouvrage de qualité met l'accent sur l'intérêt du public pour le domaine de l'institutionnalisation de la défense.

Le Centre de Genève pour le Contrôle Démocratique des Forces Armées (DCAF) et l'Académie Nationale de Défense Autrichienne (LVAK) ont maintenu une coopération de haut niveau sur une vaste gamme de programmes de responsabilisation du Partenariat pour la Paix. Cette publication est une nouvelle manifestation positive de cette fructueuse coopération.

Général Raimund Schittenhelm,  
Commandant de l'Académie Nationale de Défense  
Vienne





# INTRODUCTION

En été 2004, ma relation personnelle avec l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, ou OTAN, remontait déjà à une dizaine d'années, occupées à travailler tant avec l'OTAN que sur l'OTAN. Au cours de la dernière semaine de juin de cette année-là, le sommet de l'Alliance se tenait à Istanbul, en Turquie, et je dois avouer que tous les sujets qui étaient à l'ordre du jour ne représentaient pas le même intérêt pour moi. C'est à ce sommet que, pour la première fois, la Roumanie s'asseyait à la table ronde des Alliés et j'éprouvais une fierté toute particulière pour la part que j'avais prise à ce résultat stratégique.

Une initiative particulière adoptée par ce sommet ne parvint pas à retenir suffisamment mon attention professionnelle – le Plan d'Action du Partenariat pour l'Établissement de l'Institution de Défense (PAP-DIB/PAP-EID). N'étant plus représentant d'une nation partenaire, je n'ai pas saisi la signification profonde de ce nouveau développement du domaine vaste et complexe que constituait le Partenariat pour la Paix. Un an plus tard, quand mon Centre d'Études sur l'OTAN de Bucarest se joignit au Centre de Genève pour le Contrôle Démocratique des Forces Armées (DCAF) dans le cadre d'un projet relatif à la mise en œuvre du PAP-DIB, j'ai pu commencer à approfondir le contenu et la signification de cette initiative. Et, au cours des trois dernières années, le PAP-DIB a occupé une bonne partie de mes préoccupations professionnelles sur plusieurs thèmes – depuis celui de la formation à ceux relatifs à la méthodologie d'analyse et d'évaluation des résultats nationaux en matière d'établissement de leur institution de défense.

La pierre angulaire théorique des actions de la communauté euro atlantique qui soutiennent le développement et la mise en œuvre du PAP-DIB est, sans aucun doute, le document source de 2006 publié conjointement par le bureau chargé de la politique de sécurité à l'Académie de Défense Nationale du ministère autrichien de la défense et par le DCAF, avec l'appui du Centre de politique internationale de sécurité, dépendant du ministère fédéral suisse des affaires étrangères.<sup>1</sup> Cet ouvrage de base est le fruit de la coopération d'auteurs qui font autorité dans les domaines du contrôle démocratique des forces armées, des relations civilo-militaires, de la gestion de la défense et d'autres secteurs qui y sont associés. J'ai bien évidemment été très intéressé par la proposition de rédiger une version courte et maniable de ce document source.

---

<sup>1</sup> Willem F. van Eekelen et Philipp Fluri, eds. *Defence Institution Building: A Source Book in Support of the Partnership Action Plan (PAP-DIB)*. Vienne et Genève: National Defence Academy, 2006.

Comme mon mandat impliquait que je fonde ma version sur le document source original, le lecteur trouvera dans le texte de nombreuses références qui s'y reportent. Toutefois, le produit n'est pas seulement une version abrégée, ni la compilation des principales idées développées dans les quelque 500 pages du texte d'origine, pour la simple raison que ce document source est toujours valable tel qu'il est et qu'il le restera pour les années à venir. J'en ai modifié la structure en fondant ma présentation sur les dix objectifs du PAP-DIB, au lieu des 16 articles du document source. Ce qui ne veut absolument pas dire que la classification des articles dans ce dernier est moins pertinente.

La philosophie qui sous-tend mon texte est qu'il doit refléter davantage l'intérêt du public dans le domaine de l'institutionnalisation de la défense que dans la théorie de la bonne gouvernance de la défense, telle qu'elle figure dans les codes de conduite et dans les guides de bonnes pratiques, même si ces derniers demeurent d'une importance capitale pour l'efficacité et l'efficience des secteurs de la sécurité et de la défense.

Le public est important pour plusieurs raisons, et ce n'était pas seulement mon choix personnel que d'orienter le texte vers l'intérêt public, mais aussi celui des auteurs du document PAP-DIB et, par extension, celui des chefs d'Etat et de gouvernement qui l'ont approuvé au sommet d'Istanbul. Nombreux sont les objectifs du PAP-DIB qui se réfèrent aux principes de transparence et de responsabilité vis-à-vis du public ce qui crée les vraies conditions pour une opinion publique active et bien informée.

Mis à part le document source, les références pour cet ouvrage ont été diverses. A partir d'une bibliographie disparate, j'ai sélectionné des sources qui apportent l'étayage théorique indispensable. Mon expérience et mon implication personnelle dans des secteurs variés de la défense aux niveaux national et international ont également été de bonnes bases de connaissances, comparable à celles des personnes qui, comme moi, ont contribué aux discussions sur les aspects variés de l'institutionnalisation de la défense au cours des trois dernières années. Dans mon approche structurelle des différents objectifs du PAP-DIB, je me suis reposé sur le retour d'expérience des membres de l'Etat-major international de l'OTAN et des partenaires dans les régions du Caucase, de la Mer Noire et des Balkans de l'Ouest. On peut noter beaucoup de similarités entre cet ouvrage et les textes du cours sur le PAP-DIB disponible en ligne sur le site suisse ([www.pap-dib.ethz.ch](http://www.pap-dib.ethz.ch)). La raison en est simplement que les auteurs de ces deux textes sont les mêmes. De plus, la structure de ce cours, reflétée ici, a été validée tout au long du processus d'élaboration de cet enseignement.

Mon intention était d'offrir au lecteur un texte synthétique sur les principales directions que, pour un membre informé du public, l'établissement d'une institution de défense doit suivre.<sup>2</sup> C'était aussi de préciser la logique qui sous-tendait certaines options suggérées par les organisations (ou les théoriciens) de sécurité internationale dans le domaine de la sécurité et de la défense, comme d'expliquer simplement et franchement certains des termes utilisés dans les documents publics relatifs au PAP-DIB. Si le lecteur est intéressé à un traitement plus en profondeur de ces aspects, il peut simplement se référer au document source, plus étoffé.

Hari Bucur-Marcu

---

<sup>2</sup> Fred Schreier examine diverses entités comme les institutions de défense et de sécurité dans son article "La division du travail dans la sphère de la défense et de la sécurité," dans van Eekelen et Fluri, eds. *Defence Institution Building*, 29–87.



# TABLE DES MATIÈRES

<b>Chapitre 1</b>	<b>CONTROLE DEMOCRATIQUE DES ACTIVITES DE DEFENSE.....</b>	<b>1</b>
	Reconsidérer le concept de contrôle démocratique de défense de l'Alliance.....	1
	Institutionnaliser le contrôle démocratique de la défense.....	6
	Dispositions parlementaires.....	8
	Mesures d'exécution.....	9
	Le critère de transparence dans l'institutionnalisation du contrôle démocratique.....	12
	Le critère d'efficacité.....	13
	Normes internationales de contrôle démocratique des activités de défense.....	15
<b>Chapitre 2</b>	<b>PARTICIPATION CIVILE A LA FORMULATION ET A LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE DEFENSE .....</b>	<b>19</b>
	Institutionnalisation du développement et de la mise en œuvre de la politique de défense.....	20
	Le processus de formulation de la politique de défense.....	24
	Les civils et la défense.....	25
	Institutionnalisation de la participation civile à l'organisation de la défense.....	28
<b>Chapitre 3</b>	<b>CONTROLE LEGISLATIF ET JUDICIAIRE DE LA DEFENSE.....</b>	<b>31</b>
	Le concept de contrôle démocratique.....	31
	Le pouvoir législatif.....	34
	Contrôle législatif de la défense.....	35
	Le pouvoir judiciaire.....	38
	Contrôle judiciaire de la défense.....	39
	L'institution du médiateur.....	42
<b>Chapitre 4</b>	<b>EVALUATION DES RISQUES DE SECURITE ET BESOINS DE LA DEFENSE NATIONALE.....</b>	<b>45</b>
	Efficacité de l'institution d'évaluation des risques.....	45
	Les défis de l'évaluation de sécurité.....	48
	Importance de l'évaluation du risque sécuritaire pour la planification de défense.....	51
	Exigences de la défense.....	52
	Développement des capacités.....	54
	Mesure de l'efficacité et de la compétence de l'institutionnalisation.....	56
<b>Chapitre 5</b>	<b>GESTION DE LA DEFENSE .....</b>	<b>59</b>
	Le concept de gestion de la défense.....	60
	Gestion de l'organisation.....	63
	Coopération inter-agences.....	64
	Coopération inter-agences sur la gestion de crise.....	69

<b>Chapitre 6</b>	<b>NORMES INTERNATIONALES DE LA GOUVERNANCE DE LA DEFENSE.....</b>	<b>71</b>
	Normes internationales.....	71
	Institutionnalisation des procédures et arrangements internationaux.....	72
	Contrôle des armements.....	73
	Echange d'information sur la réalité des transactions et des politiques.....	73
	Assistance aux Etats confrontés à des risques de sécurité dûs à des dépôts de munitions conventionnelles.....	74
	Instruments des mesures de sécurité et de confiance (MSC/ CSBM).....	74
	Echange global d'information militaire.....	75
	Rendre compte des dépenses militaires.....	75
	Gouvernance du secteur de la sécurité.....	75
	Principales normes et procédures fournies par le Code de Conduite de l'OSCE.....	75
	Institutionnalisation des normes et des pratiques internationales dans le secteur de la défense.....	76
	Institutionnalisation des politiques de défense pour la mise en œuvre des normes et des pratiques internationales.....	78
<b>Chapitre 7</b>	<b>GESTION DU PERSONNEL DE LA DEFENSE.....</b>	<b>81</b>
	Le personnel au sein des organisations la défense.....	81
	Formation et entraînement.....	84
	Institutionnalisation.....	87
	Politique des personnels.....	88
	Le droit humanitaire.....	90
	Citoyens en uniforme.....	91
<b>Chapitre 8</b>	<b>PLANIFICATION FINANCIERE DE LA DEFENSE.....</b>	<b>95</b>
	Le cadre de la planification de défense.....	95
	Les principes de planification financière du secteur de la défense inspirés par le bon sens.....	97
	Allocation de la ressource.....	98
	Le système financier.....	99
	Responsabilisation au sein des organisations de défense.....	101
	Efficience financière.....	102
	L'opinion publique et le système financier.....	103
	L'efficience dans les acquisitions.....	105
<b>Chapitre 9</b>	<b>GESTION DES DEPENSES DE LA DEFENSE DANS L'ECONOMIE NATIONALE.....</b>	<b>107</b>
	Economie et défense.....	108
	L'accessibilité.....	109
	Les coûts occasionnels.....	110
	Les dépenses de la défense.....	111
	Les conséquences économiques.....	113
	Le fardeau de la défense.....	114
	Caractéristiques de l'institutionnalisation de la restructuration de la défense.....	115

---

<b>Chapitre 10 LA DEFENSE NATIONALE DANS LE CONTEXTE INTERNATIONAL .....</b>	<b>119</b>
Sécurité coopérative et diplomatie de défense .....	119
Relations de bon voisinage.....	120
Coopération régionale .....	122
La 'grande stratégie' .....	126
<b>A propos de l'auteur .....</b>	<b>129</b>
<b>Bibliographie .....</b>	<b>131</b>





# Chapitre 1

## **CONTROLE DEMOCRATIQUE DES ACTIVITES DE DEFENSE**

Le contrôle démocratique du secteur de la défense, comme du secteur de la sécurité en général, est toujours d'actualité dans de nombreux pays, ainsi qu'il apparaît, en tant que premier objectif dans le Plan d'Action du Partenariat pour l'Etablissement de l'Institution de défense (PAP-DIB/PAP-EID). Ce document du Conseil de Partenariat Euro-atlantique (CPEA) de l'OTAN prône «la mise au point de dispositions efficaces et transparentes destinées au contrôle des activités de défense, incluant une législation appropriée et des mesures de coordination précisant les rôle légal et opérationnel ainsi que les responsabilités des principales institutions nationales des branches législative et exécutive du gouvernement.»

On peut débattre sur le point de savoir si l'accent mis sur la planification des actions de l'OTAN était dû à la résurgence du débat entre gouvernement et public en Europe,<sup>1</sup> ou s'il était dû à l'importance primordiale du principe de contrôle démocratique de la défense qui doit gouverner toute réforme et transformation de ce secteur, ou dans notre cas, son institutionnalisation. Quelque puisse être la conclusion d'un tel débat, la signification intrinsèque du contrôle démocratique des activités de défense ne peut être ignoré: dans toute nation démocratique le peuple a un intérêt légitime et un droit légal à comprendre et à vérifier comment son gouvernement élabore et emploie le pouvoir de la défense en son nom.

### **Reconsidérer le concept de contrôle démocratique de défense de l'Alliance**

Dans une approche plus philosophique, cet intérêt, et spécialement le droit du peuple à contrôler le secteur de la défense, dérive du principe de base dans toute démocratie que le peuple est le dépositaire souverain de toutes sortes de pouvoirs dans ses Etats. Tandis qu'il exerce sa volonté et son autorité sur les affaires publiques par ses représentants librement élus, il lui appartient de contrôler la façon dont ce pouvoir est

---

<sup>1</sup> Hans Born, "Contrôle démocratique des Activités de Défense," dans van Eekelen et Fluri, eds. *Defence Institution Building*, 89–90.

élaboré et utilisé en son nom. Cela doit être vrai pour tous les domaines publics de l'Etat «avec un accent particulier pour le secteur de la défense qui est l'expression véritable de la puissance militaire d'une nation.»

En pratique, ou de façon plus concrète, le Parlement d'une nation démocratique doit conserver le contrôle des secteurs de la défense et de la sécurité. Ainsi doit-il s'assurer que les intérêts, les aspirations et les préférences du peuple sont totalement reflétées non seulement par la politique de sécurité et de défense de l'Etat mais aussi par la façon dont le secteur de la défense est organisé et fonctionne pour mettre en œuvre cette politique.

Nous pouvons définir le contrôle démocratique de la défense comme un ensemble complexe de mesures constitutionnelles et légales, de responsabilités et de procédures destinées à l'exercice du pouvoir du peuple souverain par ses représentants sur l'établissement de la défense. Le contrôle démocratique peut aussi être considéré comme la garantie que la puissance militaire générée par l'Etat est complètement justifiable aux yeux du peuple et qu'elle ne se retournera jamais contre lui ni ne sera utilisée contre son consentement.

Quand on en vient aux mesures efficaces et transparentes destinées au contrôle démocratique des activités de défense, le PAP-DIB ne s'éloigne pas de la définition traditionnelle du contrôle démocratique, mais propose en plus un processus de révision de ce concept dans une perspective élargie. Cette dernière devrait être de s'assurer que les intérêts, les aspirations et les préférences du peuple souverain sont réellement reflétées par une politique de défense ainsi que par un système de défense efficace, efficient et abordable. L'adoption, ou l'amendement, d'une législation gouvernant les questions de défense, la création de mesures de coordinations idoines précisant les rôles et les responsabilités opérationnels et légaux des branches exécutive et législative du gouvernement, devraient y pourvoir.

Nous ne connaissons pas l'exact processus d'élaboration du PAP-DIB, mais nous pouvons imaginer que chaque mot a été soigneusement mesuré et pesé. Auquel cas, le mot clé du premier objectif de ce plan est *activités*. Pour moi, cela signifie que l'accent est passé du contrôle démocratique de l'ensemble du secteur de la défense<sup>2</sup> dans le sens classique ou traditionnel du terme—ce qui peut être considéré comme acquis et qui est réalisé généralement par des dispositions constitutionnelles—au domaine plus étroit des activités de défense, telles que la formulation d'une politique

---

<sup>2</sup> Au moins pour ce chapitre, le secteur de la défense est le domaine de l'administration publique intéressé par la génération de la puissance militaire. Il comprend habituellement les forces armées, la direction politique (commandant-en-chef/président, ministères de la défense), les autorités de contrôle de l'exécutif (président, premier ministre) et les autres agences étatiques impliquées en permanence ou occasionnellement dans les questions de défense. Dans certains cas, le secteur de la défense comprend aussi l'industrie d'armement.

ou l'exécution d'une opération ou d'une mission qui peut nécessiter plus d'attention dans le contexte de l'établissement d'une institution de défense et requérir des dispositions législatifs et exécutifs.<sup>3</sup>

Quand ce processus d'institutionnalisation des activités de contrôle démocratique de la défense peut-il être considéré comme accompli? C'est une question importante tant pour les autorités impliquées dans la mise en œuvre de cet objectif du PAP-DIB que pour le peuple souverain intéressé à ces aspects de la question. La réponse brève est: – quand les normes et les critères pour un tel contrôle sont respectés. Bien sûr cette réponse soulève la question logique de savoir quels sont ces critères et ces normes et là, la documentation spécialisée est abondante.<sup>4</sup>

Le concept de contrôle démocratique peut être décomposé en trois sujets. Les normes relatives à chacun d'eux sont résumées dans les paragraphes suivants.

Le premier et principal sujet est que le contrôle démocratique de la défense doit s'assurer que le domaine de la défense n'interfère pas avec la démocratie ni ne la menace. La principale question qui se pose là est de prévenir une situation dans laquelle l'armée interférerait dans la vie politique de la nation et ferait usage de son pouvoir spécifique contre les institutions politiques. On peut distinguer deux niveaux de préoccupation à ce sujet.

Le premier a trait à la crainte de voir les militaires accaparer la direction de la nation et transformant ainsi un système démocratique en un régime militaire, et, finalement, en une dictature.

Cette peur des coups d'état militaires remonte loin dans l'histoire de la démocratie: à l'interdiction pour les légions romaines, du temps de la République romaine, de pénétrer dans la Cité éternelle avec leurs armes de crainte qu'ils n'imposent leur volonté aux citoyens de Rome. Il est évident que les sociétés démocratiques modernes prennent des dispositions pour prévenir de telles situations. Toutefois la peur des coups d'état militaires doit toujours être prise en compte quand on évalue les dispositions institutionnelles pour le contrôle démocratique de la défense.

Le second sujet de préoccupation a trait à la crainte que certains dirigeants politiques puissent utiliser la puissance militaire pour imposer leur volonté contre les autres politiciens et contre le peuple en général. Ainsi, venant du fond de l'histoire romaine, la notion d'implication prétorienne dans les affaires de l'Etat. Les Prétoriens

---

<sup>3</sup> Dans le contexte de l'établissement des institutions, ces dispositions sont définies dans le corpus législatif (lois générales et lois se référant directement à la défense) et dans les règlements exécutifs (décisions, décrets, directives, etc.), détaillant les attributions et les responsabilités des pouvoirs législatifs, exécutifs et judiciaires, ainsi que l'interaction entre ces divers pouvoirs étatiques dans le processus de contrôle du secteur de la défense.

<sup>4</sup> Se fondant sur une étude de cette littérature, Hans Born présente une liste d'organisations internationales chargées de l'établissement de normes et de standards concernant la gouvernance du secteur de la sécurité. Voir Born, *Contrôle Démocratique*, 90–92.

étaient les militaires qui vivaient dans l'enceinte de la cité. Ils étaient suffisamment puissants pour imposer leur volonté ou leurs préférences, ou pour prendre parti pour l'une des factions politiques rivales au temps de l'Empire romain, tout en refusant que la loi s'applique à eux-mêmes. Le contrôle démocratique prend ces préoccupations en considération et trouve les moyens institutionnels de les traiter.

Il existe en effet des normes et des principes généralement acceptés qui abordent ces sujets. L'un de ces principes implique que le peuple souverain conserve le contrôle de chacun des pouvoirs étatiques (législatif, exécutif et judiciaire) par des systèmes de représentation appropriés. Il se trouve des nations démocratiques qui laissent le peuple élire directement chacune des trois branches de gouvernement, d'autres qui élisent seulement les branches législative et exécutive (ou seulement le chef de l'exécutif) et d'autres encore qui se contentent de délire le législatif. Dans toutes ces situations, le peuple conserve le droit de contrôler les représentants élus. Un autre principe consiste à créer un système qui enclenche les pouvoirs étatiques dans le processus de prise de décision administratif et politique, et qui permet à chacun d'entre eux d'agréer ou de réviser les décisions des deux autres quant à l'usage de la force armée dans les questions domestiques. Il y a encore un autre principe qui consiste en des corps législatifs chargés de contrôler les décisions principales portant sur l'affectation des officiers de haut rang, sur les flux de ressources destinées à la défense, budget de la défense y compris, sur la politique de défense et sur les missions des forces armées.

Le second sujet du contrôle démocratique est l'engagement de la force militaire comme un outil ou comme un levier de la politique étrangère de la nation. A cet égard, le peuple et ses représentants légaux doivent s'assurer que l'usage de la force militaire dans des missions à l'étranger est toujours conforme aux valeurs fondamentales ainsi qu'à l'image que la nation a d'elle-même, et qu'elle correspond bien aux intérêts du peuple et à ses préférences dans l'architecture internationale de sécurité entre l'entrée en guerre ou la participation à la participation à des opérations de maintien de la paix ou de reconstruction post conflit. Ce sujet couvre les cadres légaux et opérationnels. Le cadre légal comprend les législations nationale et internationale qui précisent ce que les militaires peuvent ou ne peuvent pas recevoir comme missions ou être autorisés à faire quand ils sont engagés dans des missions de combat ou de maintien de la paix hors des frontières nationales.

Le contrôle démocratique doit couvrir tous les aspects légaux et politiques réglant cet usage. En vertu des normes et des principes agréés, les parlements ont le pouvoir de décider de la législation gouvernant les attributions d'autorité pour le déploiement des forces dans des missions extérieures (autorités gouvernementales, niveaux d'autorisation en fonction du volume des forces, durée de la mission, transfert d'autorité, règles d'engagement, etc.). Les parlementaires ont également le pouvoir de voter des lois portant sur la mise en œuvre du droit international, y compris

humanitaire, en liaison avec le déploiement et l'engagement des forces armées nationales. C'est en particulier par respect pour l'importance que porte l'établissement de l'institution de défense (DIB) au contrôle démocratique que les aspects légaux doivent être intégrés dans les politiques comme bases de tout engagement des forces militaires et de leurs missions. Nous pouvons parler ici de la 'grande' stratégie qui fonde la logique du soutien de la politique étrangère par des actions militaires, de même que d'autres documents de politique de défense et de sécurité, tels que les revues stratégiques, les livres blancs etc. Il appartient aussi aux parlements de décider des ressources à affecter à chaque mission opérationnelle des forces armées à l'extérieur. Le principe de base est que les militaires ne doivent pas établir par eux-mêmes les objectifs politiques de l'usage de la force ou des missions stratégiques, mais doivent se conformer aux décisions politiques des autorités civiles.

Le contrôle démocratique doit aussi porter sur les aspects opérationnels les plus saillants des missions extérieures. Certains voudraient confier ces responsabilités de contrôle au parlement; d'autres les déléguer à la branche exécutive. Les exigences de base pour ces aspects opérationnels sont: que le transfert d'autorité doit permettre habituellement le transfert du commandement à une organisation internationale tout en conservant le contrôle national sur les forces déployées; que le protocole d'entente (MOU) et les accords signés pour une mission spécifique avec d'autres parties doivent bien refléter les principes et les normes du contrôle démocratique; et que les oppositions nationales, telles que l'interprétation du droit international et du droit humanitaire doivent être clairement mentionnées dans les documents opérationnels. Le contrôle démocratique signifie que les missions et leurs règles d'engagement sont agréées par les corps législatifs et exécutif représentant le peuple et que ce dernier doit pouvoir être informé avec pertinence sur le pourquoi et le comment de l'utilisation, en son nom, de la force militaire.

Enfin, le troisième objet du contrôle démocratique de la défense est de s'assurer que les ressources publiques sont utilisées avec efficacité et efficience de façon que la défense ne soit pas un fardeau plus lourd qu'il ne devrait l'être pour la population d'une nation démocratique. Cela implique que des mesures législatives et exécutives adéquates soient prises pour impliquer le peuple directement, avec ses représentants, dans la formulation et la supervision des politiques de défense et de leur mise en œuvre.

Il était relativement facile d'identifier les normes et les principes qui s'appliquaient aux deux précédents objets du contrôle démocratique de la défense. Le raisonnement était simple: soit ils assurent la représentation correcte des intérêts du peuple souverain et de l'opinion, soit ils ne le font pas. Toutefois, ce troisième objet n'est pas aussi direct que les deux autres. L'efficacité et l'efficience de la défense, spécialement en temps de paix, sont très difficiles à mesurer. Bien entendu, il y a des aspects tels que la corruption ou d'autres atteintes à la loi clairement identifiables qui

peuvent être discutées, mais le sujet principal n'est toutefois pas évident. Il laisse le champ libre à la discussion sur ce que seraient les mesures les plus appropriées pour évaluer le niveau d'efficacité et d'efficience de la défense.

Il y a une approche théorique qui consiste à présenter le concept de défense comme un bien public. Sans entrer dans le champ théorique des biens publics, nous mentionnons ici que la valeur de ce bien n'est pas mesurée à sa phase de «production», mais à sa phase de «consommation» dans un contexte où le 'producteur' de défense est le gouvernement par le biais de ses forces armées et où le 'consommateur' est le public. C'est particulièrement dans les périodes où les armées ne sont pas engagées dans des opérations, révélatrices de leurs capacités, qu'il est important d'évaluer le niveau de satisfaction du 'consommateur,' en l'occurrence le public.

Bien entendu, il n'y a pas d'instrument scientifique ou pratique pour mesurer avec précision ce niveau de satisfaction. Si nous mesurons l'attitude du public envers la défense, nous pouvons trouver que le public se satisfait de moins qu'il n'est nécessaire, pour autant qu'il se sente en sécurité, protégé et qu'il ne perçoive aucune menace directe l'amenant à évaluer la réactivité de la nation. Dans ce cas, il peut accepter non seulement l'allocation de moins de ressources que nécessaire, mais aussi une gestion dégradée du secteur de la défense. L'opposé peut aussi se produire – les attentes du public peuvent excéder le niveau de défense compatible avec les ressources disponibles, auquel cas le peuple n'est pas satisfait, même si aucune menace réelle ne met sa sécurité en danger.

Un des moyens de résoudre l'incertitude quant à la satisfaction du public par rapport au bien public qu'est la défense, est de l'impliquer dans le processus de *production* de la défense, notamment en améliorant la bonne gouvernance du secteur de la défense, ou alors en adoptant une approche professionnelle de la défense avec un management fondé sur la productivité ou sur tout autre type de conduite des activités de défense, ce qui entraînerait une interaction régulière entre le gouvernement et le public.

## **Institutionnaliser le contrôle démocratique de la défense**

Le contrôle démocratique ne peut fonctionner efficacement que quand il est pleinement institutionnalisé. Ce que signifie institutionnalisation fait toujours débat. Toutefois, au sens large, l'institution du contrôle démocratique de la défense comprend les agences étatiques impliquées dans les processus de formulation, d'agrément et de mise en œuvre des politiques et des stratégies de défense, ainsi que dans la boucle des prises de décision sur les questions de défense. Ces agences sont également impliquées dans la législation qui gouverne ces processus, comme dans les procédures qui leur permettent de travailler ensemble et d'appliquer correctement cette législation.

Les organismes officiels les plus communément impliqués dans le contrôle démocratique de la défense sont ceux formés de représentants directement élus par le peuple, à savoir le parlement et, dans certains cas, le chef de l'Etat (président), ou même l'exécutif; il y a aussi des agences nommées par le parlement au nom du peuple: le chef d'Etat (président) et le Cabinet/ Conseil des ministres/Gouvernement, quand ils ne sont pas élus directement par le peuple, ainsi que les ministères compétents, dont, bien sûr et en premier, le ministère de la défense.

Ce corpus législatif doit réglementer précisément quelles sont les agences impliquées dans le processus de contrôle démocratique, quelles sont leurs responsabilités et comment elles doivent être exercées. Plus encore, la législation doit préciser quelles seraient les pénalités sanctionnant un manquement à l'exercice de ce contrôle démocratique. Dans toute démocratie, le système légal et constitutionnel comporte des lois qui spécifient les mécanismes et les responsabilités dans l'établissement des systèmes de défense en temps de paix et de guerre; ces lois fixent les niveaux d'autorité pour les pouvoirs législatifs et exécutifs dans des situations telles que la déclaration de guerre, l'état d'urgence ou de siège, pour l'approbation des budgets ou pour lancer des missions militaires. Par exemple, dans des pays comme l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie et la Moldavie, il y a des similarités entre les dispositions prises pour exercer un contrôle démocratique sur les corps d'Etat habilités à utiliser la force armée, comme entre celles qui autorisent cet usage dans des situations données. Le format général pour la prise de décision en matière d'état de belligérance, de loi martiale, d'état de siège ou d'urgence est que le président décide pour chacune de ces situations et que le parlement approuve, valide ou change du tout au tout les décisions présidentielles.

Les procédures de contrôle démocratique comprennent aussi, en règle générale, la façon dont la politique de défense est formulée et dont sa mise en œuvre est contrôlée. Dans la plupart des nations, la branche exécutive du gouvernement comprenant le ministère de la défense et le chef de l'exécutif (le premier ministre et/ou le président), est responsable de la formulation de la politique et de la stratégie de défense. D'autres organismes compétents de l'exécutif sont dans un rôle de soutien pour cette formulation, telles que les agences de renseignement qui mènent le processus d'évaluation des risques, partie intégrante de la formulation de la politique de défense. Dans quelques cas ces procédures sont complétées, au niveau du chef de l'Etat par une agence autonome tel, par exemple, que le Conseil National de Sécurité ou le Conseil National de Défense. De tels conseils ont habituellement un rôle consultatif.

D'autres procédures sont utilisées pour valider ou approuver la politique et la stratégie de défense. Selon un clair principe démocratique, une telle approbation est du ressort du parlement. Même si le chef de l'Etat peut s'impliquer dans le processus d'approbation, il ne peut s'affranchir du pouvoir parlementaire.

Le contrôle de la mise en œuvre de la stratégie et de la politique de défense doit aussi être soumis à des procédures appropriées. Le principe de base est que l'organisme qui approuve cette politique et cette stratégie doit aussi en contrôler la mise en œuvre au moyen d'autorisations (budgets, niveaux de forces, missions, nominations des chefs civils et militaires, acquisition d'équipements majeurs etc.), ainsi que par des bilans, des auditions et des enquêtes.

## Dispositions parlementaires

Les parlements sont les instances représentatives majeures et les principales agences à pratiquer le contrôle démocratique de la défense. Les pouvoirs et les droits des parlements en matière de contrôle de la défense sont spécifiques à chaque nation, mais il y a aussi de nombreux aspects qui s'appliquent à toutes. Nous pouvons souligner deux séries de dispositions parlementaires: l'usage des pouvoirs et des droits parlementaires applicables à chaque domaine du gouvernement, et les pouvoirs et les droits spécifiques au domaine de la défense.

S'agissant des administrations publiques, les parlements ont le pouvoir de voter des lois, habituellement proposées par l'exécutif. Dans la plupart des pays, les membres du parlement ont aussi le droit de proposer de nouvelles lois ou des amendements aux lois existantes. Comme pour tout domaine public, les parlements votent des lois qui concernent tous les aspects de la défense. Le corpus législatif le plus courant en matière de défense comprend des lois sur la sécurité et la défense nationales, sur la loi martiale et sur l'état d'urgence, sur la mobilisation, le service militaire volontaire ou obligatoire, et sur les statuts des personnels civils et militaires.

Les parlements ont aussi le pouvoir d'approuver les politiques de l'exécutif.<sup>5</sup> Ce pouvoir s'applique aussi au secteur de la défense, du fait que les parlements sont habilités à approuver les politiques et les stratégies de défense proposées par le chef de l'Etat et/ou le gouvernement, telles que la stratégie nationale de sécurité, la stratégie ou le concept de défense nationale ainsi que les résultats du réexamen stratégique de la défense (*strategic defense review*). Ils ont aussi le pouvoir de décider de la façon dont l'argent public doit être dépensé. En conséquence, les parlements débattent, amendent, et votent des lois sur les budgets de défense.

Ce qui est très important est le droit et le pouvoir des parlements de contrôler la façon dont la législation ainsi que les approbations et décisions parlementaires sont mises en œuvre par la branche exécutive du gouvernement. Cela comprend le droit de poser des questions, d'appeler les membres de l'exécutif et leur état-major à témoigner, d'accéder à l'information classifiée, de mener des enquêtes parlementaires et d'organiser des auditions. En relation avec le secteur de la défense, ces droits et pouvoirs parlementaires s'appliquent à l'ensemble des personnels de la défense. Les

---

<sup>5</sup> Voir Born, *Contrôle démocratique*, 94–117.



parlements ont le droit de recevoir les rapports et les bilans sur les questions de défense soumises à l'approbation et à l'autorisation parlementaire.

Dans le domaine proprement dit de la défense, les parlements ont le pouvoir d'approuver ou d'amender les décisions sur l'usage de la force armée. Les parlements ont aussi le pouvoir de prendre les décisions finales en cas de guerre, de loi martiale ou en état d'urgence. Ils autorisent également les dépenses ordinaires de défense, telles que les programmes d'acquisition, le coût des missions extérieures ou ceux de l'ouverture—ou de la fermeture—de bases militaires. Dans de nombreux pays, les parlements sont très impliqués dans les décisions relatives aux contrats de la défense.

La plupart sinon tous les parlements conservent le droit de décider de l'emploi des troupes en mission extérieure. Habituellement de telles décisions comprennent l'énoncé de la mission, le mandat politique, le niveau d'engagement (nombre de soldats), les règles d'engagement, la délégation ou la rétention, du commandement et du contrôle, la durée de la mission et tout autre sujet connexe. Les parlements ont aussi le pouvoir d'autoriser des quotas de personnels civils et militaires employés dans des organismes de la défense, ainsi que le nombre total des militaires de rang élevé et, dans certains cas, d'approuver ou de valider les nominations à des postes de haut niveau.

Le processus d'acquisition de la défense est du plus haut intérêt pour la satisfaction du peuple considéré comme 'consommateur' du bien public appelé défense. Tous les parlements ne sont pas impliqués dans ce processus au-delà de l'approbation des programmes budgétaires qui incluent une information sur les acquisitions. Dans de nombreuses publications spécialisées, les auteurs préconisent davantage d'implication des parlements dans le processus de décision des acquisitions de défense, dans l'approbation ou l'endossement des politiques d'acquisition, dans la validation du besoin pour de nouveaux équipements et dans l'approbation de politiques et d'offres spécifiques de compensation.

## **Mesures d'exécution**

Les organes exécutifs du gouvernement contribuent à l'institutionnalisation des activités de contrôle du secteur de la défense. En règle générale, ces organes exécutifs sont le président ou le chef de l'Etat quand ils sont investis de fonctions exécutives, et le Cabinet ou le Conseil des ministres.

Les présidents/chefs d'Etat ont deux rôles distincts dans le contrôle démocratique de la défense. En tant que commandants en chef des forces armées nationales, ils sont sous le contrôle du peuple, directement ou par le biais des parlements qui, en tant que représentants du peuple exercent, dans les domaines de la défense qui rentrent dans leurs attributions, un contrôle démocratique sur le gouvernement et sur les structures militaires.

La fonction de commandant en chef est exercée par le chef d'Etat à la fois dans les démocraties présidentielles et semi-présidentielles, là où il est élu directement par le peuple et dispose de pouvoirs exécutifs plus ou moins étendus, ainsi que dans les démocraties parlementaires où le président est nommé par le parlement et ne dispose que de pouvoirs exécutifs limités. Nous devons garder en mémoire qu'il existe une différence conceptuelle entre la fonction de contrôle démocratique et la fonction de commandement et de contrôle, spécifique au système de gouvernance des forces armées. La différence réside dans le fait que le contrôle démocratique n'est pas lié au degré d'autorité exécutive dont est investi le président, tandis que le commandement et le contrôle reflète véritablement une telle autorité qui est généralement très étendue.

Les présidents ont diverses positions parmi les pouvoirs étatiques, qui s'échelonnent des pouvoirs représentatifs aux pouvoirs autoritaires. Dans de nombreuses nations, le président est la plus haute autorité en matière de défense et exerce son autorité à travers la branche exécutive du gouvernement. Les pouvoirs du président couvrent de la déclaration de guerre à la formulation des politiques de sécurité et de défense et aux décisions relatives à leur mise en œuvre.

La plupart des présidents ont des responsabilités dans la formulation des politiques de défense au niveau stratégique. Et c'est surtout quand ils disposent de pouvoirs exécutifs importants qu'ils contribuent aux décisions relatives aux ressources de la défense au niveau national, ainsi qu'à la coordination de diverses agences impliquées dans les questions de défense. Ils sont les décideurs en matière de défense et, dans certains cas, ils sont impliqués dans les décisions opérationnelles et tactiques. Il est primordial néanmoins sur le plan pratique que, quelque soit leur influence sur leurs ministères de la défense, les présidents ne court-circuitent pas leurs premiers ministres.

Dans beaucoup de pays, l'activité des présidents sur les questions de défense est soutenue par les conseils de sécurité/défense et par leurs cabinets. Ces conseils agissent selon des lois spécifiques qui règlementent leur composition et leurs responsabilités. Ils travaillent avec les ministères et les départements pour la sécurité du pays, et les principaux ministres en sont membres. Dans plusieurs cas, des membres du parlement en font aussi partie.

Quant aux cabinets ou aux organes exécutifs proprement dits, leurs pouvoirs émanent également du peuple, soit directement, comme c'est le cas du chef de l'exécutif lors d'une élection générale, soit par le biais des représentants du peuple, les parlements, quand ils élisent le chef de la branche exécutive du gouvernement. C'est à l'exécutif, avec le ministère de la défense dans le rôle majeur, que revient l'effort principal d'élaborer une défense efficace, compétente, accessible financièrement et justifiable.

La branche exécutive du gouvernement a la primauté de l'initiative des lois et a le droit de proposer les modalités selon lesquelles le secteur de la défense doit être institutionnalisé et gouverné. Elle a aussi le droit de publier des documents et des programmes de politique sur les aspects spécifiques de la défense. Le contrôle démocratique implique que ces droits de l'exécutif soient contrôlés par le parlement en vertu de son pouvoir de légiférer, d'approuver et d'autoriser.

Les principales responsabilités d'un gouvernement exécutif en matière de contrôle démocratique portent autant sur le contrôle de la mise en œuvre des décisions et des politiques de défense que sur le compte rendu de leurs résultats. La phase de rapport du processus démocratique prend place simultanément au niveau du parlement et du public.

Le rôle des ministères de la défense dans la formulation, l'approbation et la mise en œuvre des décisions de la politique de défense, est explicite dans les lois sur la défense. Le ministre de la défense est l'autorité publique spécialisée et centrale responsable du développement des forces armées; il organise, coordonne et conduit les activités de défense nationale. En termes de contrôle démocratique de la défense, les ministères sont à la fois sujets et objets car ils sont responsables du contrôle direct des forces armées et en même temps ils ont à rendre des comptes aux instances exécutives suprêmes (premier ministre et/ou président) et au parlement.

En termes de formulation et de mise en œuvre, un ministère de la défense évalue l'environnement politico-militaire; il identifie les risques et les menaces dans une optique militaire; il traite les demandes de moyens militaires provenant d'autres autorités publiques; et il contribue à la rédaction de la politique de sécurité ainsi qu'à la préparation des principales directives pour sa mise en œuvre.

Partie au gouvernement exécutif, ce ministère a l'initiative législative; il peut proposer une législation et une réglementation adéquate sur les questions de défense et il est impliqué dans la rédaction des propositions budgétaires. Il est également responsable de l'organisation de la recherche scientifique dans l'intérêt de la défense et de la mise en œuvre de ses résultats au sein des forces armées.

Le ministre approuve les documents de défense publiés par le chef d'état-major général et par les services du ministère, selon les dispositions légales. Les autres décisions politiques ou administratives prises par le ministre sont appliquées dans la totalité de l'établissement de défense sous son autorité. D'un autre côté, le ministre de la défense propose des décisions en matière de politique de défense qui sont soumises pour approbation par le parlement, directement ou via le chef de l'exécutif ou le chef de l'Etat, souvent après examen du conseil de sécurité nationale. Les ministères de la défense nationale sont aussi les principaux organes exécutifs responsables de la dissémination de l'information sur les questions de défense. Dans toutes les nations démocratiques, les ministères de la défense s'appliquent à rendre le cadre de la défense transparent aux hautes autorités comme au public.

## **Le critère de transparence dans l'institutionnalisation du contrôle démocratique**

Toutes les nations démocratiques développent des procédures de transparence pour les actions gouvernementales, en application de la législation sur l'information du public. Le principe clé est que le gouvernement se doit de rendre publics tant la politique et la stratégie de défense que ses résultats.

Ce principe a une double signification en assurant rendu de compte et crédibilité, l'un et l'autre jouant un rôle décisif dans le renforcement de la sécurité de la nation. On admet généralement qu'une nation démocratique n'est pas une menace pour la paix et la sécurité internationale et qu'une nation qui rend des comptes à son peuple en rend aussi à la communauté internationale. En même temps, une nation qui établit sa défense d'une manière transparente a aussi plus de crédibilité pour la communauté des Etats. Amis comme adversaires estimeront qu'une telle nation est capable de défendre son peuple, ses valeurs et ses intérêts contre toute menace identifiée.

En d'autres termes, la transparence des actions efficaces du gouvernement est d'une importance primordiale pour préserver et améliorer la sécurité. La seule condition est que l'action gouvernementale soit réellement efficace, et, de plus, crédible, c'est-à-dire que la politique énoncée par les agences gouvernementales soit effectivement et totalement mise en œuvre.

Il y a quelques conditions générales à remplir par une nation pour faciliter l'implication du peuple et de ses représentants dans un contrôle démocratique et transparent de la défense. L'une d'entre elles est que l'ensemble de la législation concernant la défense et établissant les responsabilités des différentes agences étatiques—dont celles du contrôle démocratique de la défense—soit ouvert au public. Tous les documents se référant à la défense (programmes politiques, stratégies de sécurité et de défense, livres blancs, bilans stratégiques, doctrines, budgets, etc.) soient aisément accessibles au public. Un pays démocratique doit disposer d'un cadre légal qui permet au public d'être informé des questions gouvernementales, défense y compris. Il doit aussi y avoir une protection légale du droit des citoyens à exprimer librement leur opinion sur le gouvernement en général et sur les questions de défense en particulier.

Les peuples doivent aussi disposer de moyens et de voies légaux pour faire rendre compte leurs représentants de leurs actions (et de leur absence d'action) au vu de leurs responsabilités qui sont les leurs en matière de contrôle démocratique de la défense. Bien entendu, les représentants du peuple doivent disposer, à leur tour, de tous les moyens et voies légaux pour faire rendre compte les organes gouvernementaux de leurs actions sur les questions de défense.

La transparence doit être garantie non seulement pour les décisions et leur mise en œuvre, mais aussi pour les actions projetées. Les décisions sur les questions

stratégiques telles que la définir ou redéfinir des missions de la défense ou une coalition, rejoindre ou non une alliance, engager des forces en opération extérieure, identifier de nouveaux risques et menaces sécuritaires, doivent être préparés, autant que possible avec la participation du public. Les documents sur les projets de politique de défense doivent être rendus publics et ouverts au débat public.

## **Le critère d'efficacité**

Le contrôle démocratique de la défense est un processus qui est déclenché par les attitudes du peuple et de ses représentants et qui est mis en œuvre dans un cadre institutionnel. La question est d'en connaître l'efficacité pour une nation donnée; avant d'y répondre il y a deux observations à faire.

La première est que le contrôle démocratique de la défense est spécifique à une nation. Cette spécificité tient au fait que la défense est, par défaut, propre à un pays et que le format ainsi que le contenu du contrôle démocratique sont influencés par les opinions et les actions des acteurs impliqués, en l'occurrence, le peuple et ses représentants d'une part et, de l'autre, le gouvernement, incluant les forces armées. En même temps, aucune nation n'est isolée dans l'architecture internationale de sécurité, et chaque degré d'intégration sécuritaire apporte sa panoplie de normes et de standards pour la gouvernance de la défense que la nation doit observer et/ou appliquer.

La seconde observation est que certaines forces motrices doivent nourrir le contrôle démocratique, sinon il risque de ne pas démarrer. Ces forces sont nationales et internationales. Parmi les forces nationales, se trouvent l'opinion publique, les activités des organisations de la société civile, l'attitude du peuple envers le gouvernement en général et envers la défense en particulier, la compétition entre les partis politiques pour de meilleurs résultats et pour un soutien plus affirmé du public, etc. Il y a aussi les forces motrices internationales, telles que les organisations internationales de sécurité qui proposent ou acceptent des normes et des bonnes pratiques applicables à toutes les nations membres. Ces forces ne s'excluent pas mutuellement ni ne rentrent en compétition; au contraire, elles sont souvent complémentaires dans le processus d'institutionnalisation du contrôle démocratique de la défense.

Les normes et les standards internationaux et nationaux sur la gouvernance de la défense rangent invariablement l'efficacité parmi les exigences premières. Compte tenu de ces deux observations, nous pouvons être d'accord sur le fait que le critère d'efficacité n'a qu'une expression intermédiaire. En d'autres termes, l'efficacité doit être évaluée par rapport à sa pertinence au regard du contrôle démocratique des activités de défense.

Il y a deux moyens d'évaluer l'efficacité du contrôle démocratique de la défense : en mesurant le niveau de satisfaction du peuple face à l'accomplissement et au résultat du contrôle démocratique sur le secteur de la défense, et en évaluant le

respect des normes et des pratiques internationales en vigueur. Quelques cadres théoriques sont aussi fondés sur des études comparatives de bonnes pratiques dans des nations démocratiques. Toutefois, étant donné la spécificité nationale des systèmes démocratiques, cette approche est moins complète que les deux autres et ne prend pas en compte les forces motrices qui sous-tendent le contrôle démocratique.

En termes d'institutionnalisation, les principaux domaines du contrôle démocratique sujets à évaluation dans tous les pays sont les dispositions prises pour faire des représentants du peuple les autorités suprêmes en matière de défense, ainsi que pour s'assurer que la défense sert exclusivement le peuple; les dispositions pour s'assurer que les intérêts du peuple, ses aspirations et ses opinions sont le socle de la politique et des activités de défense; et les dispositions et procédures pour garantir une distribution équitable et efficace des responsabilités de défense entre les acteurs étatiques.

Il n'y a généralement pas de méthodes agréées pour mesurer le niveau exact de satisfaction du public en matière de contrôle démocratique de la défense ou sa conformité avec les normes, les pratiques et les principes internationaux. Néanmoins, il y a quelques règles générales à suivre pour essayer d'évaluer les niveaux de satisfaction et de conformité.

En termes de dispositions légales et constitutionnelles destinées à faire des représentants du peuple les autorités suprêmes en matière de défense, nous pouvons au moins nous demander si les exigences suivantes sont honorées.

Premièrement, aucune décision stratégique concernant la défense—déclarer la guerre, la loi martiale, l'état d'urgence, rejoindre une alliance ou une coalition, etc.—ne peut être prise sans le consentement, l'endossement ou l'approbation du parlement. Bien sûr, il y a des cas où la question d'urgence est prise en compte et où les attributions pour l'appel initial sur des questions de défense telles que la déclaration de guerre ou l'engagement des forces armées sont laissées à l'exécutif. Et même dans ces cas-là, le parlement doit conserver le contrôle en limitant la période pendant laquelle l'exécutif peut exercer son pouvoir discrétionnaire et plus spécialement, en se gardant le droit de réviser et d'amender de telles décisions de l'exécutif.

Deuxièmement, tous les documents de politique de défense qui exposent le raisonnement stratégique menant au type, à la taille, à la composition, aux capacités des forces armées ainsi qu'au montant des ressources de la défense sont approuvés par le pouvoir législatif. Ainsi tous les concepts, stratégies, livres blanc ou bilans stratégiques qui en font état doivent être soumis à l'approbation parlementaire. Et, il découle de cela l'exigence de soumettre le budget de la défense pour approbation au pouvoir législatif avec un niveau de détail qui révèle les principales dépenses et leur destination, ce qui évite de laisser les décisions stratégiques dans les seules attributions de l'exécutif.

En termes de dispositions légales et constitutionnelles garantissant que la défense sert exclusivement le peuple souverain, nous pensons que les missions des forces armées doivent en tout temps être approuvées par le législatif. Il est aussi essentiel, par souci d'efficacité, que les forces armées soient placées entièrement sous le contrôle politique et sous direction civile. Il doit y avoir des dispositions suffisantes pour garantir que la direction de la défense, tant civile que militaire, rende bien compte aux représentants du peuple de toutes ses actions et responsabilités. De plus, il ne doit pas exister de forces militaires ou paramilitaires en dehors du secteur de la défense, donc hors du contrôle politique légal des représentants du peuple.

Et finalement, en termes de dispositions légales et constitutionnelles destinées à partager les responsabilités en matière de formulation et de mise en œuvre de la politique de défense au niveau des services publics entre le chef de l'Etat, le parlement, le cabinet et le ministre de la défense, ainsi qu'au sein du secteur de la défense entre les côtés politique et militaire, nous devons nous assurer que ces dispositions désignent clairement les documents qui touchent à la politique de défense (stratégies, programmes politiques, livres blancs, concepts, bilans, doctrines et directives), mais aussi quelle autorité en est l'auteur et quelle autre les a approuvés, quelle est la durée de validité avant révision et quelles sont les responsabilités en matière de rapport. Au minimum, le parlement doit approuver les documents politiques qui initient la politique et recevoir les rapports sur la mise en œuvre de cette politique.

## **Normes internationales de contrôle démocratique des activités de défense**

Les organisations internationales de sécurité établissent des normes et des pratiques agréées par leurs états-membres et qui sont soit recommandées soit obligatoires. Toutefois, il n'y a que quelques mécanismes qui permettent à ces organisations d'évaluer le respect par chaque état-membre des dispositions approuvées et pratiquement aucun qui se réfère au contrôle démocratique des forces armées. La plupart du temps, les Etats-membres sont politiquement liés à ces normes et à ces pratiques et appliquent ces dispositions à leur propre rythme. Néanmoins, les principes, les normes et les pratiques énoncées dans ces documents ont une signification importante pour les nations concernées. Non pas seulement parce qu'ils transforment la notion de contrôle démocratique en des exigences clairement identifiées, mais aussi parce qu'ils sont importants pour les peuples dans les efforts qu'ils font pour améliorer la démocratie dans leurs Etats.

Les Nations Unies ont publié les principes clés de la gouvernance de la défense dans le 'rapport de 2002 sur le développement humain.' Ce document ne lie pas légalement les Etats membres à une application pleine et inconditionnelle de tous ces principes.

**Tableau 1: Normes du Code de Conduite de l'OSCE (1994) sur les aspects politico militaires de la sécurité**

Normes inter-étatiques	Normes intra-étatiques
Principe de solidarité (si les normes et les principes de l'OSCE sont violés)	Contrôle démocratique et politique des forces militaires, paramilitaires et de sécurité intérieure, des services de renseignement et de la police
	Intégration des forces armées dans la société civile
	Orientation et contrôle efficace des forces militaires, paramilitaires et de sécurité par des autorités constitutionnellement établies investies d'une légitimité démocratique
Maintien des capacités militaires à hauteur des besoins de la sécurité individuelle ou collective	Approbation législative des dépenses de défense
	Modération dans les dépenses militaires
	Transparence et accès du public à l'information relative aux forces armées
Détermination des capacités militaires sur la base procédures démocratiques	Neutralité politique des forces armées
	Mesures de sauvegarde contre l'usage accidentel ou non autorisé de moyens militaires
	Ni tolérance ni soutien pour les forces qui ne rendent pas de compte à leurs autorités constitutionnellement établies ou ne sont pas contrôlées par elles.
Non-imposition de domination militaire sur d'autres Etats de l'OSCE	Dénier aux forces paramilitaires le droit d'acquérir des capacités de combat en plus de celles pour lesquelles elles ont été créées.
	Recrutement ou mobilisation respectueux des droits humains et des libertés fondamentales
	Droits et devoirs des personnels des forces armées reflétés par les lois et autres documents pertinents
Stationnement des forces armées sur le territoire d'un autre Etat en accord avec des conventions négociées librement et avec le droit international	Respect par les forces armées des dispositions du droit international humanitaire
	Responsabilité individuelle des personnels des forces armées soumis aux lois nationales et internationales
	Protection des droits du personnel servant dans les forces armées



Les Etats participant à l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE), considèrent le contrôle politique et démocratique de la défense comme 'un élément indispensable de stabilité et de sécurité' et s'engagent à «poursuivre l'intégration de leurs forces armées dans la société civile comme une manifestation importante de la démocratie,» ainsi qu'il l'est écrit dans les sections VII et VIII du code de conduite de l'OSCE sur la conduite des aspects politico militaires de la sécurité.

Dans le même temps, les signataires de ce code sont convenus que «les dispositions adoptées dans ce code de conduite sont politiquement contraignantes.» cela signifie que le code n'a pas le pouvoir d'un accord ou d'un traité international, qu'il ne doit pas être enregistré sous les dispositions de l'article 102 de la Charte des Nations Unies (lequel article stipule que seuls les documents enregistrés peuvent être invoqués devant tout organisme de l'ONU) et il appartient à chaque Etat participant de s'assurer que «ses documents et procédures internes pertinents, ou, quand cela s'applique, ses instruments légaux, reflètent les engagements faits dans ce code.»

Toutefois, l'engagement légal international n'est pas la seule force motrice dans la mise en œuvre de ces normes et de ces standards, ainsi que nous l'avons mentionné plus haut. C'est pourquoi nous avons décidé d'inclure les normes de l'OSCE dans ce chapitre (Tableau 1).



## Chapitre 2

# PARTICIPATION CIVILE A LA FORMULATION ET A LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE DEFENSE

La participation des civils dans la formulation et la mise en œuvre des politiques de défense et de sécurité est une caractéristique standard des sociétés démocratiques. La présence de civils à des postes de décideurs en matière de défense découle de la nature très politique de ces postes: ces civils doivent rendre des comptes directement au public, s'ils y sont élus, ou par le biais des parlementaires, s'ils y sont nommés. Le travail des civils dans les instances de la défense est nécessaire pour des raisons à la fois politiques et pratiques. On a besoin de personnel civil hautement spécialisé dans l'ensemble des établissements de défense, depuis les agents stratégiques de très haut niveau, tels que le chef de l'Etat ou le parlement, jusqu'au aux commandements militaires. Il est essentiel de s'assurer de la participation civile au processus de formulation et de mise en œuvre des politiques de défense et de sécurité. Dans tous les cas, les civils apportent une valeur ajoutée à la défense et contribuent aux tâches et au travail des militaires.

Ce qui précède est le fruit d'une réalité apparue assez récemment parmi les nations euro atlantiques. Et cela justifie pleinement le second objectif du PAP DIB du Conseil de partenariat euro atlantique (CPEA) de l'OTAN, qui prône le développement de «procédures efficaces et transparentes destinées à promouvoir la participation civile dans le développement de la politique de sécurité et de défense, y compris la participation des civils dans les institutions gouvernementales de défense, la coopération avec des institutions non gouvernementales et les dispositions pour garantir l'accès approprié du public à l'information sur les questions de défense et de sécurité.»<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Plan d'action du partenariat pour l'établissement de l'institution de défense (PAP-DIB). *Textes de base de l'OTAN*. NATO Basic Texts, 7 Juin 2004; [www.nato.int/docu/basicxt/b040607e.htm](http://www.nato.int/docu/basicxt/b040607e.htm).

## **Institutionnalisation du développement et de la mise en œuvre de la politique de défense**

Tout gouvernement démocratique est confronté à deux défis constants en matière de sécurité et de défense: comment renforcer et maintenir la confiance parmi les citoyens dans le fait que leurs intérêts et leurs attentes en matière de sécurité et de défense nationale sont bien servis par ce gouvernement; et comment renforcer et maintenir la confiance des acteurs internationaux<sup>2</sup> dans le fait que la nation contribue à la paix et à la sécurité internationale et ne constitue pas une menace pour la communauté internationale. Un autre défi permanent, qui n'est pas spécifique à la défense, consiste à convaincre les citoyens que les ressources publiques utilisées en leur nom par le gouvernement sont bien canalisées vers des objectifs et des buts clairement définis, justifiables et abordables.

Une politique de défense sensée et crédible est généralement la meilleure réponse à ces défis. La politique de défense fait partie intégrante des politiques étrangères et domestiques de l'Etat; elle est matérialisée par un ensemble de documents publics provenant des plus hautes autorités politiques visant à définir les aspects essentiels des activités de défense. Une place de choix est faite parmi ces documents à ceux qui traitent de la logique des dimensions de la défense, comme les objectifs et les intérêts nationaux, les menaces, les risques et les perspectives. Un autre aspect important est la somme des efforts que la nation souhaite et est prête à mettre dans sa défense ou, en d'autres termes, quel volume de ressources publiques doit être alloué à la défense. Il est aussi très important de définir, au moyen de cette politique de défense les missions de défense stratégique ainsi que la composition des forces armées (par exemple conscrits/volontaires, active/réserve, forces offensives/forces défensives, répartition entre les armées, commandements militaires, forces de soutien).

Certaines nations font figurer dans leurs politiques de défense leurs décisions, leurs préférences et leurs ambitions quant aux effectifs des forces et aux principales capacités de défense dans un avenir prévisible, ainsi que leur niveau d'engagement dans la coopération de défense internationale.

Une politique de défense sensée demande une vision à long terme afin de guider le développement des capacités de défense pour servir des buts et des intérêts ainsi que pour s'opposer aux menaces et aux risques, mais exige aussi une révision constante face aux changements de l'environnement sécuritaire—en termes d'évolutions des menaces et des perspectives—, comme dans les politiques étrangè-

---

<sup>2</sup> Les acteurs internationaux sont tous considérés comme des entités soumises au droit international, à savoir les Etats et les organisations internationales comme les Nations unies, l'OSCE et l'OTAN.

res et domestiques en termes d'intérêts, de préférences et de disponibilité de ressources.

Une nation qui bâtit son système de défense en fonction des intérêts, des objectifs et des aspirations de son peuple doit développer une politique de défense qui réponde à plusieurs questions stratégiques. Quelles sont les principales valeurs, aspirations et intérêts nationaux à défendre par la puissance militaire? Quels sont les buts nationaux à atteindre par des moyens militaires? Quels sont les principaux risques et menaces qui pèsent sur les valeurs, les aspirations et les intérêts nationaux? Quelles sont les principales opportunités dans l'architecture de sécurité internationale? Quelle est la place de la défense parmi les autres biens publics (éducation, santé, environnement, etc.) procurés par le gouvernement? Comment la société envisage-t-elle d'équilibrer la défense et la diplomatie en répondant aux questions de sécurité internationale? A quel compromis entre la défense et les autres composantes du secteur de la sécurité la société souhaite-t-elle arriver dans les affaires de sécurité intérieure?

Les politiques qui traitent de ces questions sont décrites dans les documents publiés et approuvées aux niveaux les plus élevés du gouvernement. Il appartient à chaque nation de déterminer le niveau de complexité du processus de développement de la politique de sécurité et de défense. Ces politiques peuvent souvent se trouver dans un ou plusieurs documents tels que la Stratégie nationale de sécurité, les Orientations politiques et stratégiques du secteur de la défense ou de la sécurité, ou les Perspectives stratégiques à long terme. La caractéristique essentielle de chacun de ces documents est d'être de nature politique ce qui implique qu'ils font partie, dans toute démocratie, des attributions du leadership civil.

Ces documents de politique peuvent avoir un statut légal ou exécutif, comme le montre le tableau 2 ci-dessous.

Dans certaines cultures politiques, ces documents portent le titre générique de 'grande stratégie.' Selon les sources les plus spécialisées, la «grande stratégie» semble être l'apanage des seules grandes puissances car elles seules sont capables de mettre sur pied et de déployer toute la batterie des moyens militaires et non militaires pour atteindre leurs objectifs stratégiques. Toutefois, comme chaque nation définit sa place et son rôle dans le concert des nations, et qu'en les définissant elle met au point le noyau d'une grande stratégie, nous pouvons nous accorder sur le fait que toute nation génère une «grande stratégie» à la condition qu'indépendamment de l'abondance ou de la rareté des moyens stratégiques dont elle dispose pour promouvoir une telle stratégie, elle ait répondu à toutes les questions précédentes.

Il existe trois conditions préalables à la formulation d'une politique de défense: un contrôle politique efficace sur les processus et les activités de défense, une institutionnalisation complète du processus de formulation de la politique de défense, et

Tableau 2: documents de politique de défense par statut.

<b>Documents de statut légal</b> Habituellement émis par la haute hiérarchie de l'exécutif et approuvés par le parlement		<b>Documents de statut exécutif ou organisationnel</b> Habituellement émis par le ministère de la défense (préparés par des personnels civils et militaires) et approuvés au niveau exécutif	
Type	Exemples	Type	Exemples
<b>Principaux documents politiques</b>	Stratégie Nationale de Sécurité Stratégie Nationale de Défense Concept Stratégique Perspectives Stratégiques de long terme	<b>Concepts et stratégies</b>	Stratégie militaire Stratégie d'acquisitions
<b>Orientations</b>	Orientation politique et stratégique	<b>Plans et directives</b>	Plan des capacités stratégiques Directive de planification de défense
<b>Bilans et revues</b>	Livre blanc de la défense Bilan stratégique de la défense	<b>Politiques exécutives</b>	Politique des personnels Politique d'information publique

des équipes adéquates d'experts et de chercheurs pour soutenir les décideurs à tous les niveaux de l'administration.

En termes d'institutionnalisation, le processus de développement d'une politique de défense doit comprendre des dispositions et des procédures constitutionnelles et légales complètes traitant le type, le titre et le contenu des documents de politique. Ceci est nécessaire, entre autres choses, car on abuse fréquemment de la notion de 'politique de défense' dans la littérature et dans la pratique gouvernementale quand on considère qu'un peu n'importe quoi est susceptible d'en tenir lieu.

Quand nous nous référons à ce type de documents de politique, nous avons en tête les dispositions institutionnalisées qui établissent le statut légal et imposent le pouvoir de chaque document. Les exemples des types de documents les plus courants sont les suivants: stratégie, orientation politique, concept de défense, programme politique, livre blanc, directive politique et ainsi de suite.

Il est également important d'institutionnaliser les autorités gouvernementales habilitées à émettre de tels documents, à les approuver, à mettre en œuvre les politiques ainsi qu'à évaluer et revoir leur application. Ces dispositions doivent être établies de manière législative, de pair avec des orientations claires sur la périodicité<sup>3</sup> et la validité<sup>4</sup> des documents de politique de défense. Une bonne pratique observée dans la plupart des sociétés démocratiques consiste à institutionnaliser aussi l'implication du public dans la formulation et l'application de la politique de défense en établissant des procédures claires pour l'information du public sur les questions de sécurité et de défense et pour son implication dans la rédaction de la politique de défense.

L'institutionnalisation de la politique de défense a pour condition essentielle que soit garanti un contrôle politique adéquat. Ce dernier renforce en effet le principe selon lequel la politique doit refléter les décisions politiques de haut niveau et être cohérente avec la vision stratégique de long terme. Il se réfère aussi à des arrangements et des procédures qui permettent aux autorités d'exécution de ne fonder leurs actions que sur les dispositions des politiques respectives. A notre connaissance, le contrôle politique implique que les autorités politiques et démocratiques reçoivent une information adéquate sur tous les aspects qui se rattachent à la défense, qu'elles aient le pouvoir de prendre des décisions sur tous les sujets pertinents, et qu'elles contribuent à la surveillance du processus de mise en œuvre.

Le besoin qu'ont les décideurs de la défense d'une équipe adéquate de soutien pour vaut aussi d'être discutée. Ces derniers, qui appliquent leur signature au bas des documents de politique de défense doivent se reposer sur le travail de personnels spécialisés dévoués et compétents qui préparent et soutiennent leur vision politique et leurs décisions.

La formulation des politiques de défense est un processus complexe et exigeant. Il implique de passer en revue un important volume d'information, l'usage d'outils d'analyse et de planification, des talents pour faire face à l'incertitude, des capacités pour évaluer les réalités sociales, économiques, culturelles, sécuritaires liées à la défense, ainsi qu'un pouvoir d'anticipation. Ceci étant dit, il devient évident que les équipes en soutien sont composées de civils, sélectionnés et employés strictement pour leurs capacités à remplir ces fonctions. Les militaires jouent aussi un rôle important dans le processus de formulation de la politique, mais dans des domaines li-

---

<sup>3</sup> La périodicité est un énoncé législatif qui définit quand un document de politique doit être émis, par exemple au début d'un mandat politique, au début d'un cycle de planification, tous les deux ans.

<sup>4</sup> La validité est un énoncé législatif qui définit la période de temps pendant laquelle les dispositions d'un document de politique sont valides ainsi que les domaines du gouvernement auxquels ces dispositions s'appliquent obligatoirement.

mités, en donnant leur avis d'experts sur des aspects tels que la génération et l'emploi des forces ou que les capacités militaires requises.

Ces raisons et toutes celles pour lesquelles la formulation et la mise en œuvre des politiques de défense doivent bénéficier du soutien d'équipes civiles, peuvent être résumées dans deux groupes d'arguments d'ordre politique et pratique. Les arguments politiques amènent à discuter de la primauté du politique dans la prise de décision, ce qui nécessite la présence d'une équipe civile pour préparer les décisions politiques, tout en observant que dans une démocratie les militaires n'ont pas de rôle décisionnel propre. Dans le même temps, la contribution de ces équipes à la politique de sécurité et de défense requiert fiabilité, confiance et loyauté – une condition plus commune chez les civils que chez les militaires. Les arguments pratiques se réfèrent principalement au fait que dans la plupart des domaines de la formulation et de la mise en œuvre d'une politique, un service civil compétent donne un meilleur retour sur investissement en matière de personnels qu'un service militaire compétent. Le plan de carrière des civils est plus adapté à la continuité du travail dans les équipes de défense, car l'éducation et la formation des civils spécialistes de sécurité et de défense a un rapport coût efficacité que l'éducation et la formation de militaires spécialistes dans les mêmes domaines. Dans le même temps, un service civil compétent permet un meilleur usage de l'expertise militaire dans les domaines spécifiques que sont les doctrines, l'entraînement militaire, la planification opérationnelle, le commandement et le contrôle.

## **Le processus de formulation de la politique de défense**

Le processus de formulation des politiques de défense est spécifique à chaque nation qui a son originalité dans le gouvernement du secteur public en général et de celui de la défense en particulier. Qui plus est, le niveau d'institutionnalisation de la politique de défense diffère, en termes de complexité, d'implication des corps et des agences étatiques dans la formulation, l'autorisation et la mise en œuvre. Néanmoins, il y a plusieurs aspects de ce processus qui sont communs à toutes les nations démocratiques. Il doit y avoir une ou plusieurs autorités émettrices de documents de politique de défense. Ces autorités peuvent se trouver au sein de la branche exécutive du gouvernement – le chef de l'Etat, le chef du gouvernement, le ministre de la défense- chacun avec son niveau d'autorisation. Il doit y avoir ensuite les autorités d'agrément ou d'approbation, habituellement au niveau du parlement. Et enfin les autorités de mise en œuvre, telles que le ministère de la défense et les agences de la défense. Un système de planification de défense qui procure des stratégies, des plans et des programmes sectoriels doit aussi être en place. Il existe un besoin institutionnel important de dispositions et de procédures pour l'implication des organisations de la société civile (OSC) dans la formulation de la politique de défense et de sécurité, dans sa mise en œuvre ainsi que dans l'évaluation de ses résultats.



Parlant de l'institutionnalisation des politiques de défense, il est important de respecter les principaux stades de leur formulation, notamment le stade de la clarification et celui de la définition des besoins de la défense. Ces stades s'appliquent à pratiquement tous les types de documents politiques, aux niveaux exécutif et législatif. Dans un système démocratique bien établi, ces stades sont transparents et les autorités d'approbation, comme le public, sont capables de réitérer indépendamment le processus avant de donner leur approbation officielle ou populaire.

Parmi les activités principales liées au stade de clarification, on peut citer: l'évaluation des concepts de la 'grande stratégie' applicables à la défense, tels que les valeurs, les buts et les intérêts nationaux, les risques et les menaces à la sécurité nationale qui doivent être traités par les moyens militaires, les perspectives, l'accessibilité et la faisabilité des options politiques; les prévisions d'allocation de ressources; et l'évaluation des conditions existantes pour la mise en œuvre, telles que les structures de commandement et de contrôle, les forces, le système de planification de défense, la connaissance, les talents, la volonté organisationnelle etc.

Nous pouvons aussi identifier à ce stade des activités telles qu'une évaluation des besoins pour une mise en œuvre convenable de la politique. Cela comprend la prise en compte des risques qui peuvent survenir pendant la formulation et la mise en œuvre de cette politique, dont ceux qui sont externes au secteur de la défense, quand la politique de défense est liée à d'autres politiques nationales, à la perception publique, aux risques financiers et à d'autres risques de mise en œuvre.

Les principales activités liées au développement des exigences de la défense comprennent l'identification des besoins pour la promotion de la sécurité internationale avec recours aux moyens militaires, tels que ceux qui découlent des engagements internationaux (alliances, coalitions, partenariats, ONU) et pour la coopération régionale. D'autres besoins identifiés à ce stade concernent des missions de défense stratégique et sont satisfaits par la mise sur pied de forces appropriées telles que les forces et les capacités de souveraineté combinées avec les forces déployables, de réserve et/ou mobilisées.

Chaque fois que les forces militaires ont des missions domestiques, telles que l'urgence civile ou le secours humanitaire, les besoins qui en découlent doivent aussi être identifiés.

## **Les civils et la défense**

Nous avons déjà établi que les politiques de sécurité et de défense étaient des affaires civiles de par leur nature-même d'entreprises politiques. Toutefois, il n'est pas à la portée de tous les civils de remplir les tâches, hautement spécialisées de formuler les politiques de sécurité et de défense, ou de les appliquer, ou de contrôler ces processus. Du fait de leur nature très spécifique, des voix se sont élevées pour proposer

que les domaines de la sécurité et de la défense entrent dans les attributions d'officiers militaires spécialement formés et entraînés.

Cela s'est toujours révélé défectueux dans les systèmes démocratiques. Même dans les sociétés où les militaires jouent des rôles importants dans le gouvernement de l'Etat, les tâches de formulation, de mise en œuvre et de contrôle des politiques de sécurité et de défense demeurent civiles, bien que remplies par des militaires. Les civils ont un rôle important à jouer non seulement aux niveaux les plus élevés de la prise de décision, mais aussi dans toute la hiérarchie gouvernementale. Il convient que ce rôle soit joué par des personnels civils qualifiés au sein des structures de l'administration publique, le ministère de la défense y compris, et par un travail au service des organismes gouvernementaux et non gouvernementaux spécialisés.

En termes institutionnels, le rôle des civils dans le développement des politiques de sécurité et de défense doit être bien établi et visible pour le public; des procédures claires doivent être adoptées pour traduire ces politiques en plans et en programmes, pour les évaluer en termes d'opportunités, de risques et de coûts et pour les réviser chaque fois que nécessaire.

En termes plus généraux, il y a trois catégories de civils spécialisés dans la défense: les décideurs aux niveaux stratégique et exécutif/opératif; les équipes civiles; et les membres des organisations civiles, telles que les agences gouvernementales pour la recherche et l'enseignement ainsi que les organisations de la société civile.

Les décideurs jouent un rôle au niveau à la fois stratégique et opératif. Habituellement, le chef de l'Etat et/ou le chef du gouvernement exécutif, ainsi que les membres du parlement sont des décideurs au niveau stratégique, alors que les membres du gouvernement, le ministre de la défense et les vice-ministres, les secrétaires d'état et les directeurs au sein du ministère de la défense prennent les décisions exécutives/opératives.

Les chefs d'Etat et de gouvernement sont ces civils qui dirigent, au niveau stratégique, le processus global de définition des orientations de défense et de sécurité. Ce sont eux qui émettent les principaux documents de politique de défense et de sécurité et qui les remettent au parlement pour acceptation et/ou approbation. Dans de nombreux pays, ils ont aussi des pouvoirs exécutifs étendus en matière de défense. Les politiques dont ils ont à décider sont mises au point à la fois par leurs propres équipes et par les autorités qui leur sont subordonnées (usuellement par les ministères, mais il n'est pas rare qu'ils décident à partir des propositions faites par les états-majors de la défense).

Les parlements sont les autorités stratégiques civiles qui approuvent la politique de défense et de sécurité. Il y a des nations dont les parlements sont impliqués aussi dans les décisions du niveau de l'exécutif, surtout pour les autorisations de dépense, les programmes, les missions opérationnelles, le déploiement des forces et les nominations des hautes personnalités militaires. L'existence dans ces parlements de

commissions ou de comités spécialisés dans les affaires de défense et sécurité rentre dans le cadre de cette discussion sur la place des civils dans la défense. Normalement ces commissions préparent les décisions en vue de leur présentation et de leur approbation par l'assemblée plénière.

Les membres du cabinet (conseil des ministres) et en particulier le ministre de la défense, sont les décideurs civils les plus courants au niveau opérationnel/exécutif. Ils émettent des documents de politique tels que les stratégies, les plans, les programmes, les directives et les mesures exécutives (d'organisation). Ils contribuent pleinement à la préparation des propositions pour les décisions stratégiques en apportant l'essentiel de l'information requise pour de telles décisions.

Toutes ces catégories de décideurs civils occupent des positions politiques. Idéalement, ils devraient être capables de maîtriser les questions spécialisées de sécurité et de défense, et ils ont souvent le bagage culturel et l'expérience professionnelle appropriés pour agir dans ces domaines. Toutefois, il n'est pas absolument nécessaire d'avoir une connaissance et des savoir-faire étendus dans ces domaines pour occuper une position politique. Ce qui est important pour un décideur civil c'est d'avoir une vision politique, une culture démocratique, une compréhension approfondie des intérêts, des besoins et des préférences du peuple, en termes de sécurité et de défense, mais aussi d'être soutenu par une équipe compétente et de confiance.

Quant aux membres des équipes civiles, les civils impliqués dans la formulation et la mise en œuvre de la politique de défense peuvent servir dans l'équipe permanente du conseil de défense et de sécurité présidé par le chef de l'Etat ou du gouvernement; dans l'équipe permanente de la commission de défense et de sécurité du parlement; dans l'équipe des conseils de défense et de sécurité du premier ministre; dans l'équipe civile du ministère de la défense; et comme membres civils des états-majors des commandements militaires.

Dans le monde démocratique, toute politique de défense et de sécurité correctement conçue et efficace tire bénéfice des dispositions et des procédures qui permettent de coopérer avec les organisations civiles, gouvernementales ou non. Ces organisations jouent un grand rôle dans la production de documents de recherche et occasionnels, dans l'organisation de conférences, nationales et internationales, et de séminaires sur les questions de défense et de sécurité, et dans la publication de rapports commandés par les agences gouvernementales et la société civile. Elles sont aussi les mieux placées pour présenter des politiques ou des stratégies alternatives de sécurité et de défense pour le débat public. Elles sont également très actives dans les débats publics sur la politique de défense et de sécurité aux côtés des autorités gouvernementales.

Les membres des organisations civiles disposant d'une expertise avérée en matière de défense et de sécurité sont fréquemment invités à participer aux commissions et aux groupes de travail interservices pour rédiger les projets de documents

de politique essentiels, pour témoigner devant des commissions parlementaires et pour s'adresser au public par voie de presse. Souvent, ces organisations civiles sont des réservoirs d'officiels (potentiels) et d'experts de haut niveau.

## **Institutionnalisation de la participation civile à l'organisation de la défense**

La culture institutionnelle de la participation des civils dans les organisations de défense incorpore une législation appropriée sur le service civil ou public, qui renforce le statut des fonctionnaires, les codes de conduite, les déroulements de carrière, les droits et les obligations et bien d'autres choses. Nous pouvons aussi identifier sous les dispositions institutionnelles, les pratiques en matière de gestion des personnels civils, comme les salaires attractifs, des programmes de gestion de carrière et d'autres encouragements, le tout lié à des campagnes de recrutement efficaces. Tout cela est complété par des pratiques de gestion organisationnelle, telles que l'instauration ou l'affectation de positions réservées pour les civils au sein des organisations de la défense, des procédures de travail propres aux civils travaillant dans des positions exécutives ou subordonnées, des procédures d'habilitation de sécurité et d'autres encore.

Dans les ministères de la défense en particulier, les civils apportent une contribution essentielle dans des domaines tels que l'initiative législative (en proposant une législation et des règlements adéquats sur les questions de défense), la rédaction de projets de documents politiques (stratégie de défense orientation politique, révision de la défense, livre blanc), la planification de défense, y compris la rédaction de propositions budgétaires, la politique des personnel, les acquisitions et l'audit des dépenses des ressources publiques.

Les dispositions et les procédures qui précisent le rôle des civils dans la formulation, de la politique de sécurité et de défense font partie du cadre institutionnel pour le développement et la mise en œuvre d'une politique de défense (voir ci-dessus). D'autres arrangements et procédures traitent de l'emploi des civils tant dans des positions de direction que d'exécution au sein des ministères, agences et commandements de la défense; elles traitent aussi de la façon de garantir une coopération gouvernementale avec les organisations de la société civile sur les questions de défense.

Willem F. Van Eekelen a fait la liste complète des bonnes pratiques et de ce qu'il appelle 'recommandations' dans le domaine du contrôle civil de la défense,<sup>5</sup> en assurant justement qu'en démocratie il n'y a pas de système de défense fonctionnel qui ne

---

<sup>5</sup> Willem F. van Eekelen, "Relations civilo militaires et formulation de la politique de sécurité," dans van Eekelen et Fluri, eds. *Defence Institution Building*, 91–120.

bénéficie du soutien total du peuple. De sa liste particulièrement exhaustive nous pouvons mettre l'accent sur les aspects suivants.

Un système de défense efficace et qui réussit reconnaît clairement la primauté du politique au ministère de la défense, avec les civils dans le rôle de direction et les militaires dans un rôle de soutien, ce qui oblige ces derniers à rendre des comptes aux membres, démocratiquement élus, du parlement. Tandis que les militaires n'ont pas de rôle en propre dans l'élaboration de la politique, leur avis professionnel doit être soigneusement pris en compte dans le processus de formulation et de décisions politiques.

En tant que civils essentiels pour l'élaboration de la politique, les membres du parlement doivent être formés à la technique et à la responsabilité de faire rendre compte les militaires. Les parlementaires peuvent améliorer leur expertise en participant aux assemblées des organisations multilatérales (OTAN, UE, OSCE) qui n'exercent pas de contrôle démocratique au sens strict du terme, mais qui sont importantes en raison de leur rôle dans l'élaboration des consensus.

Il n'y a pas de règles absolues quant au nombre de fonctionnaires servant au ministère de la défense. Pendant la guerre froide, les militaires occupaient un nombre disproportionné de postes pour permettre à leurs titulaires d'être transférés dans les unités de réserve en cas de mobilisation. Dans une force professionnalisée, cet argument ne joue plus qu'un faible rôle. À cet égard, les considérations financières militent en faveur des civils car les militaires sont plus onéreux en termes de salaires et ils prennent leur retraite plus tôt. Les fonctions dans lesquelles les fonctionnaires civils sont indispensables sont les directions qui traitent de politique générale (différentes donc de l'état-major général) et de contrôle financier. Ils doivent aussi jouer un rôle, avec leurs collègues militaires, dans les acquisitions et les directions de personnels, ce rôle est susceptible d'évoluer car les pratiques dans le domaine des acquisitions et des conditions de travail approchent celles du secteur civil.

Les parlements nationaux doivent développer leurs équipes d'experts professionnels pour maintenir leurs membres pleinement informés des questions essentielles de sécurité et des données connexes. L'expertise civile est surtout nécessaire pour le soutien des commissions permanentes de défense dans des domaines tels que l'examen du budget ou la préparation des décisions sur l'acquisition d'armement, dans lesquels seuls des experts sont en mesure de juger des mérites des options alternatives.

Les gouvernements doivent encourager le développement d'un cadre d'experts politiques dans le domaine public, spécialisés dans une grande variété de questions de sécurité et capables de susciter des débats publics à travers leurs publications et les articles de presse.

Ce sont les civils qui sont les mieux à même de servir dans des structures réglementaires d'audit destinées à prévenir la corruption, les fraudes et les abus de ressources publiques.

Les débats ouverts sur la politique de défense n'ont pas lieu d'eux-mêmes, mais doivent être nourris par des apports de la société civile. Les auditions ne sont intéressantes que dans la mesure où elles sont organisées dans le but d'avoir des commentaires sérieux et des options alternatives. Le débat peut être structuré en chargeant les organes gouvernementaux et non gouvernementaux de donner leurs avis consultatifs qui sont publiés et procurent ainsi une base documentée de discussion.

Il est également très recommandable d'encourager la tenue d'un débat national, ouvert et documenté avant que des décisions majeures ne soient prises sur la sécurité nationale ou sur d'autres questions militaires. La meilleure façon de faire est de publier des livres blancs complets qui définissent les intérêts nationaux, les obligations internationales, le niveau d'ambition et les capacités nécessaires pour mettre tout cela en œuvre. La commission de défense du parlement doit organiser des auditions d'experts et d'organisations non gouvernementales. Son équipe doit faire une analyse préliminaire des propositions faites et des sujets susceptibles de prêter à controverse. La presse écrite, la radio et la télévision sont généralement promptes à s'emparer de telles questions.

La pratique et les dispositions destinées à diriger les organismes de la défense doivent aboutir à une dépolitisation complète des militaires. C'est une exigence à double sens: les militaires ne doivent avoir aucun rôle politique dans la société et, dans le même temps, l'interférence de la politique dans les questions militaires professionnelles doit être minimale.

## Chapitre 3

# **CONTROLE LEGISLATIF ET JUDICIAIRE DE LA DEFENSE**

Dans toute démocratie, le peuple délègue ses pouvoirs aux principales branches du gouvernement et, ce faisant, elles prennent des dispositions conditionnelles, légales et institutionnelles pour se réserver le droit de sanctionner les actions de la gouvernance par des mesures politiques, administratives et coercitives appliquées dans le cadre du processus de contrôle démocratique. Cette observation vaut autant pour le secteur de la défense que pour tout autre domaine et elle est validée par le troisième objectif du plan d'action du partenariat pour l'établissement des institutions de défense (PAP-DIB) du Conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA) de l'OTAN; cet objectif préconise le développement d'«un contrôle législatif et judiciaire efficace et transparent du secteur de la défense, y compris des dispositions appropriées pour conduire ce processus en toute légalité.»

### **Le concept de contrôle démocratique**

La démocratie ne se résume pas à des élections libres. En réalité le véritable exercice démocratique commence après que le peuple ait investi ses représentants du pouvoir de gouverner la société en son nom. Il existe différents mécanismes, imbriqués, de contrôle démocratique. Dans certaines nations, le pouvoir exécutif est directement délégué dans la mesure où le peuple élit directement son gouvernement exécutif ou, au moins, son chef. Dans d'autres pays les représentants du peuple sont chargés de déléguer les pouvoirs exécutifs au nom du peuple. Dans tous les cas, les parlements conservent d'importants pouvoirs de contrôle, alors que les cours de justice examinent la façon dont les lois représentent les intérêts du peuple, et comment elles sont mises en œuvre et respectées. Il est important de se souvenir que le principe de la séparation des pouvoirs, qui définit les attributions grâce auxquelles les branches du gouvernement exercent leur autorité sur la vie publique, doit toujours être complété par des dispositions de contrôle démocratique. Sinon les branches législatives, exécutives et judiciaires pourraient tendre à s'autogouverner et à s'éloigner du peuple dont ils tirent leur pouvoir.

En termes institutionnels, le contrôle démocratique comprend des dispositions constitutionnelles et légales qui déterminent la structure du gouvernement avec ses

principales branches – législative, exécutive and judiciaire, le type, le niveau et la nature des pouvoirs que le peuple délègue à chacune de ces branches ainsi que les procédures de contrôle des activités de chaque branche par les autres branches du gouvernement.

Nous pouvons classer les principaux attributs ou caractères des pouvoirs exercés par les branches législatives et judiciaires d'un gouvernement démocratique en attributs consécutifs, continuité, transparence mutuelle, responsabilité et intervention directe.

Les attributs consécutifs permettent à chaque branche du gouvernement d'exercer son contrôle et d'être consécutivement l'objet de contrôles. Quand la branche législative exerce ses pouvoirs de contrôle sur l'exécutif, elle se trouve dans une position de contrôleur et l'exécutif dans une position de contrôlé. Quand la branche exécutive supervise l'administration publique centrale ou locale, elle demeure sujette au contrôle législatif tout en exerçant son propre pouvoir de contrôle. Le fait de disposer d'attributs consécutifs, permet à la branche législative de réguler, par des lois et des codes l'activité des cours, mais cela n'empêche pas la branche judiciaire d'exercer un contrôle judiciaire sur les activités de l'exécutif et même sur celles de la branche législative. Nous pouvons identifier une autre combinaison d'action et d'assujettissement consécutif dans des situations où l'exécutif prend une initiative législative ou quand il est impliqué dans un processus judiciaire avec parties civiles et défenseurs publics. Ce qui est intéressant dans cette dualité consécutive c'est que ces pouvoirs de contrôle s'étendent aussi à l'action de surveillance propre au gouvernement.

Le caractère de continuité souligne le fait que le contrôle est une activité continue pour chaque branche du gouvernement et, indépendamment des circonstances, une branche exerce ses pouvoirs de surveillance sur les autres branches du gouvernement.

La transparence mutuelle suggère que le contrôle exercé par une branche du gouvernement est transparent pour les autres branches—mais aussi au public—alors que la responsabilité signifie que chaque branche du gouvernement se doit de rendre des comptes, en termes politiques, administratifs ou légaux, aux autres branches.

Nous avons aussi mentionné la caractéristique d'intervention directe. Dans certains cas précis, c'est à la branche qui contrôle d'intervenir directement dans l'activité de la branche contrôlée pour en sanctionner ou corriger l'action.

Du fait que la défense est finalement l'expression de la puissance militaire d'une nation, il est naturel que le secteur de la défense, en tant que l'un des domaines publics, soit l'objet d'un contrôle démocratique continu. Etant donnée la nature hautement spécifique de ce domaine, on peut se demander à quel niveau de spécialisation doit se situer le contrôle judiciaire et législatif de la défense. Il n'y a pas de ré-



ponse claire et nette à cette question. Différentes démocraties y ont apporté des solutions diverses, certaines plus sérieuses et plus efficaces que d'autres. Il y a les nations qui insèrent autant d'expertise militaire que possible dans les corps de contrôle, alors que d'autres ouvrent le secteur de la défense au maximum pour y implanter des méthodes de gouvernance provenant des domaines publics civils. Et, bien entendu, il y a les nations qui combinent les deux approches.

Le principe fondamental est que les spécificités du domaine de la défense, y compris le besoin de secret et de confidentialité, ne doivent pas empiéter sur l'exercice de son contrôle démocratique. Les contrôles judiciaires et législatifs du secteur de la défense sont des composantes du contrôle démocratique en ce sens que les représentants élus ou nommés remplissent leurs fonctions au nom du peuple. Les membres du public doivent s'intéresser au niveau d'efficacité et d'efficience de cette fonction, et le peuple en général doit en fin de compte se prononcer sur la qualité du contrôle démocratique de la défense exercé par leur gouvernement.

L'objet du contrôle législatif et judiciaire de la défense est le fonctionnement du secteur de la sécurité, sa gestion, la qualité et les résultats de ses opérations, ainsi que la qualité de ses programmes, dans le cadre des attributions légales et des fonctions des organismes de la défense et dans la limite des fonds publics alloués ou approuvés par les parlements. Par ailleurs, l'objet de l'intérêt du public pour le contrôle démocratique de la défense est le fonctionnement général et détaillé des branches législatives et judiciaires du gouvernement dans l'accomplissement de leurs tâches de contrôle.

Si nous examinons, en qualité de membres informés du public, l'ensemble du fonctionnement du gouvernement, notre intérêt se portera principalement sur les indications montrant que les fonctions de contrôle des corps judiciaires et législatifs sont clairement mentionnés dans la constitution et dans la législation idoine. Nous aimerions aussi être sûrs que le cadre légal comprend des procédures d'ensemble autorisant le parlement et les cours de justice à exercer des fonctions de contrôle. De plus, nous aimerions être certains que le processus de contrôle démocratique est transparent pour le public; sinon, toute tentative d'évaluer la performance du gouvernement serait futile.

Nous voudrions nous assurer aussi, dans l'enquête générale de performance, que le parlement et les cours de justice améliorent constamment leurs activités en se fondant sur les résultats et les conclusions du processus de contrôle, et que les sanctions politiques et légales sont appliquées d'une façon juste et constructive.

En termes de résultats détaillés du gouvernement, ou de ses activités de contrôle de la défense, nous aimerions être sûrs que notre gouvernement prend des mesures actives pour contrôler le secteur de la défense, et en particulier l'application des dispositions légales et la mise en œuvre des politiques approuvées. Dans ce contexte, nous souhaitons que l'exécutif agisse activement en rendant compte au parlement

des résultats de l'application de la politique, qu'il initie une nouvelle législation sur les questions de défense et observe la réaction du parlement à de telles initiatives. Et nous voudrions constater que les cours de justice agissent impartialement et efficacement en faisant appliquer la législation de défense et en sanctionnant toute violation.

## **Le pouvoir législatif**

Le contrôle législatif est un facteur de démocratie pour les corps législatifs dans l'exercice de leur pouvoir de promulgation des lois, d'approbation des politiques publiques et d'autorisation des actions de l'exécutif. Les corps législatifs appliquent des sanctions politiques pour affirmer pratiquement leur contrôle. Ils ont le pouvoir de décréter des lois qui réglementent tout le spectre de la vie publique, d'agréer les politiques propres à chaque domaine public, et d'autoriser les actions de l'exécutif visant à mettre en œuvre ces politiques dans un cadre légal. Dans ce contexte, il est important de se souvenir que la branche législative d'un gouvernement démocratique a aussi le pouvoir de contrôler la branche exécutive et d'imposer des sanctions chaque fois que l'administration manque au respect des politiques et des autorisations données par le législatif.

Habituellement, ce pouvoir législatif prend la forme de fonctions parlementaires, tels que la promulgation des lois, l'approbation des politiques exécutives, l'autorisation, la nomination de personnalités publiques, la ratification des actes internationaux et d'autres engagements bi- ou multilatéraux à l'étranger.

En considérant cette fonction de promulgation de la législation, nous observons que les parlements exercent leur contrôle législatif en votant de nouvelles lois ou en modifiant celles qui existent, ou en dérèglementant les lois obsolètes ou inappropriées. L'aiguillon qui pousse à de telles mesures n'est autre que le contrôle continu et élaboré de la façon dont l'exécutif et la société en général respectent les lois et dont ces lois servent l'intérêt public. Chaque fois que le corpus législatif ne correspond pas adéquatement aux besoins courants et futurs de la société, ou chaque fois que les actions gouvernementales sont faussées par des dispositions légales inappropriées, ou par l'absence de dispositions légales, le parlement a le pouvoir d'exercer sa fonction de législateur pour corriger de telles situations.

En termes de politique d'approbation, les parlements ne peuvent se contenter de voter sur les politiques publiques proposées par l'exécutif. Ils doivent, par un contrôle législatif efficace, amener l'exécutif à mettre en œuvre ces politiques telles qu'elles sont approuvées.

On appelle la fonction parlementaire d'approbation des programmes et des budgets gouvernementaux, fonction d'autorisation. C'est l'un des plus puissants facilitateurs du contrôle législatif. Il permet aux parlementaires de connaître, au nom du

peuple, la logique des dépenses publiques, leur retour d'expérience et les résultats attendus.

Pour ce qui concerne le contrôle législatif, sa fonction de nomination des hauts fonctionnaires aux postes essentiels donne au parlement le pouvoir de rendre responsables vis-à-vis de lui, les personnalités qu'il a nommées ou confirmées à des postes publics politiques, administratifs ou d'une autre nature.

Pour tout domaine public, la plupart des nations demandent à leur parlement de contrôler le respect des dispositions des documents ratifiés par d'autres pouvoirs étatiques et demande de lui en répondre.

Ces fonctions sont exercées au travers de dispositions et de procédures parlementaires, dont la liste ci-dessous devrait couvrir:

- le travail de l'équipe permanente du parlement sur l'analyse des programmes, l'analyse budgétaire, la collection de données, les audits et les rapports spéciaux;
- le travail des commissions permanentes qui conduisent les enquêtes, les auditions, les témoignages etc.;
- les rapports reçus des autres branches du gouvernement sur la mise en œuvre des programmes et de la politique ou sur l'application de la législation;
- enfin et surtout, les activités plénières telles que les débats, les questions et les interpellations parlementaires.

Toutes ces procédures doivent être raisonnablement transparentes, car le peuple doit être informé en tout temps de la façon dont ses représentants usent de leur pouvoir et comment le contrôle législatif est exercé en son nom.

## **Contrôle législatif de la défense**

La branche législative d'un gouvernement démocratique exerce sa fonction de contrôle de la défense au moyen d'un système institutionnel d'approbation, d'agrément et d'autorisation de la législation, de la politique, des programmes, des budgets et des activités majeures de défense. Cette fonction de contrôle législative entraîne des investigations et des sanctions politiques en rapport avec l'application de la politique et de la législation.

Les parlements enquêtent sur la façon dont l'exécutif respecte la législation, met en œuvre les politiques et les décisions avec des moyens actifs et passifs, formalisés dans la constitution et dans la législation appropriée et détaillés dans les procédures du parlement et de l'exécutif.

Une enquête active du parlement ne signifie pas qu'il agit en fonction d'un cas porté à son attention, mais de sa propre initiative. En menant une enquête parlementaire active, le parlement procède habituellement à une analyse complète des

résultats de la défense, tels que la façon dont les organisations de défense atteignent leurs objectifs et accomplissent leurs missions. Il évalue aussi la pertinence de la législation de défense, examine la consistance des politiques de défense en vigueur et audite l'exécution du budget de la défense.

Les principaux outils parlementaires utilisés pour une enquête parlementaire active comprennent les rapports internes, les enquêtes indépendantes, les auditions parlementaires, les témoignages, les questions et les interpellations ainsi que les débats, les motions et les décisions parlementaires.

Les investigations parlementaires passives sont fondées sur l'information, dûment fournie par l'exécutif, relative à l'application des politiques, en vertu du principe selon lequel, dans les démocraties, le gouvernement est tenu par la loi de rendre compte au parlement, sur une base régulière, de tous les développements en matière de défense. Parmi les principaux thèmes de ces rapports figurent les bilans intérimaires et définitifs des principaux programmes de défense approuvés par le parlement, tels que: la transformation des forces, la reconversion des forces de défense, le développement des capacités, les réductions d'effectifs, etc. Le ministère de la défense ou le gouvernement peuvent aussi rendre compte au parlement des résultats intermédiaires et définitifs des missions opérationnelles approuvées par le parlement, telles que la guerre, la participation aux opérations d'une alliance ou d'une coalition, les opérations de maintien de la paix, l'aide humanitaire et ainsi de suite. De nombreux parlements sont aussi informés de l'exécution du budget de la défense dans le cadre du budget général, ou séparément, et ceci ne constitue pas forcément une activité dédiée à la défense.

En termes d'activités visant à sanctionner le gouvernement, le parlement se livre à des examens de la législation courante, des politiques approuvées et du rendement des personnes affectées à des postes gouvernementaux.

La révision de la législation couvre la régulation et la dérégulation de la législation en vigueur, dans le but de refléter les réalités sociales, politiques, économiques et sécuritaires, nouvelles ou changeantes, qui impactent le secteur de la sécurité. La révision des politiques est utilisée pour examiner la validité des objectifs politiques permanents, des priorités et des problèmes de sécurité et de défense qu'elles traitent.

En même temps, les parlements valident ou ajustent les méthodes, les cadres et les processus de mise en œuvre de la politique, quand celle-ci fait partie de leurs attributions. Ils doivent aussi réévaluer les responsabilités, les ressources et les calendriers de mise en œuvre des politiques. Ces actions de révision, menées en harmonie avec une juste évaluation de l'efficacité et de l'efficience des politiques de défense dûment approuvées ainsi que de leur impact sur les questions et les problèmes identifiés au niveau parlementaire, doivent conduire à la décision de poursuivre ou de corriger la politique de défense en question. Une orientation politique doit alors

s'ensuivre à l'attention de l'exécutif à des fins de mise en œuvre des décisions parlementaires. Ces dernières se réfèrent habituellement à la poursuite du soutien politique ou à la prise de sanction à l'égard des civils et des militaires nommés ou confirmés par le parlement, jusqu'à leur remplacement, mesures fondées sur l'examen de leurs accomplissements.

La plupart des fonctions de contrôle des parlements et de leurs commissions et comités spécialisés doivent être soutenus par des membres experts des équipes parlementaires. Bien entendu, les jugements et décisions ultimes restent du ressort des membres du parlement, mais les enquêtes, les sondages, les analyses et les rapports produits par les assistants parlementaires sont indispensables pour la préparation de ces jugements et décisions.

Ces équipes doivent comprendre des fonctionnaires, mais aussi des stagiaires et du personnel civil et militaire détaché de ses tâches principales au sein de l'établissement de défense. Dans un environnement pleinement démocratique et fonctionnel, il importe peu que les représentants du peuple aient une connaissance et une expertise personnelles liées aux aspects spécifiques de la défense. Toutefois, une relation de confiance et de loyauté se développe généralement entre les membres du parlement et leurs assistants parlementaires qui doivent disposer d'une habilitation de sécurité appropriée pour pouvoir enquêter sur les aspects classifiés des activités de défense.

En général, le public de toute nation démocratique doit pouvoir constater la façon dont leurs corps législatifs maintiennent un intérêt constant pour les programmes et les activités de la défense et le traduisent dans leurs agendas parlementaires (débat, interpellations, rapports, enquêtes, auditions, témoignages, etc.)

L'adage bien connu "qui garde les gardiens" s'applique aussi à l'institutionnalisation du contrôle législatif de la défense. Si les membres du parlement sont les gardiens, le public est fondé à garder les gardiens. Dans ce rôle, le public doit constater que son parlement aborde les questions de défense avec professionnalisme en évitant tout esprit partisan. A cette fin, l'agenda parlementaire sur le contrôle de la défense doit être exclusivement inspiré par l'intérêt du public et non par la compétition politique. Il est très recommandé que les parlements emploient dans leurs équipes des spécialistes et des experts sans que leur affiliation politique joue un quelconque rôle, sinon minimum, dans leur nomination. De plus, les parlements sont tenus de commissionner des études indépendantes et des recherches sur les questions stratégiques de défense.

Les parlements doivent tenir les décideurs, tant civils que militaires, pour responsables de la mise en œuvre des politiques de défense qu'ils ont agréées et doivent prendre des mesures politiques actives pour sanctionner les mauvais résultats ou les fautes, si elles viennent à se produire.

Le contrôle législatif couvre tous les aspects d'intérêt public de la défense, mais, dans la pratique, il est principalement axé sur la bonne gouvernance du secteur de la défense. Les principaux domaines de la bonne gouvernance, dans lesquels le contrôle parlementaire doit s'exercer le plus activement, sont l'efficacité, la responsabilisation, la transparence et l'implication du public dans les décisions gouvernementales. Dans ce contexte, l'efficacité se rapporte à la façon dont les ressources publiques sont engagées dans les programmes et les activités de défense et, plus spécialement, à leurs résultats. En termes de responsabilisation, les parlements doivent veiller à la façon dont les mérites et les accomplissements des personnels engagés dans les programmes de la défense sont reconnus, et comment la mauvaise gestion ou les infractions à la législation et ou aux décisions politiques sont politiquement sanctionnées.

L'objectif de la transparence est de s'assurer de la façon dont l'information publique est prodiguée par la branche exécutive, y compris par les organisations de défense et avec quels résultats, alors que l'implication du public dans les décisions de l'exécutif sur les questions de défense est fonction de la manière dont les débats publics ont été organisés par les décideurs de la défense et de la manière dont leurs résultats ont été intégrés dans le processus de décision.

## Le pouvoir judiciaire

Le contrôle judiciaire est l'expression démocratique du pouvoir des cours de justice. Les cours et les tribunaux qui existent dans un système démocratique, représentent le peuple et agissent en son nom pour légitimer les décisions et les actions des corps législatifs et exécutifs, en prévenant les atteintes aux dispositions constitutionnelles et légales, et pour permettre aux requérants d'adresser leurs préoccupations et leur mécontentement dans tous les domaines légaux. Les cours appliquent des sanctions administratives et pénales en application de leurs fonctions de contrôle.

Le peuple leur donne le pouvoir de rendre la justice soit directement, quand il élit les membres des cours de justice, ou à travers ses représentants quand ces derniers nomment les membres des cours au nom du peuple. Dans tous les cas, à chaque niveau de compétence du judiciaire et dans tous les systèmes démocratiques, les cours de justice œuvrent exclusivement pour le peuple. Ils utilisent le pouvoir judiciaire pour appliquer les lois aux cas individuels. On institutionnalise un système judiciaire démocratique autour des principes suivants:

- *Séparation du pouvoir judiciaire des pouvoirs législatif et exécutif*: les cours doivent être indépendantes des branches législatives et exécutives du gouvernement pour la simple raison qu'elles ont à appliquer la justice en faveur ou à l'encontre de ces branches, sans aucun parti pris;
- *Compétence des cours de justice*: il doit y avoir une cour suprême ou supérieure disposant de toutes les compétences et des cours simples ou subal-

ternes avec des compétences territoriales (locales) pour traiter les affaires civiles et pénales qui leur sont présentées par les plaignants;

- *Droit d'appel*: les décisions de toute cour de justice doivent être assorties du droit d'appel à une instance supérieure de façon à accroître l'objectivité et l'impartialité du jugement rendu par la cour.

Le pouvoir judiciaire est une caractéristique démocratique essentielle de la société fondée sur ses fonctions préventives, coercitives ou punitives. Dans sa fonction de prévention, le pouvoir judiciaire veille à ce que la législation décrétée par la branche législative soit cohérente avec les dispositions constitutionnelles acceptées par le peuple (habituellement par les décisions de la cour constitutionnelle), et à ce que les décisions administratives de la branche exécutive soient elles-mêmes cohérentes avec la législation décrétée avant qu'elle ne soit mise en œuvre. Dans sa fonction punitive, le pouvoir judiciaire veille à ce que toutes les autres branches du gouvernement exécutent leurs tâches légales et sanctionne administrativement ou pénalement tout manquement porté à la connaissance des cours de justice.

L'établissement d'un système judiciaire démocratique constitue un défi pour toute société. Il n'est pas simple de préserver le principe de séparation des pouvoirs alors que le système judiciaire est sujet à des influences politiques et administratives (c.à.d. que les juges sont appointés par les instances politiques et que les budgets du secteur de la justice sont contrôlés par la branche exécutive du gouvernement). Les cours se saisissent des cas qui leur sont présentés par les procureurs et les avocats au nom des plaignants. Dans de nombreuses sociétés, ces procureurs et ces avocats tendent à devenir influents en matière pénale dans la mesure où ceux des politiciens qui ont une formation légale sont, en général, directement impliqués dans l'élaboration ou la réforme du système judiciaire. Dans de nombreux cas, il y a un échange continu de personnes disposant d'une formation et d'une expérience judiciaires entre les branches législative, exécutive et judiciaire du gouvernement.

## **Contrôle judiciaire de la défense**

La nature spécifique du secteur de la défense impose aux corps judiciaire qui le contrôlent une certaine spécialisation, qui prend souvent la forme de cours militaires de justice et de procureurs militaires associés. Il est difficile de dire si les compétences de ces cours militaires de justice couvrent tous les cas où des personnels militaires sont impliqués, ou si elles sont limitées aux cas liés aux aspects spécifiques du secteur de la défense, prévus dans des dispositions spéciales des codes civil et pénal, ou dans des règlements militaires qui ont valeur de loi. La tendance actuelle, en accord avec les récents développements de la défense dans de nombreuses nations, est de transférer autant de cas civils et pénaux et touchant aux questions de défense que possible aux juridictions civiles.

Nous devons noter depuis le début que cette spécialisation des cours de justice dans les questions militaires est parfois abusive. Une forme d'abus consiste pour une cour militaire à accepter un cas au seul prétexte que l'accusé est un militaire et que l'on poursuit devant cette cour même si les charges ne sont pas spécialement de nature militaire, par exemple des infractions au code de la route ou des sévices sexuels.

Il est juste de dire que le contrôle judiciaire du secteur de la défense est du ressort des cours civiles et militaires selon leurs compétences et la nature des cas qui leur sont soumis.

Il peut y avoir le cas extrême où une cour militaire serait habilitée à juger les personnels militaires: notamment quand les militaires doivent être protégés contre des abus civils, et en particulier quand ils exécutent des tâches et remplissent des missions qui ne sont pas nécessairement populaires dans certains segments de la population; ils devraient alors bénéficier d'une justice équitable et efficace que seul le système militaire pourrait leur garantir. Toutefois cet exemple sous-entend que le système judiciaire civil est corrompu ou partial au point que les militaires ne peuvent avoir leur mot à dire dans les affaires civiles.

A l'autre extrême, il y a le cas où les cours civiles jugent les personnels militaires sous le prétexte que les militaires sont 'des citoyens en uniforme' et doivent être protégés ou poursuivis par le système légal comme tout autre citoyen. Cet argument sous-entend que le système judiciaire militaire est partial et en faveur des défenseurs ou des organisations militaires, du fait que ce système est séparé du civil.

En fait, les cours de justice ont deux fonctions de contrôle, préventif et punitif. La fonction préventive permet aux représentants de l'exécutif, ainsi qu'aux membres du public de porter devant la cour suprême (ou la cour constitutionnelle là où elle existe) les questions d'incohérence ou de violation des dispositions constitutionnelles incluses dans la législation en vigueur comme dans les décisions législatives ou exécutives. Même pour les questions de défense, cette fonction est à l'évidence de nature civile, même si quelques cours suprêmes ont des sections militaires. Il n'y a guère d'arguments en faveur d'une cour militaire jugeant des affaires de défense de cette nature.

La fonction punitive du contrôle judiciaire est complémentaire au système de discipline militaire. Le commandement est autorisé à sanctionner les infractions au code ou au règlement de discipline, mais il doit référer toute infraction au code civil ou pénal aux cours civiles et militaires, ce qui est un processus légal. Une sanction disciplinaire ne peut être exhaustive d'actions pénales ultérieures.

Ces considérations conduisent à la conclusion que le rôle des cours militaires se limite à un petit nombre de cas qui traitent spécifiquement des dispositions du code pénal en matière militaire; les autres crimes et délits portés devant les cours de justice relèvent du civil.



Dans beaucoup de nations démocratiques, l'intérêt du public pour le contrôle judiciaire de la défense est surtout générique. A moins d'interagir avec le système judiciaire, professionnellement ou à titre personnel, une personne doit se convaincre de la justesse, de l'impartialité de ce système qui représente le peuple. Dans un environnement démocratique l'opinion publique ne doit jamais affecter ou influencer les décisions de justice dans des cas spécifiques, mais doit faire des propositions pour améliorer le système judiciaire dans son ensemble.

S'agissant de l'application du pouvoir judiciaire aux cas de la défense, il est difficile de dire si tous les actes criminels commis par un militaire doivent être traités par une juridiction militaire. Le jugement d'un militaire par un tribunal civil dépend de la législation spécifique de la nation. La tendance courante est de diminuer le rôle des cours militaires et, dans plusieurs pays, les tribunaux militaires ont été dissous.

Les systèmes judiciaires sont très différents de par le monde car les nations approchent ce domaine avec des philosophies différentes. Toutefois, il y a plusieurs dénominateurs communs qui ont un rapport avec le grand public. Parmi ces points en commun, nous pouvons identifier le fait que, quand on traite des affaires de défense le système judiciaire doit garantir la représentation du peuple. En même temps, les membres du public doivent être capables de porter devant les cours et sans aucune retenue leurs cas liés aux questions de défense. A leur tour, les cours doivent protéger les droits civils des militaires comme ceux de tout autre citoyen.

Il y a une exigence très importante qui veut que, partout où existent des tribunaux militaires, ils ne doivent pas poursuivre des civils autrement qu'ils le seraient devant des cours civiles, voire même ne pas les poursuivre du tout. Dans le contexte institutionnel, le peuple doit porter de l'intérêt sur la façon dont le système judiciaire remplit les exigences suivantes.

L'une d'entre elles est de s'assurer que les cours traitant de questions militaires sont bien établies au sein du cadre juridique d'une nation, et gouvernées par une législation appropriée et indépendante des pouvoirs législatif et exécutif.

Une autre exigence est que la législation et, spécialement, les codes civil et criminel (pénal), ainsi que les codes de procédure judiciaire contiennent des procédures claires pour la poursuite des crimes et des affaires liés à la défense.

Le contrôle judiciaire du secteur de la sécurité et de la défense doit couvrir à la fois les fonctions préventives de contrôle et de sanction du pouvoir judiciaire. Dans leur fonction de prévention, les entités judiciaires sont habilitées à superviser toute loi décrétée par le parlement, le président et les organes exécutifs sur les questions de défense avec le but clair d'établir leur constitutionnalité et leur légalité.

Dans leur fonction de sanction, les autorités judiciaires exercent leur contrôle sur le secteur de la défense en se fondant sur les codes criminel et civil, avec la même transparence que pour toute affaire civile. Les membres du public et les militaires,

tout à la fois, peuvent faire appel devant les cours pour des violations de leurs droits humains et de leurs libertés par les organisations de défense.

Le peuple d'une nation démocratique investit les autorités législatives et judiciaires du pouvoir de contrôler le secteur de la défense et d'appliquer des sanctions administratives et pénales quand il le faut. En même temps, le peuple doit exprimer son intérêt pour la façon dont ces autorités exercent leurs pouvoirs en son nom, et disposer des moyens institutionnels pour 'garder les gardiens'. Le peuple sera satisfait s'il juge que le système judiciaire est juste, impartial, indépendant des autres pouvoirs du gouvernement, et qu'il le représente lui et lui seul, comme le prescrit la législation.

## **L'institution du médiateur**

Le contrôle judiciaire de la défense ne fait pas que sanctionner la conduite criminelle du personnel militaire, mais le protège également contre les abus des organismes publics, militaires ou civils particulièrement dans les pays qui malmènent quelques uns des droits civils du personnel militaire, tel que celui de se présenter à une charge publique ou celui de s'exprimer librement sur des sujets professionnels qui peuvent être classifiés et confidentiels pour le public. De plus, les membres du public peuvent éprouver du mécontentement face à l'organisation de la défense et vouloir le porter à l'attention des cours de justice.

Dans un système judiciaire militaire fermé, il est bien improbable que le personnel militaire soit loyalement protégé ou les membres mécontents du public satisfaits car les juges militaires font partie de l'organisation de la défense contre laquelle les plaignants engagent des poursuites.

Dans de nombreuses nations démocratiques, les plaintes du public concernant les décisions, les actions ou les omissions de l'administration publique, défense comprise, sont adressées au médiateur. Le rôle de ce dernier est de protéger les gens contre la violation des droits, les abus de pouvoir, les erreurs, les négligences, les décisions injustes et la mauvaise administration afin d'améliorer le service public et de rendre les actions gouvernementales plus accessibles au public et ses agents plus responsables envers eux. Ce rôle est encore plus significatif pour les militaires car ils disposent de moins de canaux pour faire part de leur mécontentement, avec à la clé, de mauvais traitements de la part des autorités de la défense.

Pour protéger les droits du peuple, le médiateur dispose de pouvoirs variés. Il a celui d'enquêter pour savoir si les pouvoirs gouvernementaux sont administrés de façon injuste et contraire à la loi. Chaque fois qu'une enquête objective dévoile une administration déficiente, le médiateur a le pouvoir de recommander l'élimination du comportement administratif impropre, de rendre compte au gouvernement et au plaignant de ses activités sur plusieurs cas et, si les recommandations faites pour un cas précis n'ont pas été acceptées par le gouvernement, au parlement. La plupart des

médiateurs rédigent aussi un rapport annuel sur leur travail au parlement et au public en général.

En conclusion, le contrôle démocratique de la défense, exercé par les branches législative et judiciaire du gouvernement dans une nation démocratique, est institutionnalisé en prenant en compte la nature spécifique du domaine public. Cette nature spécifique implique que des dispositions et des procédures spéciales soient adoptées pour faciliter l'accès des corps législatif et judiciaire aux instances compétentes d'information de défense afin de prendre les décisions appropriées.



## Chapitre 4

# EVALUATION DES RISQUES DE SECURITE ET BESOINS DE LA DEFENSE NATIONALE

Le quatrième objectif du plan d'action du partenariat pour l'établissement des institutions de défense (PAP-DIB) appelle au développement «efficace et transparent des dispositions et des procédures destinées à évaluer les risques sécuritaires et les besoins de la défense nationale,» mais aussi au développement et au maintien «de capacités abordables et inter opérables correspondant à ces besoins et aux engagements internationaux, y compris ceux dans le cadre du Partenariat pour la paix.»

L'évaluation, des risques sécuritaires est une importante partie de la politique de défense; elle est essentielle pour le processus de planification de défense. C'est aussi une action gouvernementale d'importance stratégique pour la sécurité nationale, du fait qu'elle révèle la façon dont la nation perçoit les menaces et les risques pesant sur sa sécurité, et qu'elle justifie la puissance militaire de cette nation.

A des fins d'efficacité, le processus d'évaluation des risques sécuritaires doit être totalement institutionnalisé aux niveaux politique et militaire. Un lecteur de l'objectif du PAP-DIB mentionné ci-dessus reconnaîtra que les termes 'dispositions et procédures' sont une interprétation élargie d' 'institution,' et que les exigences de cette institution sont l'efficacité et la transparence, tout à la fois du processus d'évaluation des risques sécuritaires et du processus de définition des besoins de la défense.<sup>1</sup>

### **Efficacité de l'institution d'évaluation des risques**

En général, une institution est efficace chaque fois qu'elle produit les résultats attendus. Si nous avons à traduire cette définition dans le contexte de notre discussion, nous identifierions deux étapes au cours desquelles l'efficacité d'une institution de défense traitant de l'évaluation de risques sécuritaires peut être observée.

---

<sup>1</sup> J'ai débattu de la signification de ces exigences dans un article publié au cours de l'été 2008. Voir Bucur-Marcu, Hari. "The Institutionalization of Security Risk Assessment." *Connections. The Quarterly Journal* 7.2 (Eté 2008): 118–124. La plupart des considérations suivantes proviennent de cet article.

La première étape est celle du processus de régulation consistant à produire des dispositions appropriées, habituellement par la législation nationale, en définissant précisément quelles agences nationales sont investies des missions d'identification, d'analyse et d'acceptation des risques pesant sur la sécurité nationale, quels documents elles doivent publier et avec quelle périodicité. Ces dispositions sont complétées par des procédures établies en interne ou entre agences, qui leur permettent de procéder réellement à l'évaluation requise des risques sécuritaires. En fait, les dispositions et les procédures institutionnelles ne sont efficaces que si elles orientent ces agences avec suffisamment de précision tout au long du processus d'évaluation des risques sécuritaires.

La seconde étape est celle de la mise en œuvre. Les menaces et les risques pesant sur la sécurité nationale, exposés dans des documents appropriés, ne sont pas seulement la relation de préoccupations légitimes. Ils sont ou devraient être considérés comme des arguments stratégiques puissants pour le développement des forces de défense et des capacités destinées à défendre les valeurs nationales, les objectifs et les intérêts contre ces risques et ces menaces. Pour être efficace, l'identification des risques pesant sur la sécurité nationale doit avoir une signification claire pour toutes les parties intéressées. En termes de pertinence sécuritaire, l'évaluation du risque se doit d'être significative pour les décideurs et les planificateurs de l'établissement de défense d'une nation donnée, mais aussi pour la communauté internationale et qui plus est, dans une démocratie, pour le peuple.

Le PAP-DIB a été conçu avec une 'pertinence particulière' pour les nations partenaires des régions du Caucase et d'Asie Centrale, ainsi que pour la Moldavie. A l'époque où cette initiative a été introduite (2004), ces nations avaient pris quelques dispositions légales relatives à l'évaluation des risques sécuritaires, mais n'avaient publié que très peu de documents faisant référence aux menaces et aux risques pesant sur leur sécurité nationale. Et la pertinence de ces produits avec leurs politiques de sécurité et leurs besoins de défense était passablement confuse.<sup>2</sup>

Dans le passé, toutes ces nations étaient très réticentes à exprimer leurs préoccupations de sécurité sur la base d'une évaluation institutionnalisée des risques. La législation existante sur la sécurité et la défense n'était pas très claire dans sa définition du type de dispositions en vigueur pour justifier les préférences quant au volume

---

<sup>2</sup> En 2007, le DCAF a publié des rapports sur le statut de l'élaboration des institutions de défense dans les nations du Caucase, d'Asie Centrale et en Moldavie, qui corroborent cette observation. Voir: Fluri, Philipp H., et Hari Bucur-Marcu. *Partnership Action Plan for Defence Institution Building – Country Profiles and Needs Assessment for Armenia, Azerbaijan, Georgia and Moldova*. Genève: DCAF, 2007; et Cole, Eden, et Philipp Fluri. *Defence and Security Sector Institution Building in the Post-Soviet Central Asian States*. Genève: DCAF, 2007. Les deux publications sont disponibles en ligne sur [www.dcaf.ch/publications](http://www.dcaf.ch/publications).

et à la nature de la force militaire, mais aussi quant à ses missions et aux capacités que les militaires devraient développer. Pendant longtemps, ces nations se contentaient de considérer quelles procédures elles devaient appliquer dans leur législation ou dans leurs pratiques gouvernementales, sans résultats visibles. Ce n'est que récemment qu'elles ont commencé à considérer l'exercice d'évaluation des risques et des menaces pesant sur leur sécurité comme faisant partie du processus de développement de leur défense. Elles ont pris tout leur temps pour établir les responsabilités des diverses agences gouvernementales dans l'évaluation du risque sécuritaire, ou pour définir quelles étapes elles devaient respecter pour identifier les nouveaux besoins militaires, pour décider des solutions préférentielles et pour planifier le développement de leurs forces et de leurs capacités.

Même après que des législations respectives aient répondu à ces questions, le processus réel d'identification des risques encourus par la sécurité nationale n'est pas aussi efficace qu'il devrait l'être. La raison en est que ces documents stratégiques, comme les stratégies ou les concepts de sécurité, ont été longs à concevoir. Et, une fois publiés, leur pertinence pour le développement des besoins de la défense demeurait encore peu claire.

Cela s'explique par le fait que la plupart des pays ciblés par le PAP-DIB, n'avait pas de pratique quant à la rédaction des orientations politiques et stratégiques, quant à la façon dont les risques devaient être associés aux missions de la défense et quant à la finalité et aux moyens—militaires comme non militaires—requis pour faire face à ces risques. Partout où les documents stratégiques de sécurité sont publiés et suivis de documents pertinents sur la politique de sécurité, on peut observer quelques déviations entre les dispositions des documents majeurs et celles des documents de moindre niveau. Tous les risques formulés au niveau stratégique de la sécurité n'étaient pas assumés aux niveaux militaire et de la défense, ou alors les documents de défense introduisaient de nouveaux risques qui ne figuraient pas dans l'évaluation originelle.<sup>3</sup> Dans ces conditions, il y avait trop de place pour des produits arbitraires et subjectifs d'évaluation de risques de sécurité, tels que des politiques et des stratégies, ou pour des déclarations rhétoriques sur les préoccupations sécuritaires sans une véritable évaluation de leurs origines. L'interaction du public avec le processus d'évaluation des risques contre la sécurité était sporadique et sans conséquences prévisibles.

Vu dans une perspective institutionnelle, l'efficacité du processus d'évaluation n'est pas tant l'affaire du contenu réel des risques possibles identifiés et analysés. Elle est plus l'affaire de l'application des principes démocratiques dans ce processus, et en particulier des principes que le peuple est détenteurs souverain du pouvoir dans cette nation et que la sécurité nationale est à son service exclusif.

---

<sup>3</sup> Fluri and Bucur-Marcu, *Op. cit.*, p. 27.

A cet égard, l'efficacité du processus institutionnel d'évaluation des risques sécuritaires au sein d'un gouvernement donné est révélée par les résultats de ce processus. Si les risques éventuels venaient porter sur les préoccupations profondes du peuple, et si les défis posés par ces risques touchaient aux intérêts, aux aspirations et au bien-être du peuple, alors le processus pourrait être considéré comme efficace. Mais aussi, de ce point de vue, l'efficacité suppose que l'impact des préférences publiques est maximisée alors que celles de l'agenda gouvernemental sont, elles, minimisées.

Cet exercice démocratique n'est pertinent que s'il conduit à des mesures concrètes observées dans le processus de développement des forces et des capacités de défense. Quand une évaluation de risques n'est pas suivie d'action de planification de défense, et n'engage pas de ressources nationales, le public comprend que ce n'est que de la rhétorique politicienne et perdra vite son intérêt pour la question, ou sanctionnera les actions du gouvernement.

Il est important de noter ici que la communauté internationale est très sensible à la transparence de l'évaluation du risque dans chaque nation en particulier.<sup>4</sup> Par exemple, les nations pour lesquels le PAP-DIB est particulièrement pertinent sont membres de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) qui reconnaissent tous le Code de conduite des affaires politico militaires et le document de planification de défense de l'OSCE. Ces deux instruments d'amélioration de la sécurité contiennent des dispositions claires et en ligne avec les principes de démocratie et de justification des forces armées fondés sur les besoins mis en évidence par des processus transparents d'évaluation des risques de sécurité. Bien sûr, ces initiatives de l'OSCE ne sont contraignantes que politiquement, et les Etats sont libres de les appliquer à leur propre rythme. Mais elles désignent clairement ces exigences comme des ingrédients essentiels pour renforcer la paix, la stabilité et la confiance parmi les Etats membres de cette organisation.

## Les défis de l'évaluation de sécurité

Le processus d'évaluation des risques de sécurité intégrés dans les processus de formulation et de mise en œuvre de la défense n'est d'aucune façon linéaire. Il y a plusieurs défis qu'un gouvernement doit relever pour rendre ce processus efficace et transparent.

Un de ces défis est que l'évaluation des risques de sécurité n'est jamais un nouveau départ dans le développement des forces de défense. A tout moment dans le

---

<sup>4</sup> Jan Trapans donne de nombreux exemples des processus d'évaluation des risques sécuritaires et des menaces pris autour de la communauté euro atlantique. Voir Trapans, Jan Arveds. "Treat and Security." dans van Eekelen et Fluri, eds. *Defence Institution Building*, 180–188.



temps, quand une nouvelle évaluation des risques est publiée, il y a déjà un système de défense en place, fondé sur des besoins résultant d'évaluations de risques effectuées des années auparavant. Quelques uns de ces menaces et risques sécuritaires peuvent encore être valides, d'autres obsolètes et d'autres encore ne peuvent plus être traités par les moyens militaires existants.

En assumant que la pertinence des risques de sécurité pour la définition des besoins de la défense est pleinement institutionnalisée, la réévaluation de menaces et de risques déjà existants aboutirait en une réévaluation et une reconfiguration des structures, des forces et de capacités de la défense. Cela s'ajouterait à l'effort d'élaboration des nouveaux besoins résultant de l'introduction de nouveaux risques et menaces. Il faut toujours beaucoup de détermination aux politiciens au pouvoir pour réviser volontairement des risques déjà identifiés et d'en évaluer de nouveaux, quand ils savent depuis le début que cet exercice résultera en des efforts et des coûts supplémentaires.

Un autre défi découle de la sensibilité politique inhérente de quelques uns de ces risques, spécialement quand les nouveaux risques ne sont ni suffisamment expliqués au public ni compris de lui. Le gouvernement préférera plutôt s'attaquer à de tels risques à huis clos plutôt que dans des débats publics. Mais, en même temps, il reste obligé, compte tenu de l'importance stratégique de l'évaluation des risques de donner une totale transparence à ce processus. Il est facile de dire, quand on fait face à un tel dilemme entre secret et transparence, qu'un gouvernement démocratique doit choisir la transparence. Mais, dans la vraie vie, les gouvernements ont toujours à trouver le juste équilibre et ceci est, en soi-même, un challenge.

Nous pouvons identifier un autre défi au niveau-même de l'institutionnalisation. C'est en effet un défi pour les législateurs que de présenter en détail les responsabilités et les tâches des différentes agences gouvernementales impliquées dans l'évaluation des risques sécuritaires. Chaque nation a sa propre approche pour institutionnaliser le processus d'évaluation des risques. Généralement, les principales composantes ou étapes de ce processus sont l'identification du risque, l'évaluation du risque, le classement du risque dans un ordre de priorité, et l'acceptation du risque. Les dispositions et procédures légales et organisationnelles en place affectent une ou plusieurs agences à ces tâches. Ces agences doivent renforcer la transparence et l'efficacité, mais aussi ouvrir la voie d'une approche collaborative de l'évaluation des risques de sécurité.

Les risques et les menaces qui émergent de cet exercice prennent de plus en plus d'importance en raison des conséquences qu'ils ont pour les établissements de sécurité et de défense. Les documents de politique de défense qui font état de la perception de risques pesant sur la sécurité nationale doivent aussi établir une correspondance visible entre les risques évalués et les besoins de la défense nationale, faute de quoi ils demeureront du domaine de la rhétorique. Il y a des risques qui se

prêtent à un choix politique ou pratique quant à leur traitement par des moyens militaires ou non, du fait que certains ne peuvent l'être que par des moyens militaires et que d'autres n'ont pas d'implication militaire.

Dans un processus institutionnalisé, l'agence ou les agences chargées d'identifier les menaces et les risques pesant sur la sécurité nationale doivent se retenir de préjuger de la pertinence de ces risques par rapport aux exigences de la défense. Finalement il revient à l'établissement politique de décider quels risques sont à traiter par la force militaire, quels autres par des moyens non militaires, ou pas traités du tout.

L'identification des risques relève généralement des agences de renseignement.<sup>5</sup> Ces agences procèdent aussi à des analyses et à des prévisions de l'environnement interne et externe de sécurité. Et, en raison de leur nature spécialisée, on a tendance à leur reconnaître une voix autorisée sur chaque aspect de l'évaluation des risques, et ce, au-delà de leurs propres attributions.

L'évaluation des risques est le stade auquel les risques et les menaces identifiés sont mesurés en termes de pertinence, d'importance ou d'urgence par rapport à la sécurité nationale. Il est assez évident que ce stade ne peut plus figurer seulement dans les attributions des agences de renseignement. Il demande une coopération croissante entre agences, chacune d'elles apportant ses connaissances et son expertise spécialisées dans les différents domaines de la sécurité nationale.

Le classement par priorités pose la question du choix entre de multiples alternatives. Ceci est déjà une tâche politique et doit être exécuté par des instances politiques des secteurs de la sécurité et de la défense.

L'acceptation des risques, c'est à dire l'approbation des risques et des menaces identifiés, évalués et classés par ordre de priorité par les diverses agences gouvernementales et compilés dans un document stratégique, n'est pas seulement une affaire politique mais c'est aussi l'affaire de la représentation démocratique. Ce stade est également l'expression finale du contrôle et de la surveillance démocratique de la sécurité et de la défense; il est généralement mené à bien par les parlements.

En observant la façon dont les nations partenaires des régions du Sud Caucase, d'Asie Centrale, ainsi que la République de Moldavie, se rapprochent des objectifs du PAP-DIB, nous pouvons noter que l'évaluation des risques sécuritaires prend de l'ampleur dans la plupart de ces nations. Et il se peut que le temps où ce mécanisme remplacera les procédures courantes moins transparentes et plus arbitraires ne soit plus très éloigné.

---

<sup>5</sup> Voir Schreier, Fred. "Intelligence Management and Oversight." dans van Eekelen et Fluri, eds. *Defence Institution Building*, 340–341.

## Importance de l'évaluation du risque sécuritaire pour la planification de défense

L'évaluation des risques est importante parce qu'elle constitue le principal argument pour le développement d'une force militaire et pour la planification de la défense en général. Sans une liste des risques et des menaces qui pèsent sur la sécurité nationale, il n'y aurait pas de développement cohérent et efficace des forces et des capacités de défense. Il est pratiquement impossible pour quelque nation que ce soit, sans considération de puissance ou de richesse, de planifier et de développer ses forces et ses capacités pour parer à toutes les éventualités.

Une évaluation approfondie des risques et des menaces donne aux planificateurs de défense une information valable sur les préférences et les priorités politiques ainsi que la dimension militaire des risques et des menaces acceptées, ce qui les rend capables de se focaliser sur la conception et la planification des forces et des capacités militaires nécessaires.

Les documents de politique de défense qui citent les risques perçus à l'encontre de la sécurité nationale doivent aussi établir une correspondance visible entre les risques évalués et les exigences de la défense nationale, faute de quoi ils demeurent dans le domaine de la rhétorique.

Avec la fin de la guerre froide, différentes nations des blocs qui s'opposaient autrefois ont ajusté leurs exigences de défense aux nouvelles réalités sécuritaires, à des rythmes différents. Les nations qui avaient des procédures et des dispositions institutionnalisées pour évaluer les risques et les menaces pesant sur leur sécurité nationale et pour les traduire en besoins de défense ont été plus vite à revoir leurs forces, leurs capacités et l'allocation des ressources respectives de leur système de défense que les nations qui n'avaient pas de systèmes institutionnalisés pour la formulation et la mise en œuvre de leur politique de défense.

Le processus d'évaluation des risques est un processus au cœur de la formulation d'une politique de défense; il fait partie de l'évaluation de l'environnement de sécurité qui comprend celle des défis et des opportunités de sécurité. Il va souvent de pair avec le développement d'une vision stratégique identifiant les valeurs, les buts et les intérêts nationaux qui doivent être défendus et/ou promus avec des moyens militaires. Nous pensons qu'on ne peut formuler de politique de défense raisonnable sans une évaluation systématique des risques et des menaces sécuritaires.

La planification de défense constitue une partie essentielle du processus de développement de la défense; on y observe que l'évaluation des risques se reflète dans les besoins de défense et, finalement dans le développement des forces et des capacités. En d'autres mots, les risques évalués par le gouvernement ne deviennent crédibles et cohérents pour le peuple et la communauté internationale que s'ils sont traduits en mesure pratiques pour les combattre.

Aussi, l'institutionnalisation des dispositions et des procédures d'évaluation des risques aux niveaux gouvernementaux est-elle complétée par la mise en place d'un système efficace et fonctionnel de planification de défense. Considérés comme des données nourrissant le processus de planification de défense, les risques évalués doivent fournir aux planificateurs des informations pertinentes sous le format d'une orientation politique.

## **Exigences de la défense**

Pourquoi une nation a-t-elle besoin de mettre sur pied et de maintenir de grandes forces territoriales avec des unités lourdes de blindés et d'artillerie, un système de mobilisation impliquant la plus grande partie de la population active ainsi que des structures d'alerte précoce complexes et dûment pourvues en personnels? La réponse évidente est que ce pays tient compte du risque d'une invasion de grande échelle de son territoire par une nation ou par une alliance d'Etats agressive et hostile.

Mais que se passerait-il si l'environnement de sécurité avait changé au point que l'état voisin n'était plus hostile ni potentiellement agressif ou que l'alliance avait disparu alors que le pays considéré continuait à maintenir de grandes forces ponctionnant une portion significative des ressources de la nation? Il n'y a pas de réponse évidente à cette question. Parmi celles que l'on peut avancer: 1) il est possible que cet état n'ait pas de système institutionnel pour réévaluer les risques de sécurité et pour ajuster les exigences de défense aux nouveaux défis de sécurité, ou 2) le système en place pour évaluer les risques et développer les besoins de la défense ne fonctionne pas correctement, ou 3) il est possible que cette nation soit dominée par un établissement de défense qui ne veut pas abandonner son statut social ni ses privilèges, inhérents aux préoccupations sécuritaires passées, ou 4) cette nation a mué sa posture défensive en une posture offensive en mettant à profit les opportunités créées par l'affaiblissement de la puissance militaire de son ancien adversaire.

Quand la troisième et/ou la quatrième réponse sont les plus vraisemblables, la situation devient alors sérieusement préoccupante pour la communauté internationale. Si les réponses les plus probables sont la première et/ou la seconde, il s'agit plutôt d'une affaire interne de mauvaise gouvernance. Afin d'éviter des avis hasardeux ou de mauvaises réponses en rapport avec ces questions, la communauté internationale met au point des dispositions et des procédures pour inciter tous les Etats membres à expliquer publiquement leurs politiques de défense et de justifier leurs besoins de défense au titre des mesures de confiance. Dans les démocraties qui fonctionnent bien, des situations embarrassantes comme celles mentionnées ci-dessus, sont moins susceptibles de se présenter, pour la simple raison qu'un gouvernement démocratique essaie d'expliquer au peuple ce que sont les besoins de la défense et pourquoi l'argent public et d'autres ressources nationales sont investis

dans la défense. Ce faisant, bien entendu, cette nation notifie implicitement la communauté internationale.

La question principale est de savoir ce que signifie, en termes pratiques, la transparence gouvernementale. Les réponses peuvent être trouvées à trois niveaux que nous qualifierons d'institutionnels.

Au niveau institutionnel, les dispositions et les procédures formulées dans les législations et réglementations respectives et qui traitent du processus d'évaluation des risques doivent être—et elles le sont généralement—transparentes. Elles doivent déterminer explicitement quelles entités gouvernementales sont investies de la responsabilité d'identifier et d'analyser les risques sécuritaires et quelles autres ont le pouvoir de prendre les décisions politiques fondées sur le travail des premières. Ces dispositions et procédures doivent également établir la périodicité du processus, ainsi que les formats des documents pour la présentation, de l'évaluation au gouvernement et au public. Tous ces points sont importants pour le public car ils donnent à ceux qui sont intéressés des informations pertinentes sur la façon dont le gouvernement s'est organisé pour agir en son nom dans le domaine spécifique de l'évaluation des risques sécuritaires.

Le niveau politique traite ceux des documents dans lesquels l'évaluation, des risques de sécurité est publié. Le terme 'politique' a différentes significations, selon le contexte dans lequel il est utilisé. Dans notre cas, nous recherchons les documents émis au niveau du secteur de la sécurité (c.à.d. stratégie/concept de sécurité nationale, vision stratégique), et à celui du secteur de la défense (c.à.d. stratégie de défense nationale, livre blanc, bilan stratégique de la défense). Afin de refléter les risques sécuritaires évalués dans les besoins de la défense, nous y ajoutons la stratégie militaire dans laquelle les risques pertinents identifiés au niveau du secteur de la sécurité sont incorporés et réévalués dans une perspective militaire. Tous ces documents doivent appartenir à un registre public, c.à.d. que le public doit y avoir accès sans restriction. Poussés par les exigences de transparence dans le processus de prise de décision, un nombre croissant de nations étendent la transparence de ces politiques et stratégies au processus de leur élaboration en publiant des projets sur lesquels ils invitent le public à exprimer leurs opinions.

Le niveau de risque est le vrai contenu des bilans d'ensemble qui traitent des catégories ou des groupes de risques classés en fonction de critères de leur pertinence envers la sécurité nationale (c.à.d. défis aux valeurs nationales, buts, intérêts, territoire, économie, sûreté publique, etc.); de leur nature (c.à.d. désastres militaires/non militaires, naturels/industriels); et de leur urgence (c.à.d. immédiate, à plus long terme). Ces bilans doivent aussi identifier ceux des secteurs de la sécurité qui ont la responsabilité principale ou les rôles de soutien pour chaque catégorie ou type de risque (c.à.d. forces de défense avec des forces civiles d'intervention d'urgence

dans un rôle de soutien), conduisant aux missions stratégiques des forces de sécurité et de défense qui abordent respectivement ces risques et ces menaces.

Définir publiquement les besoins de la défense est affaire de gouvernance démocratique. La plupart des segments du public s'intéressent naturellement aux décisions gouvernementales sur le format futur de la défense. De plus le public doit être convaincu que les décisions seront finalement mises en œuvre.

L'opinion publique, dans sa majorité, doit essayer de comprendre comment les nouvelles exigences de la défense peuvent affecter son existence (c.à.d. nouveaux impôts ou réforme fiscale, probabilité d'être appelé sous les drapeaux, etc.) Si nous essayions de nous placer nous-mêmes à la place des différents segments du public, nous trouverions différentes façons de considérer le sujet des futurs besoins de la défense. Par exemple, les membres du monde des affaires examineront les besoins planifiés de la défense dans le but d'identifier de nouvelles affaires commerciales. À leur tour, les demandeurs d'emploi y chercheront des opportunités d'embauche. Les membres de la communauté universitaire et scientifique seront intéressés par les aspects théoriques du développement des besoins de la défense.

De cette perspective du public, et pour la plupart des citoyens, il est moins important de savoir quelles exigences de défense sont définies par l'exécutif ou par le parlement, que de les voir exposées avec transparence et crédibilité. La meilleure crédibilité est assurée par l'efficacité et la fonctionnalité des institutions qui gouvernent le processus de définition et de mise en œuvre des besoins de la défense. Il n'y a pas de solutions toutes faites pour rendre ce processus efficace et compétent. Les nations démocratiques mettent au point leurs institutions de défense en fonction de leur culture et en considérant l'opinion publique comme un critère important.

## **Développement des capacités**

Le développement des capacités est surtout un processus militaire, contrôlé et surveillé par les autorités politiques. Le modèle général des processus de développement des capacités de défense incorpore des approches consécutivement ascendantes et descendantes.

Premièrement, les autorités exécutives et législatives désignent les valeurs, les objectifs et les intérêts qui doivent être servis par la puissance militaire, ainsi que les risques auxquels doivent s'opposer les moyens militaires. Deuxièmement, les autorités militaires renseignent les autorités politiques sur la façon dont la puissance militaire doit être ajustée, transformée ou réorganisée afin de satisfaire à l'exigence de servir les valeurs, les buts et les intérêts nationaux et de s'opposer ou d'atténuer les risques de sécurité. Ensuite il appartient aux autorités politiques de décider de l'importance et de l'abordabilité des actions proposées pour amener l'établissement de défense en concordance avec les besoins de la défense, et de donner des missions de défense et des orientations politiques stratégiques pour le développement

des forces et des capacités. En se fondant sur ces orientations politiques et sur leur jugement professionnel, les autorités militaires transmettent leurs propositions sur les capacités qu'il convient de développer pour remplir leurs missions. Finalement, les autorités exécutives et législatives approuvent ou avalisent ces propositions de développement de capacités de défense, qui sont traduites en plans, programmes et budgets, et elles contrôlent la mise en œuvre des décisions politiques.

Des études et des concepts de sécurité contemporains identifient une large gamme de risques. Ces risques doivent être constamment réévalués car l'environnement de sécurité est dynamique et influencé par les événements dans différentes régions et dans chaque société. En se basant sur leur perception des risques sécuritaires et sur l'évolution la plus probable de l'environnement de sécurité, les nations réévaluent leurs besoins de défense et prennent les mesures appropriées pour ajuster leurs capacités de défense à ces besoins.

La conséquence la plus spectaculaire de cet exercice en Europe aura été la diminution considérable du nombre total de troupes résultant de la réduction drastique du risque classique d'invasion dans la région, correspondant à la fin de la guerre froide.

Beaucoup de nations, spécialement des membres de l'OTAN, prennent des mesures importantes pour transformer leurs forces. Les nouveaux besoins de la défense pour des forces déployables, interopérables et au soutien autonome, entraînent de nouvelles capacités, telles que des avions de transport, des véhicules aériens non pilotés (UAV), des armes de haute technologie avec des munitions de précision guidées, le ravitaillement en vol, des systèmes de déminage maritime, et des capacités d'identification et de protection chimique, nucléaire et biologique.

Même si chaque citoyen d'une société démocratique s'intéresse à tous les aspects de chacun des domaines publics, défense incluse, il n'y a en réalité qu'un petit segment du public qui exprime un intérêt authentique pour les domaines publics spécifiques, et moins encore pour la façon dont les capacités sont planifiées pour satisfaire aux besoins de la défense. La conscience du grand public est habituellement éveillée soit sur des questions spécifiques, telle qu'un programme d'acquisition très coûteux, ou sur des événements qui révèlent des défauts (et rarement des succès), comme au cours des opérations militaires. Dans de tels cas, le public est confronté au résultat du processus de développement des capacités de défense et, la plupart du temps, il est trop tard pour que l'opinion publique puisse influencer sur le processus.

Toutefois, la partie du public intéressé par ce processus, notamment le milieu des affaires, les organisations de la société civile ou les universitaires, ont assez d'influence pour faire entendre son opinion et servir ainsi l'intérêt public. Quand ce segment de l'opinion publique s'intéresse à la résilience dans la durée des capacités de défense requises par une nation donnée, ils cherchent souvent les réponses à plusieurs questions.

Voici l'une de ces questions: «Est-ce que les capacités de défense sont déterminées seulement par les besoins de la défense?» comme dans une famille, les organismes de la défense peuvent trouver d'autres arguments que les besoins établis politiquement pour acheter des biens qui ne répondent pas nécessairement à ces besoins, mais qui sont 'une aubaine,' ou sont 'fortement recommandés par nos partenaires internationaux' ou sont nécessaires 'pour remplacer cet équipement obsolète'(même si le vieil équipement en question ne satisfaisait plus que des besoins de défense à la validité dépassée).

En voilà une autre: «Apportent-elles une valeur ajoutée à la puissance de combat et au soutien des forces armées?» Du fait que les capacités de défense sont définies par les militaires avec les autorités politiques dans un rôle d'approbation, il y a toujours la crainte de voir les militaires faire jouer leur préférence pour des équipements dont ils n'ont pas réellement besoin, mais qui sont 'à la mode' ou luxueux.

A la question: «Ces capacités sont-elles abordables?», les secteurs intéressés du public font généralement du bon travail en mettant en lumière les coûts cachés qui accompagnent l'acquisition ou le développement de programmes qui, parfois, peuvent excéder les coûts, initialement prévus, des nouvelles capacités à acquérir.

La question finale est: «Ces capacités viennent-elles avec des perspectives favorables d'externalisation, telles que davantage d'emplois dans l'économie locale ou nationale, une maintenance indigène, des contrats de réparation et des spécialités de formation, qui peuvent aisément être transformés en emplois civils, etc.?»

## **Mesure de l'efficacité et de la compétence de l'institutionnalisation**

Dans toute nation, on peut se poser la question: «quelles sont l'efficacité et la compétence des institutions de défense qui définissent les besoins appropriés de défense?» Une réponse possible peut être donnée en mesurant le niveau de satisfaction du public, comme nous l'avons mentionné à plusieurs reprises dans cette étude.

Les questions les plus ciblées doivent porter sur la perception du public pour qui les besoins de la défense, tels qu'ils sont exprimés dans les documents de la politique de défense, sont fondés sur une argumentation bien articulée et généralement acceptée, telle que les valeurs, les buts et les intérêts nationaux, l'évaluation des risques, les engagements internationaux. Une autre question porte sur l'abordabilité en termes économiques et sociaux.

Après avoir reçu la réponse à ces questions, l'enquête d'opinion sur la satisfaction du public peut se poursuivre: «Comment le public accepte-t-il le poids du développement de la défense selon ses besoins?» et «Le public a-t-il confiance dans la mise sur pied de la défense par le gouvernement comme requis?»

Il n'y aurait pas vraiment besoin de conduire des évaluations professionnelles de l'opinion publique telles que des sondages ou des enquêtes pour obtenir une représentation de la satisfaction du public. Souvent, dans une démocratie, le peuple a ses



propres voies pour commenter l'exercice gouvernemental, telles que le soutien politique, les débats publics, les lettres à leurs représentants, ou même l'acceptation tacite. L'utilisation de ces sources d'information et de connaissance, devrait suffire, dans beaucoup de cas, à 'mesurer' le niveau de satisfaction publique pour la façon dont les institutions de défense se sont comportées pour satisfaire aux besoins de la défense.



## Chapitre 5

# GESTION DE LA DEFENSE

La gestion de la défense contribue à la mise en œuvre des politiques de défense et permet aux armées de mieux exécuter leurs missions. Le Plan d'action du partenariat pour l'établissement des institutions de défense (PAP-DIB) du Conseil de partenariat euro atlantique (CPEA) de l'OTAN a exprimé, dans son cinquième objectif, le besoin de développer «des mesures efficaces et transparentes pour optimiser la gestion des ministères de la défense et des agences qui ont des responsabilités dans le domaine de la défense, ainsi que des structures de force qui leur sont associées, en y incluant des procédures destinées à promouvoir la coopération entre agences». Nous pensons que cette exigence découle de l'observation empirique qu'en disposant d'un cadre de gestion à part entière, les organismes de la défense, depuis le ministère jusqu'aux commandements des forces, seraient plus efficaces, plus productifs et plus responsables dans l'utilisation des ressources publiques comme dans les résultats de leur organisation.

Au fil du temps et dans différentes nations, les systèmes de gestion ont été introduits et testés pour leur pertinence en termes de planification, d'efficacité et de responsabilité. Afin de mettre en œuvre des solutions managériales, les problèmes à résoudre doivent être placés dans le cadre général, ou dans le contexte, des préoccupations et des recherches démocratiques ou populaires portant sur les résultats du secteur de la défense en général et sur les forces de défense en particulier. En d'autres termes, il devrait y avoir une forme de pression extérieure sur le gouvernement et les organisations de la défense, venant du public—ou de la communauté internationale—pour enclencher la solution des problèmes par des moyens managériaux. C'est là une condition importante car il est vraisemblable qu'aucune organisation dépensant de l'argent public, défense comprise, n'initierait ses propres mesures pour améliorer son efficacité sans incitations ou pressions de l'extérieur, et de préférence à partir d'en haut. Si cette observation est vraie, toute approche de la gestion de la défense devrait alors s'ancrer dans le domaine du contrôle démocratique du secteur de la défense.

Quand une nation a identifié un véritable besoin d'améliorer le rendement de son secteur de la défense par une gestion perfectionnée, il est essentiel qu'elle comprenne que la mise en œuvre d'une culture de gestion implique l'introduction d'outils professionnels et scientifiques de gestion à tous les niveaux d'organisation.

## **Le concept de gestion de la défense**

Dans un nombre croissant de nations, l'administration publique remplace sa façon très bureaucratique et passablement rigide de travailler au nom du peuple, par une forme plus souple et plus responsable de gestion du secteur public. La question est ensuite de savoir comment les gouvernements peuvent produire de la défense de façon plus efficace; une partie de la réponse est d'introduire des pratiques de gestion perfectionnées au sein de la défense.

Si nous essayons de fragmenter la notion, ou le concept, composite qu'est la gestion de la défense, deux termes désignant des composantes séparées peuvent aisément être identifiés. La gestion peut-être décrite comme la science ou le moyen d'action d'une organisation lui permettant d'atteindre ses objectifs dans des conditions données, d'une manière efficace et productive, par les fonctions de planification, d'organisation, de direction et de contrôle. A son tour, et définie en termes d'action, la défense est une combinaison équilibrée de vision stratégique, de sagesse politique, de bonne gouvernance et d'art militaire. La vision stratégique, la sagesse politique et la bonne gouvernance sont les caractéristiques de tout secteur public, alors que l'art militaire est propre au secteur de la défense. Mais les trois premières peuvent devenir spécifiques à la défense si elles sont incluses, au moins en partie, dans le concept réalisable de planification de défense. Sans définir 'gestion de la défense', au moins la combinaison des deux interprétations ci-dessus, nous donnent-elles le sens de ce que c'est.

Il est très important de noter que la gestion de la défense ne substitue pas les apports spécifiques militaires à l'élaboration des capacités de la défense ou de son système de commandement et de contrôle. Ce que la gestion de la défense peut faire est d'engager le peuple dans les organisations de la défense, dans l'entraînement aux missions, dans l'équipement et le soutien pour un meilleur accomplissement des objectifs et des missions de la défense.

Nous pouvons définir la gestion de la défense par rapport à ses principales fonctions: planifier, organiser, diriger et contrôler. Dans un sens managérial, la planification diffère de la planification des opérations militaires, mais n'en est pas si différente quand elle s'applique aux autres domaines de la défense tels que la planification des forces ou l'acquisition d'un équipement militaire majeur. Pour un gestionnaire, la fonction organisationnelle consiste à apporter de la souplesse dans les structures rigides en y organisant le travail au lieu de réorganiser les structures elles-mêmes. Diriger implique à la fois d'assumer les responsabilités et de déléguer des éléments du processus de prise de décision. Enfin, contrôler consiste surtout à garder trace des développements et à intervenir chaque fois que nécessaire pour amener l'état-major à se recentrer sur ses objectifs.

Pour un lecteur doté d'une bonne culture militaire, cette brève description des fonctions de gestion devrait être suffisante pour identifier des ressemblances et des

différences avec les fonctions correspondantes des systèmes militaires de commandement. Ce sur quoi il est important de s'accorder à ce stade de la discussion conceptuelle c'est bien sur le fait que la gestion de la défense n'équivaut pas au commandement militaire, ni ne le remplace, et que ce système de commandement ne peut être modifié du jour au lendemain en un système managérial.

Le document du PAP-DIB se préoccupe plus de la gestion des ministères et des autres organes de la défense qu'aux pratiques de gestion des structures du commandement militaire. Ceci est une autre façon de séparer la gestion du commandement militaire, c.à.d. de mettre en œuvre le cadre de gestion, non pas au niveau militaire proprement dit, mais dans les structures civiles et civiles militaires.

Toute organisation de défense est chargée de mettre les politiques de défense en pratique, de développer des forces armées appropriées et renouvelables ainsi que leur système de soutien et leurs infrastructures. La difficulté est d'accomplir cette tâche en optimisant la productivité opérationnelle des forces armées. Une telle entreprise demande de l'excellence à chaque niveau et dans chaque département de l'établissement de défense.

Regardons à présent les ministères de la défense, en tant que principales organisations de défense. Comme l'écrit Jan Trapans, un ministère de la défense «est une organisation qu'un ministre déploie en vue de mener la politique qui a été décidée par le gouvernement et approuvée par le parlement» et qui oriente et contrôle des forces armées importantes, puissantes et autonomes.<sup>1</sup> Ces ministères doivent remplir au moins deux conditions pour développer et introduire des pratiques de gestion: l'une est de faire partie de la direction du gouvernement général et l'autre d'avoir une structure de direction différente de celle de l'état-major de la défense. En tant que processus institutionnel, la gestion des ministères de la défense se situe entre la formulation de la politique de défense et le commandement effectif des forces militaires.

Cette gestion doit aborder les domaines d'action tels que la gestion des ressources et des personnels de la défense, ou celui des acquisitions, tous domaines dans lesquels, pendant la phase de mise en œuvre, il est vraisemblable que les incertitudes inhérentes exigent une plus grande flexibilité et des décisions en conséquence car des problèmes peuvent survenir qui doivent être promptement identifiés et résolus.

Il y a plusieurs niveaux de gestion dans les ministères de la défense (voir le tableau 3). Il y a une gestion stratégique de la défense, là où les problèmes stratégiques sont identifiés, les solutions stratégiques analysées, décidées et appliquées. La vie est pleine d'exemples de tels problèmes. Les plus importants, en termes stratégi-

---

<sup>1</sup> Trapans, Jan Arved. "Democracy, Security and Defence Planning." dans van Eekelen and Fluri, eds. *Defence Institution Building*, 197.

**Tableau 3: Niveaux de gestion au sein des ministères de la défense.**

Niveau	Politique	Planification	Gestion
Stratégique	Stratégie nationale de sécurité Concept stratégique de défense	Directive de planification de défense Plan des capacités stratégiques	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comment appliquer les politiques et les plans stratégiques</li> <li>• Identifier et résoudre les problèmes stratégiques</li> </ul>
Opérationnel	Stratégie militaire Politiques de l'exécutif (c.à.d. personnel, acquisitions, affaires publiques) Doctrines interarmées et de chaque service (Terre, Air, Mer)	Plans opérationnels Programmes de développement des capacités Programmes d'acquisition Programmes de formation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comment appliquer les politiques opérationnelles, les politiques, les stratégies et les doctrines</li> <li>• Identifier et résoudre des problèmes opérationnels</li> </ul>
En cours	Termes de référence Enoncé de la mission de l'organisme Procédures standard d'opération (SOP) Descriptions des postes	Plans de travail Plans d'exercices Plans d'opérations	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comment appliquer les politiques d'organisation et les plans en cours</li> <li>• Identifier et résoudre les problèmes en cours</li> </ul>

ques sont généralement décrits comme tentant d'aborder les différents aspects de la question: «combien est assez?» La gestion de la défense peut apporter davantage de solutions cohérentes aux dilemmes tels que 'du beurre ou des canons' (qui se rapporte aux coûts d'opportunité de la défense par opposition à d'autres bien publics et à l'optimisation de l'allocation des ressources nationales) ou à la suffisance nationale en matière de capacités de défense par opposition aux responsabilités partagées avec d'autres partenaires ou alliés et à la délégation de souveraineté appropriée.

Il y a ensuite la gestion opérationnelle qui s'occupe des problèmes de productivité de la défense, spécialement au niveau des services, mais aussi au niveau général, quand nous sommes confrontés à des secteurs tels que celui du personnel ou de la logistique. Et il y a, bien entendu, une gestion de la défense pour les affaires en cours, qui s'occupe au jour le jour des problèmes et de leurs solutions dans tout commandement ou unité des forces.

On s'attend à ce que ces types de management se différencient selon leur niveau au moins en termes de mécanismes et de procédures, alors que les outils de gestion, eux, demeurent les mêmes (au moins pour la bonne raison qu'ils ont été mis au point indépendamment de leur niveau d'application). Mais en réalité ces niveaux peuvent être identifiés par la nature de la fonction de gestion plus que par les mécanismes utilisés.

Il y a plusieurs façons de décrire ce à quoi un cadre de gestion productif doit ressembler au niveau du ministère de la défense. En termes de besoins institutionnels, une gestion de cette nature doit respecter la mise en œuvre des principes de légalité, de supervision, de responsabilité et d'intégration.

Du point de vue de la légalité, les législations respectives doivent inclure des dispositions réglementant les structures organisationnelles et leurs attributs de gestion; un système légalement établi de prise de décision doit permettre d'appliquer la politique avec souplesse et d'inclure des postes de fonctionnaires à tous les niveaux hiérarchiques de l'organisation avec des attributions de gestion clairement énoncées. La supervision est assurée par un double courant d'information au sein de l'organisation de défense et des dispositions de surveillance sont incluses dans les descriptions de postes comme dans les procédures standard d'opération. La responsabilité comprend des systèmes de compte rendu formatés au sein et entre les structures de la défense, des échanges d'information hiérarchiques et entre pairs, ainsi que des compétences avérées d'audit. L'exigence d'intégration est satisfaite par des règles d'organisation, telles que les procédures standards d'opération, qui encouragent les personnels impliqués à prendre part au processus des décisions de gestion.

C'est une tâche délicate que d'encadrer la gestion du ministère de la défense, ou de tout autre organisme de la défense. Trop les réglementer amènerait ces organisations de défense à moins se servir de leurs outils de gestion car tous les contrôles ne contribuent pas forcément à des comportements gestionnaires. D'un autre côté les établissements de la défense insuffisamment réglementés sont moins enclins à encourager des comportements managériaux, du fait qu'ils ne satisfont pas à toutes les exigences requises.

## **Gestion de l'organisation**

En termes de pertinence managériale, un organisme de défense est cette structure qui, au sein du ministère de la défense, est capable de remplir indépendamment des tâches et des missions spécifiques qui lui sont confiées par la politique de défense en vigueur. L'indépendance d'un tel organisme est régie par le texte de sa mission, ses termes de référence et les ressources qui lui sont allouées. Cet organisme reçoit sa lettre de mission de son autorité hiérarchique et demeure indépendant dans l'organisation de ses activités en vue de l'accomplissement de cette mission. Il doit avoir une position clairement identifiée parmi les autres organismes, supérieurs, pairs

ou subordonnés, au sein de l'établissement de défense, et cette position indique les limites de son indépendance à prendre des actions appropriées pour servir les objectifs généraux de la défense. Cet organisme reçoit des ressources adéquates pour lui permettre de s'acquitter de ses tâches et il lui appartient de les répartir indépendamment au sein de sa structure.

En ce sens, un organisme de défense peut être un département, une division ou même une section au sein du ministère de la défense, une composante d'un commandement militaire, un organisme d'éducation et de formation, une unité logistique et ainsi de suite.

La caractéristique la plus importante de la gestion d'un organisme de la défense est l'emploi d'outils de gestion propres à améliorer ses résultats dans l'accomplissement de ses missions et à trouver les meilleures solutions aux problèmes identifiés pendant le processus de mise en œuvre de la politique de défense.

En tant que science appliquée, la gestion a développé une grande panoplie d'instruments, depuis les philosophies d'ensemble jusqu'aux outils mathématiques pour la résolution de cas mineurs. La plupart, sinon la totalité, de ces instruments est appropriée pour la gestion des organismes de la défense.<sup>2</sup>

Les outils dont se sert une organisation de défense sont sujets aux décisions hiérarchiques, mais aussi internes. La principale philosophie de gestion, adoptée par le gouvernement, le sera aussi par le ministère de la défense et transparaîtra également au niveau organisationnel (des exemples de telles philosophies de gestion sont 'Qualité Totale et Performance (TQM),' 'Performance et Management,' ou Planification, Programmation et Budgétisation). Dans le cadre de la philosophie de gestion d'ensemble, le ministère de la défense décide des outils principaux à utiliser dans l'ensemble de l'établissement de défense (le 'tableau de bord équilibré,' l' 'étalonnage des performances' et la 'réingénierie des processus' en sont des exemples). L'organisation a la liberté de choisir quel outil de gestion organisationnel employer pour quelles tâches (parmi les exemples de tels outils on trouve les tableaux et les diagrammes, les tableurs, les graphs, les cheminements ('pathways'), les remue-ménages et beaucoup d'autres).

## Coopération inter-agences

Dans les démocraties modernes, il est difficile de trouver une agence gouvernementale capable de mettre en œuvre des politiques publiques d'une façon totalement indépendante et auto suffisante. Cette observation vaut aussi pour les organismes de la défense. Généralement, sinon toujours, une agence gouvernementale

---

<sup>2</sup> Pour avoir une vue complète sur les systèmes de gestion de la défense voir Shalamanov, Velizar. "Defence Management and Civil Society Interaction and Cooperation." dans van Eekelen et Fluri, eds. *Defence Institution Building*, 435–66.



doit coopérer avec d'autres afin d'accomplir ses tâches et ses missions. Cette coopération est ancrée dans les conditions de trois environnements, le sécuritaire, le domestique et l'organisationnel.

Les risques, les menaces et les challenges, ainsi que les perspectives éventuelles, qui caractérisent l'environnement sécuritaire nécessitent, au moins implicitement, une approche interservices, aux niveaux national et international. De plus, ces engagements coopératifs nationaux et internationaux sur les questions de défense et de sécurité sont élaborés non seulement en termes militaires mais aussi dans les registres politique, économique et du renseignement, comme à d'autres niveaux.

L'environnement domestique est caractérisé d'abord par la rareté des ressources de la défense, comme des ressources publiques en général. Ce déficit en moyens humains, financiers et matériels nécessaires à tout domaine public oblige les agences gouvernementales à rentrer en compétition les unes avec les autres, ou mieux, à coopérer entre elles, soit dans une position d'agence pilote soit dans un rôle de soutien. Afin d'être plus compétitives sur leur propre 'marché,' certaines agences tendent à se sur-spécialiser, en faisant le pari que la spécialisation des agences gouvernementales et de la défense minimisent la compétition pour les ressources du pool commun. D'autres revendiquent un spectre de tâches plus étendu que leur mission principale, avec des conséquences évidentes sur la performance du gouvernement. Indépendamment de laquelle de ces deux approches notre organisation de défense pourrait prendre, il devient clair qu'elle ne pourrait être autosuffisante et efficace sans passer un accord de soutien ou de partage des charges avec d'autres agences.

Un niveau de coopération plus élevé est nécessaire sur le plan de l'organisation. Étant données les caractéristiques de l'environnement organisationnel de la défense, les équipes civiles et militaires—bien que distinctes en termes de structures et d'attributions—doivent coopérer aux niveaux stratégique, opérationnel et courant pour atteindre leurs buts communs et accomplir leurs missions communes.

Certaines conditions sont requises pour que la coopération inter-agences soit efficace, notamment une coordination adéquate, un échange suffisant de connaissances et d'informations, ainsi qu'une allocation juste et transparente des ressources entre les agences, et bien sûr, une responsabilisation mutuelle. L'institutionnalisation de la défense doit couvrir complètement les arrangements et les procédures de la coopération inter-agences.

Une coordination adéquate facilite le processus de coopération et n'est pas un frein à l'efficacité dans l'accomplissement de la tâche. Il y a deux bonnes façons d'assurer une coopération inter-agences adéquate: soit une autorité hiérarchique assume le rôle de coordination, soit l'une des agences impliquées dans la coopération est reconnue comme 'agence pilote.' Dans les deux cas l'autorité coordonnatrice doit mettre en œuvre un ensemble minimum de procédures de coordination, en décrivant la façon dont les objectifs doivent être atteints. Pour être efficaces ces procédures

doivent permettre la prise de décision au plus bas échelon possible. En d'autres mots, le processus de coordination ne doit pas faire l'objet d'une micro gestion car cela aboutirait à des recours fréquents auprès des autorités supérieures pour toute décision courante du ressort des instances de coopération.

En bref, la condition du partage de connaissances et d'informations implique l'existence de procédures permettant un partage régulier et sans anicroches de connaissances et un échange direct d'information entre pairs.

Tout arrangement de coopération doit être fondé sur un juste degré de responsabilisation. Les moyens de base pour y parvenir sont: que chaque agence informe ses pairs de l'avancement de ses travaux; que tous les projets de coopération inter-agences soient soumis aux vérifications des échelons supérieurs; et que toutes les agences impliquées dans cette coopération soient soumises au contrôle démocratique et à une surveillance constante des branches législative, exécutive et judiciaire du gouvernement.

Il y a plusieurs domaines de coopération dans lesquels les agences gouvernementales interagissent sur une base permanente: la coopération internationale de sécurité et de défense, la gestion de crise, les situations d'urgence civiles et/ou les secours en cas de catastrophes en font partie. La coopération permanente inter-agences est habituellement très institutionnalisée autour des axes suivants:

- arrangements et procédures permanents pour la coordination, le partage d'information, l'allocation des ressources, le contrôle et la surveillance démocratiques sont légalement établis;
- une politique de sécurité et de défense et une orientation politique et stratégique claire existent;
- l'agence pilote est nommée;
- il y a une coordination permanente entité/équipe, soit séparée soit au sein de l'agence pilote;
- des règles et des procédures au niveau des agences précisent les responsabilités, les procédures opératoires, l'échange d'information, les principales activités et les calendriers;
- des réunions ont lieu régulièrement aux niveaux de direction et d'exécution;
- des exercices et autres activités courantes de formation ont lieu en tant que de besoin;
- des politiques et stratégies communes d'information du public sont établies.

L'institutionnalisation d'une coopération permanente inter-agences est une exigence fondamentale qui vise à une division efficace et productive du travail, évite les

chevauchements, les doublons et les lacunes. Elle porte en elle l'amélioration d'une culture coopérative par delà les dynamiques de groupe et/ou les changements d'instances gouvernantes, la flexibilité dans l'ajustement du travail entre agences aux changements rapides de l'environnement de sécurité, l'aisance dans la mise en œuvre des nouvelles politiques et décisions, l'optimisation de l'efficacité des processus de prise de décision et des activités des équipes pour mieux servir les buts partagés par les agences, et le contrôle et la surveillance démocratiques des activités inter-agences.

La formulation de la politique de sécurité n'est pas une tâche permanente inter-agences, mais elle doit être régulièrement assumée. En prenant en compte l'importance stratégique de la politique de sécurité, ce processus inter-agences doit lui aussi être institutionnalisé selon les exigences institutionnelles de toute coopération permanente entre agences.

Il y a aussi d'autres domaines d'importance stratégique où la coopération inter-agences impliquant les organisations de défense joue un rôle actif et même essentiel. Un de ces domaines les plus évidents est celui de l'intégration européenne et euro atlantique des candidats ou des nouveaux membres de l'Union Européenne (UE) et/ ou de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Les membres plus anciens de l'UE ou de l'OTAN ont depuis longtemps institutionnalisé la coopération inter-agences au niveau gouvernemental pour servir leurs intérêts et leurs objectifs nationaux au sein de ces organisations.

Les agences gouvernementales se mettent à travailler ensemble sur les politiques de sécurité et de défense selon les arrangements et les procédures établis relatifs à la formulation et à la mise en œuvre des politiques. Habituellement, la législation qui impose ces arrangements et ces procédures fait aussi référence à qui est dans le rôle de coordination (le chef de l'Etat ou de gouvernement), au type de documents politiques, à leur contenu général et leur calendriers de soumission à l'approbation du parlement (en précisant, le cas échéant, quelle est l'agence responsable ou pilote pour tel document ou telle partie d'un document politique), et au rôle et responsabilités des équipes permanentes de coordination, tel que le Conseil national de sécurité.

Le processus effectif de la coopération inter-agences pour la formulation des politiques de sécurité et de défense diffère selon les nations, la culture de gouvernance et les arrangements nationaux (tels que le type de gouvernement démocratique, le rôle des branches exécutive et législative, les niveaux d'intégration ou de séparation des agences de sécurité, etc.). En général, les principales agences engagées dans le processus commun de formulation de la politique de sécurité incluent le cabinet du chef de l'Etat ou du gouvernement, les ministères des affaires étrangères, de la défense et des finances, les services de renseignements et d'autres ministères (c.à.d.

économie, environnement, justice, etc.). Les principales étapes de ce processus de ce processus coopératif sont présentées dans le tableau 4 ci-dessous.

**Tableau 4: Principales étapes de la coopération inter-agences pour la formulation de la politique de sécurité.**

	<i>Clarification</i>	<i>Développement des besoins de sécurité et de défense</i>	<i>Décisions sur les buts et les missions</i>	<i>Développement des orientations stratégiques pour l'application de la politique</i>
Cabinet du chef de l'Etat ou du gouvernement	Valeurs, buts et intérêts nationaux	Buts et missions de la sécurité	Chef de l'Etat et/ou du gouvernement	Le chef de l'Etat ou du gouvernement approuve les orientations stratégiques
Ministère des Affaires Etrangères				
Ministère de la défense	Valeurs, buts et intérêts nationaux Menaces et risques à la sécurité nationale	Accessibilité et faisabilité dans l'atteinte des buts et des missions Demandes de plus de capacités et de ressources appropriées	Ministres membres du Conseil	Formulation des propositions d'orientations stratégiques
Services de renseignement	Menaces et risques à la sécurité nationale			
Ministère des finances	Valeurs, buts et intérêts nationaux	Accessibilité et faisabilité d'atteinte des buts et des missions	Ministres membres du Conseil	Formulation des propositions d'orientations stratégiques
Autres ministères (c.à.d. économie, environnement, justice, etc.)				

Pour une coopération efficace et réussie, les étapes les plus contraignantes de la formulation de la politique de sécurité sont la clarification et le développement des besoins, car c'est à ces stades que chaque agence essaie de promouvoir son propre agenda et d'exercer autant d'influence que possible sur la prise de décision relative aux objectifs et intérêts nationaux, sur les menaces et les risques sécuritaires, sur les missions stratégiques et les ressources nécessaires.

Pour éviter toute compétition ou rivalité inopportune au cours de cette phase et des suivantes, il ne doit y avoir qu'un ensemble de règles et de procédures, agréées au niveau des agences et qui fixent les responsabilités, les échanges d'information et les procédures opératives.

## **Coopération inter-agences sur la gestion de crise**

La gestion de crise est une activité gouvernementale d'importance croissante en raison des changements intervenant dans l'environnement international de sécurité et à l'émergence de risques et de menaces imprévisibles et non conventionnels. Elle requiert une planification de long terme, des ressources permanentes et occasionnelles, des procédures opérationnelles détaillées, des codes de conduite et des formations spécialisées. En raison de l'imprévisibilité d'une crise et de sa nature, la gestion de crise requiert une approche souple et modulaire;

Tout gouvernement démocratique ayant le réel souci de la sécurité de son propre peuple ne peut manquer d'institutionnaliser ce domaine en se fondant sur les besoins stratégiques tels que la préservation du contrôle démocratique des forces, ainsi que l'efficacité dans l'allocation des ressources destinées à faire face à des situations d'urgences comme à des opérations de gestion de crise.

L'étendue des attributions en matière de gestion de crise varie selon les nations. Certaines adoptent une approche totalement intégrée; d'autres limitent le domaine de la gestion de crise à certaines situations et développent des dispositions séparées pour d'autres cas.

Il est très difficile de dresser la liste exhaustive des situations justifiant une gestion de crise. Comme exemples de situations de crise, il y a les crises internes, telles que les attentats terroristes, les désastres naturels et industriels, les émeutes de masse et les désordres civils, ainsi que les crises internationales telles que la prévention des conflits, leur stabilisation et la reconstruction post-conflit, les désastres naturels ou industriels, les opérations humanitaires de secours et les extractions et/ou évacuations de civils.

Aucune nation ne peut se permettre de disposer d'une agence gouvernementale permanente traitant exclusivement de chaque type de crise à laquelle elle peut être confrontée. La bonne approche passe par la coopération entre agences. De plus, pour le moment et dans un avenir prévisible, la plupart des crises nationales et inter-

nationales se traitent dans un contexte international, par le biais de mécanismes internationaux de coopération.

Le processus d'institutionnalisation de la coopération entre agences en, matière de gestion de crise doit apporter des dispositions légales pour les situations de crise et d'urgence. En particulier il précisera les attributions des corps législatifs et exécutifs en matière de prise de décision et d'autorisation: à qui il revient, par exemple, de donner aux forces impliquées leur mission et de décider des règles d'engagement ou quelle est l'agence pilote pour toutes les situations de crise ou pour chaque type de crise. Il précise en outre les exigences pour la création d'une entité/équipe permanente de coordination, les règles et les procédures assurant la préservation des droits civiques et humains des personnes affectés par la crise ainsi que le respect du droit humanitaire international; il prescrit également des exercices nationaux et internationaux de gestion de crise ainsi que d'autres activités de formation en commun, de même que l'élaboration de politiques, de stratégies et de procédures d'information communes.

Nous pouvons conclure que, compte tenu de l'évolution de la sécurité internationale et des environnements domestiques et de la complexité de la gouvernance du secteur de la défense et de la sécurité, la coopération entre agences est devenue un aspect commun des activités gouvernementales dans tous les pays démocratiques. Fondée sur les exigences stratégiques de la préservation du contrôle et de la surveillance démocratique sur tous les aspects et sur toutes les actions relevant des domaines de la sécurité et de la défense, et destinée à accroître l'efficacité et l'efficience de la gouvernance de ces secteurs, cette coopération inter agences doit être complètement institutionnalisée et spécialement pour les domaines de coopération permanents ou réguliers.

## Chapitre 6

# **NORMES INTERNATIONALES DE LA GOUVERNANCE DE LA DEFENSE**

Dans une véritable architecture de sécurité internationale, les normes et les procédures établies obligent légalement ou politiquement les Etats à institutionnaliser les mesures qui visent à renforcer la confiance et la sécurité à travers la transparence des politiques de défense, le contrôle des armements et une meilleure gouvernance du secteur de la sécurité. L'application des normes établies du secteur de la défense et agréées internationalement est un principe important d'institutionnalisation de la défense dans toute nation démocratique. Le Plan d'action du partenariat pour l'établissement des institutions de défense (PAP-DIB) du CPEA de l'OTAN préconise, dans son sixième objectif, le développement d'«arrangements et de pratiques efficaces et transparents pour assurer le respect des normes et des pratiques, établies dans le secteur de la défense et agréées internationalement, y compris les contrôles portant sur les exportations de technologie de défense et d'équipement militaire.»

Le processus d'institutionnalisation de la défense devrait incorporer ces normes et ces pratiques dans des règles et des procédures législatives et exécutives liées à la sécurité et à la défense, charge au gouvernement de prendre toutes mesures et actions appropriées pour assurer l'adhésion à ces engagements, tant légalement que politiquement contraignants, dans les traités, les conventions, les protocoles et autres instruments internationaux relatifs à la défense, qu'il a signés et ratifiés.

### **Normes internationales**

Les Etats sont obligés de se plier aux accords, légaux ou non, qui régissent les relations internationales. Chaque Etat s'engage politiquement ou légalement à respecter les normes établies par ces accords. La communauté internationale a développé également des procédures complètes pour contrôler la mise en pratique par chaque Etat membre de ces normes agréées internationalement.

La pratique la plus commune sur les questions de défense est de développer des normes non plus légalement mais politiquement contraignantes au sein de l'architecture internationale des mesures de confiance et de coopération. Ainsi,

l'engagement-même de respecter les normes et d'observer les pratiques établies devient-il une contribution nationale à cette architecture.

Pour être crédible et digne de confiance, une nation démocratique doit institutionnaliser cet engagement en s'imposant des arrangements et des procédures de mise en œuvre appropriées, transparentes et efficaces. Comme nous en étions convenus, les principaux domaines d'intérêt pour le secteur de la défense couverts par des normes et des pratiques internationales sont le contrôle des armements, les mesures de confiance et la bonne gouvernance du secteur de la sécurité.

Le contrôle des armements couvre la non prolifération des armes de destruction massive (nucléaires, bactériologiques et chimiques) ainsi que les transferts d'armements conventionnels, d'armes chimiques, de mines terrestres anti-personnel, d'armes légères et de petit calibre (ALPC) et de munitions. Les mesures de confiance et de sécurité (MCS) s'appliquent sur la base du «Document de Vienne sur les mesures de confiance et de sécurité» de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et sur celle du régime des Nations Unies (ONU) «Echange global d'information militaire», entre autres. Les normes de la gouvernance du secteur de la sécurité sont établies par le «Code de conduite sur les aspects politico militaires de la sécurité» de l'OSCE et dans d'autres formats internationaux.

Sur le plan international, des instruments spécifiques existent pour chacun de ces trois domaines. Ces instruments incluent des arrangements et des procédures d'ensemble pour rendre compte et échanger des informations: questionnaires, listes, registres, rapports, et calendriers associés.

## **Institutionnalisation des procédures et arrangements internationaux**

Sur un plan national, l'institutionnalisation des procédures et arrangements internationaux doit inclure des textes législatifs qui imposent le respect de ces dispositions, précisent les compétences nationales au sein des agences gouvernementales existantes, les mécanismes nationaux de contrôle et de compte rendu, les dispositions pour assurer un échange d'information transparent entre agences, ainsi que la mise en œuvre des procédures par les agences gouvernementales sur la base des bonnes pratiques appropriées. Victor-Yves Ghebali présente dans son chapitre du document source, une liste complète des instruments, des normes et des pratiques internationales.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Ghebali, Victor-Yves. "Arrangements and Practices to Ensure Compliance with Internationally Accepted Norms and Practices Established in the Defence Sector." dans van Eekelen et Fluri, eds. *Defence Institution Building*, 219–46.



## Contrôle des armements

Les instruments de contrôle des armements contraignent les Etats membres à trois types d'obligations. L'une d'elles est de rendre compte des processus de ratification des instruments de contrôle des armements, une autre est d'échange d'information sur les transactions et les politiques et la troisième type d'obligation est l'assistance aux Etats qui font face à des risques sécuritaires résultant de l'existence de stocks de munitions.

Il y a deux principales zones d'intérêt concernant la ratification des instruments de contrôle des armements: les normes de non prolifération et les normes pour le transfert des armes conventionnelles. La non prolifération est traitée par plusieurs traités, conventions et protocoles internationaux qui prônent l'application de mesures interdisant aux signataires de produire, stocker et utiliser des armes nucléaires, chimiques et bactériologiques.<sup>2</sup> La déclaration de l'OSCE sur les "Principes gouvernant la non prolifération" oblige politiquement les nations membres à développer des mécanismes nationaux de contrôle efficaces et fondés sur des directives acceptées en commun.

Les conventions et les protocoles existants sur les armements conventionnels (c.à.d. chimiques, mines anti personnel, mines terrestres, 'certaines armes conventionnelles,' reliquats d'explosifs) se trouvent à divers stades de ratification et de mise en œuvre par les Etats membres de l'OSCE, laquelle a mis au point différentes normes pour rendre compte du statut de la ratification et de l'application de ces documents.

## Echange d'information sur la réalité des transactions et des politiques

Il existe plusieurs instruments pour l'échange régulier d'information sur les transactions d'armement conventionnel et sur la prévention du commerce illicite de telles armes. Un de ces instruments est le «Registre des armes conventionnelles» de

---

<sup>2</sup> Les documents internationaux principaux traitant des régimes de non-prolifération comprennent:

- Le Traité de 1968 sur la Non-prolifération des armes nucléaires (TNP);
- Le Protocole de Genève de 1925 concernant la prohibition d'emploi à la guerre de gaz asphyxiants, toxiques ou similaires et de moyens bactériologiques;
- La Convention de 1972 sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction (BTWC);
- La convention, de 1993 sur les armes chimiques (CWC); et
- Le régime de 1987 sur le contrôle de la technologie des missiles (RTCM/MTCR) sur le transfert des armes bactériologiques vectorielles et de leurs missiles.

l'ONU qui préconise l'échange volontaire d'information sur sept catégories d'armements conventionnels majeurs: chars de bataille, véhicules de combat blindés, systèmes d'artillerie de gros calibre, avions de combat, hélicoptères d'attaque, navires de guerre (de surface ou sous-marins), missiles et leurs lanceurs. Un autre de ces documents, celui de l'OSCE sur les «Principes gouvernant les armes conventionnelles» demande des réponses annuelles à un questionnaire standard.

## **Assistance aux Etats confrontés à des risques de sécurité dûs à des dépôts de munitions conventionnelles**

Les Etats concernés peuvent, sur demande, obtenir une assistance technique et financière internationale pour la destruction et/ou une meilleure gestion de ces stocks de munitions conventionnelles, des matières explosives et des dispositifs de mises à feu équipant les systèmes d'armes terrestres aériens ou navals, ainsi que les munitions pour les armes légères et de petit calibre (ALPC), celles pour les armes lourdes et les systèmes d'équipement (y compris les missiles), les roquettes et les mines terrestres.

## **Instruments des mesures de sécurité et de confiance (MSC/CSBM)**

Les principaux instruments européens pour les mesures de confiance et de sécurité (MSC/CSBM) sont les Documents de Vienne sur les négociations des mesures de sécurité et de confiance de 1990, 1992, 1994 et 1999.

Les principales actions envisagées par ces documents comprennent un flux régulier d'informations militaires («Echange annuel d'informations militaires») sur le volume (les personnels), la structure (organisation) sur l'entraînement des forces armées, sur leurs principaux systèmes d'armes et d'équipements, ainsi que sur leur plan de déploiement; la notification des activités militaires avec certains paramètres en termes de volume et d'équipement; et les contacts directs entre établissements militaires dans le but de permettre aux gouvernements d'interpréter correctement leurs intentions mutuelles (observation in situ des activités militaires, visites de bases aériennes de temps de paix, échanges de visites à tous les niveaux entre membres des forces armées, exercices ou entraînement, démonstrations de nouveaux types d'armement lourd ou de systèmes d'équipement.)

Les MSC comprennent aussi les mécanismes de réduction des risques en vue de la clarification des activités militaires inhabituelles et les 'incidents dangereux' de nature militaire, ainsi que les contraintes de temps sur la planification et la conduite avérée des activités militaires (il ne peut y avoir plus d'une activité militaire de grande échelle sujette à notification par tranche de trois ans, pas plus de si plus petites au cours d'une année calendaire et pas plus de trois activités de cette nature ou de

moindre ampleur ne peuvent avoir lieu simultanément au cours de cette même année calendaire).

## **Echange global d'information militaire**

Le régime de l'«Echange global d'information militaire» (EGIM/GEMI) engage les nations du monde entier à fournir leurs données annuelles sur les armements conventionnels et les équipements d'importance majeure en leur possession, mais aussi sur les effectifs de leurs forces conventionnelles et de leurs structures de commandement, ainsi que sur les armements navals. Toutefois ce régime ne peut être soumis à des limitations, des contraintes ou des vérifications.

## **Rendre compte des dépenses militaires**

Selon les dispositions de l'«Instrument pour l'établissement de rapports normalisés sur les dépenses militaires» des Nations Unies, les Etats membres doivent rendre compte de leurs dépenses de défense de l'année fiscale précédente, de leur budget prévisionnel pour la nouvelle année fiscale et pour les deux qui la suivent ainsi que des projections globales pour les deux dernières années des cinq années fiscales à venir.

## **Gouvernance du secteur de la sécurité**

Le principal instrument figurant dans le cadre de l'OSCE est le Code de conduite sur les aspects politico militaires de la sécurité de 1994. Les Etats membres s'engagent à justifier eux-mêmes leur besoin de puissance militaire en se fondant sur une politique de défense transparente et sur le contrôle démocratique de leurs forces armées.

## **Principales normes et procédures fournies par le Code de Conduite de l'OSCE**

Ce qui suit fait partie des principales normes et procédures fournies par le code de conduite de l'OSCE:

- Les autorités constitutionnellement établies, investies de la légitimité démocratique, assurent et maintiennent la direction et le contrôle effectifs de leurs forces militaires, paramilitaires et de sécurité.
- Le contrôle démocratique garantit que les militaires demeureront 'politiquement neutres'.
- Le respect institutionnalisé du droit humanitaire international, doit inspirer les forces armées aux niveaux du commandement, de l'exécution, de la formation et de l'équipement en temps de paix comme en temps de guerre.

- La promotion d'une connaissance adéquate du droit humanitaire international parmi le personnel militaire et la population civile.
- Les militaires responsables de graves violations du droit humanitaire, qu'ils soient chefs ou subordonnés, doivent être tenus pour responsables de leurs actes en droit national et international.
- Les droits civils des personnels militaires doivent être protégés et le personnel des forces militaires, paramilitaires et de sécurité doivent être en mesure de jouir de leurs droits humains et de leurs libertés fondamentales et de les exercer en conformité avec le droit international.
- Reprise dans les lois nationales ou autres documents pertinents, des droits et des devoirs des personnels des forces armées.
- Application des procédures légales et administrative pour la protection de ces droits.
- Dans le cas de conflits armés entre Etats, comme dans celui de l'usage domestique des forces armées, les opérations militaires doivent demeurer sujettes à l'état de droit, et les dispositions du droit international et du droit humanitaire international doivent être observées pendant l'usage de ces forces.
- Les conditions qui régissent l'usage domestique de la force impliquent une décision constitutionnellement légitime, le respect de l'état de droit pendant toute l'opération, des moyens proportionnés aux besoins de l'intervention, et le souci d'éviter tout dommage aux civils et à leurs biens.
- L'usage domestique de la force visant à restreindre les droits humains et civils quand ils sont pacifiquement et légalement exercés ou à priver le peuple de son identité individuelle ou collective est interdit.

## **Institutionnalisation des normes et des pratiques internationales dans le secteur de la défense**

L'incorporation de normes et de pratiques internationalement agréées dans le secteur de la défense doit couvrir chaque aspect de l'institutionnalisation de la défense, et, plus spécialement, le contrôle démocratique sur les forces armées, la transparence des politiques de défense, la planification de défense, la protection des droits civils et humains du peuple comme du personnel militaire.

Le contrôle démocratique des forces armées comprend des dispositions légales pour que les représentants du peuple élus démocratiquement puissent agir en tant que décideurs suprêmes sur toutes les questions de défense, les arrangements qui établissent la suprématie des autorités civiles sur tous les aspects de la défense, et les dispositions et procédures pour le contrôle exécutif, législatif et judiciaire de la

défense. Les politiques de défense transparentes supposent des dispositions pour rendre également transparents les processus de formulation de la politique et les procédures pour la transparence des orientations politiques de la défense. Une planification de défense transparente implique la publication d'informations sur la totalité des forces, sur la composition des forces existantes et futures ainsi que la publication des budgets de la défense.

La protection des droits civils et humains du peuple passe par des dispositions et des procédures légales et administratives qui font respecter l'état de droit au cours des opérations militaires, par la définition et l'approbation par les autorités politiques des règles d'engagement pour les forces armées en accord avec les principes et les exigences du droit humanitaire international, et par l'inclusion de ce dernier dans l'entraînement et la pratique des forces armées.

La protection des droits civils et humains du personnel militaire comprend les dispositions et les procédures légales et administratives qui garantissent aux membres des forces armées la jouissance de leurs droits fondamentaux civiques et humains ainsi que les arrangements pour garder les forces armées 'politiquement neutres.'

Le respect des normes et des pratiques internationalement agréées portant sur le contrôle des armements comprend les dispositions et les procédures légales et administratives de contrôle des armements, les politiques de contrôle des exportations, des réexportations, des importations et du transit de biens stratégiques; les arrangements et les procédures établissant les niveaux d'autorisation et les agences gouvernementales responsables de la mise en œuvre de la politique de contrôle des armements, ainsi que la coopération inter-agences et les mécanismes et procédures pour le contrôle démocratique des processus de contrôle des armements.

Une autre exigence pour satisfaire au respect des normes et pratiques internationalement agréées se rapporte à la mise en œuvre des mesures de confiance et de sécurité.

La signature et la ratification de traités, de conventions, d'accords, de protocoles et d'autres instruments internationaux qui soumettent la nation aux normes et aux pratiques internationalement agréées dans le domaine de la défense doivent être un processus délibéré. Un gouvernement démocratique doit développer des politiques adéquates pour accepter ces normes et ces pratiques et pour les mettre en œuvre. La politique principale doit incorporer une vision stratégique ou une 'grande' stratégie, qui définit la place et le rôle qu'une nation veut avoir dans la communauté internationale des Etats indépendants. En se fondant sur cette politique, il appartient au gouvernement de développer des politiques ultérieures et/ou sectorielles dans des domaines tels que les affaires étrangères, la sécurité et la défense, et le contrôle des armements.

## **Institutionnalisation des politiques de défense pour la mise en œuvre des normes et des pratiques internationales**

Un véritable processus de formulation des politiques et de leur format est spécifique à chaque nation. En général, toute nation démocratique doit avoir connaissance de quelques principes de base et les appliquer dans le processus de formulation des politiques.

Un principe important consiste à établir le besoin d'une décision politique sur l'acceptation des normes et des principes internationaux pour le secteur de la défense. Ces besoins peuvent découler de la compréhension de la portée et de l'importance stratégiques des instruments internationaux. Ces derniers servent à renforcer la paix et la stabilité parmi les nations aux niveaux régional et global. La plupart des nations démocratiques prennent une part active non seulement en acceptant les normes et les pratiques existantes, mais aussi en développant de tels instruments. Aussi, chaque nation doit-elle disposer d'un processus politique interne de clarification pour juger de la pertinence, pour ses propres intérêts nationaux et de sécurité, d'instruments tels que le Traité sur les forces conventionnelles en Europe ou le Traité de non-prolifération.

Un autre principe consiste à identifier les besoins nationaux en vue de leur satisfaction. Les décideurs, tout comme les planificateurs, doivent apprécier les conditions nécessaires pour une bonne application des normes données, et identifier d'éventuelles oppositions nationales à l'application de ces normes en jugeant de leur pertinence.

Chaque fois que des décisions politiques sont prises sur l'incorporation des normes et des pratiques internationalement agréées dans la législation nationale qui gouverne le secteur de la défense, elles doivent présenter une pertinence sans ambiguïté avec le système domestique. Habituellement, la constitution et la législation idoine reconnaissent la prééminence du droit international sur les règlements nationaux dans tout secteur public. Les décideurs doivent s'assurer que le même principe s'applique aussi au secteur de la défense. Il est très judicieux pour une politique intelligente et bien structurée d'incorporer les dispositions internationales dans une législation nationale et dans les processus de contrôle.

Comme une sorte de principe corollaire, les décisions politiques sur le respect des normes et des pratiques internationalement agréées établies dans le secteur de la défense doivent déterminer le niveau d'engagement national pour ces normes et ces pratiques. Ainsi que nous l'avons mentionné plus haut, les instruments internationaux sont soit légalement, soit politiquement contraignants. La plupart de ceux qui concernent la défense sont politiquement contraignants, car c'est à la nation de prendre ses propres décisions quant au respect des dispositions de ces instruments.

Parallèlement aux politiques transparentes à l'égard du respect des normes et des pratiques établies dans le secteur de la défense, le processus d'application des

exigences résultant de ces normes et de ces pratiques doit être très visible pour le public et pour la communauté internationale. L'organisation d'un contrôle des armements est un bon exemple de ce que le public doit savoir des efforts que fait le gouvernement pour appliquer les normes internationales.

Le parlement dispose habituellement de toute l'autorité nécessaire pour divulguer la politique relative au contrôle de l'exportation, de la réexportation, de l'importation et du transit de biens stratégiques et d'approuver la liste des pays auxquels sont appliquées des restrictions en matière d'exportation, de réexportation, d'import et de transit. Le parlement doit partager avec l'exécutif l'autorité d'enclencher les mécanismes et les procédures de contrôle des activités courantes ressortissant au domaine du contrôle des armements, en se fondant sur des dispositions spéciales mais légales ainsi que sur des directives et des décisions gouvernementales.

La branche exécutive du gouvernement développe et met en œuvre des mécanismes destinés à valider la politique de contrôle des exportations d'armement, en particulier à travers l'approbation des listes de biens stratégiques contrôlés; elle exerce une initiative législative dans ce domaine, et approuve les règlements et autres dispositions gouvernant les procédures du contrôle des transferts de technologie de défense et d'équipement militaire. Au sein de l'exécutif, les attributions doivent être claires quant à la fourniture d'information au système national de contrôle, quant à la poursuite des violations, quant à la coordination avec les agences internationales et quant à la représentation de l'Etat dans les affaires de contrôle des transferts d'armement.

De nombreuses nations développent une coopération inter-agences pour le contrôle des armements et établissent des autorités de coordination au niveau inter-services qui sont responsables de la mise en application des engagements pris dans ce domaine. Elles prennent des décisions et émettent des autorisations, contrôlent le respect des lois et des règlements sur les activités de contrôle des armements et des transferts.

Les principales agences gouvernementales qui s'impliquent dans l'application des normes et des pratiques pour le contrôle des transferts d'armement sont la police, en coordonnant ses efforts pour prévenir et combattre le commerce illicite des armes, les services des douanes et des garde frontières en contrôlant efficacement les transferts d'armement, le ministère des affaires étrangères en vérifiant l'identité de l'utilisateur final et les certificats d'importation internationaux soumis par les demandeurs et en s'assurant que les demandes ne violent pas les engagements de l'Etat vis-à-vis des normes internationales, les services de renseignement en aidant à la vérification des demandes, et les forces armées en enregistrant, inspectant et transportant les armes, les munitions et le matériel militaire en leur possession.

En conclusion, toute nation démocratique dispose de processus internes pour développer des dispositions et des pratiques transparentes et efficaces propres à

assurer le respect des normes et des pratiques internationalement agréées et établies dans le secteur de la défense, y compris les contrôles sur les exportations de technologie de défense et d'équipements militaires. Ces processus doivent être placés sous contrôle et surveillance politiques et être transparents pour le public et la communauté internationale, assurant ainsi au pays une pertinence majeure, en termes de sécurité, avec ces normes et ces pratiques.



## Chapitre 7

# **GESTION DU PERSONNEL DE LA DEFENSE**

Le développement efficient et transparent des structures et des pratiques liées au personnel du secteur de la défense témoigne de l'importance du peuple au sein des organisations de la défense et implique l'institutionnalisation d'une saine gestion des ressources humaines, en termes à la fois d'action administrative, d'outils et de techniques. Les individus au sein des forces armées doivent tirer bénéfice des dispositions et des procédures légales et organisationnelles qui leur permettent d'exécuter leurs tâches avec une grande productivité et garantissent de façon appropriée la protection de leurs droits civils et de leurs libertés humaines. Le Plan d'action du partenariat pour l'établissement des institutions de défense (PAP-DIB) du CPEA de l'OTAN met en évidence, dans son septième objectif, le besoin de développer au sein des forces de défense «des structures de personnel et des pratiques efficaces et transparentes, comprenant formation et éducation, promotion de la connaissance du droit international humanitaire, dispositions pour des déroulements de carrière et des promotions transparents, et pour la protection des droits et des libertés civils des membres des forces armées.»

Le développement de politiques du personnel globales et transparentes est capital pour le succès de la gestion des ressources humaines; il donne une orientation politique et organisationnelle, des options pour la réalisation efficace et efficiente des buts et des missions, la traduction de ces missions en fonctions, et l'identification des spécialités professionnelles appropriées pour remplir ces fonctions. Un exemple concret des principes qui gouvernent la politique des personnels dans le cas de forces de défense hongroises est donné par Ferenc Molnar dans son chapitre dans le document source.<sup>1</sup>

### **Le personnel au sein des organisations la défense**

Le facteur humain est d'une très grande importance pour le succès ou l'échec de toute organisation. Plus que dans toute autre agence publique, les organismes de la

---

<sup>1</sup> Molnar, Ferenc. "Principles and Practices in Personnel Policies: The Case of the Hungarian Armed Forces." dans van Eekelen et Fluri, eds. *Defence Institution Building*, 247–67.

défense emploient des civils et des militaires pour des métiers très spécifiques et très sensibles et, dans quelques pays, ils bénéficient de l'appoint de la main d'œuvre considérable des conscrits.

Les personnels des organisations de défense peuvent être considérés comme l'atout de défense le plus important qui doit être géré avec la plus extrême efficacité pour que les missions de la défense soient bien remplies. Ils rentrent dans plusieurs catégories de ressources humaines. Ces catégories peuvent être statutaires, fonctionnelles ou organisationnelles.

En termes de statut, les personnels des organismes de la défense peuvent être des politiciens appointés (généralement des ministres ou des députés, des conseillers, avec le même statut que tout politicien dans le service public), des fonctionnaires ou 'membres des services publics' (civils nommés au mérite à des postes de direction ou d'expertise et bénéficiant d'un statut spécifique, soit le même que pour tout fonctionnaire du service public soit avec un statut taillé sur mesure), des personnels militaires (officiers, sous-officiers et hommes du rang, chacun avec leur propre statut en termes de droits et d'obligations), ou des civils dans des positions administratives (avec le même statut que tout employé sur le marché du travail).

En ce qui concerne leurs fonctions, le personnel des organismes de la défense peuvent assumer des fonctions exécutives (décideurs politiques, gestionnaires, chefs militaires), membres du personnel (personnel militaire des états-majors aux niveaux de la défense, des quartiers généraux et des commandements, personnel civil dans les états-majors civils et militaires), combattants (personnel militaire des unités de combat servant dans des fonctions de combat et de soutien direct au combat, ou personnel civil et militaire servant dans un rôle de soutien).

En ce qui concerne les fonctions organisationnelles, le personnel servant dans les organismes de la défense peuvent être des chefs (civils et militaires dotés d'une compétence professionnelle et de l'autorité nécessaire pour participer aux processus de prise de décision), les spécialistes (militaires et civils avec une formation, un entraînement et une expérience spécifiques, qualifiés pour remplir des tâches spécialisées au sein de leurs organisations), les personnels en formation (civils et militaires en cours de formation à des tâches spécialisées au sein des organisations de défense), ou des personnels non qualifiés.

La gestion de toutes ces catégories de personnel est une tâche très exigeante pour toutes les organisations de défense. Pour être efficace et efficient, pour assurer que les personnels de la défense agissent sous contrôle démocratique et pour mettre en vigueur leurs droits et leurs obligations, la gestion des ressources de la défense doit bien être institutionnalisée. Mais avant de discuter des exigences de cette institutionnalisation, parlons des carrières.

Pour les personnels qui s'engagent dans les forces armées d'une nation démocratique, la carrière militaire peut ne pas durer toute une vie, mais c'est néanmoins

une option qui affectera la vie entière de ces personnels et de leur famille. Habituellement, la carrière militaire suppose un développement professionnel (un individu est tenu d'acquérir ou d'améliorer ses connaissances et les compétences requises pour ses fonctions courantes et futures), des promotions (tant dans le service public que militaire, un individu a, ouvertes devant lui, des perspectives de progression dans la hiérarchie comme dans les échelles de salaire en fonction de son ancienneté et de son perfectionnement personnel), la mobilité (durant sa carrière, un individu peut servir en différents endroits en fonction des vacances de poste), les activités combattantes (le personnel militaire peut servir dans des postes qui requièrent une participation au combat et/ou à des opérations de maintien de la paix), la versatilité des emplois (au cours d'une carrière militaire, un individu peut servir dans différents postes faisant appel à des connaissances et des compétences variées, par exemple, des fonctions d'état-major alternant avec des fonctions de commandement, du travail de terrain alternant avec du travail de bureau).

Il y a différents ensembles de conditions pour s'engager dans des positions de service actif ou dans la réserve, pour faire une carrière militaire, et pour se reconverter dans la vie civile à la fin de cette carrière. Certaines de ces conditions sont communes à tous les militaires, masculins ou féminins; d'autres sont spécifiques à des composantes des forces armées, jusqu'aux emplois individuels. La réussite d'une personne dans le service des armes dépend de la capacité de l'organisme de défense à lui expliquer ces conditions et de la capacité de cette personne à se préparer pour les remplir.

Les conditions générales pour le personnel militaire comprennent:

- Exigences professionnelles: être préparé professionnellement à remplir certaines tâches spécifiques requises par une fonction donnée;
- Exigences de formation: à chaque poste est attachée la condition spécifique que les titulaires doivent posséder un certain niveau de formation militaire et générale, et avoir suivi des cours spécialisés;
- Conditions physiques: tous les personnels militaires doivent être physiquement aptes à remplir des tâches militaires;
- Exigences morales: pour remplir ses tâches, un individu servant au sein des organismes militaires doit posséder un ensemble spécifique de valeurs morales qui lui permettent de se consacrer entièrement à son métier.

Toute personne servant dans une organisation de défense doit être capable de prévoir sa carrière sur une assez longue période. La durée de cette période dépend des ambitions de chaque individu. Certains se limiteront au prochain poste, d'autres envisageront la totalité de leur carrière militaire active. Même si la planification de carrière est une affaire personnelle, elle contribue à la productivité des organismes

de défense: elle doit être activée et soutenue par des dispositions institutionnelles, tels qu'une législation, des mesures et des règlements organisationnels.

La législation et les règlements organisationnels de la défense offrent des cheminement de carrière justes et transparents, fondés sur le mérite personnel et les réalisations professionnelles, un large accès à la formation et au perfectionnement permanents et une protection du personnel contre l'interférence politique et le 'népotisme.'

Les mesures d'organisation comprennent un système d'information du personnel qui traite de sujets tels que les diagrammes organisationnels, incluant les descriptions d'emplois, des informations pertinentes sur les postes et les fonctions (disponibilité, conditions professionnelles et de formation, etc.), les perspectives de formation au sein du système éducatif militaire, ou hors de l'établissement de défense, les perspectives d'entraînement ainsi que les procédures organisationnelles telles que l'évaluation des performances individuelles et la sélection des personnels.

La planification de carrières peut apporter des solutions aux problèmes d'efficacité et d'efficience des ressources humaines au sein des organisations de défense. C'est dans ce but que la Défense doit préciser le nombre requis de spécialistes et de personnels qualifiés pour remplir ces postes. C'est un processus continu car le nombre et le type de spécialités militaires peut évoluer parallèlement aux missions de la défense et des armées, et car les personnels concernés sont dans une turbulence permanente.

Cette dernière constitue le principal défi d'effectifs auquel ces organisations sont confrontées. Il y a trois facteurs dans la turbulence des personnels: le vieillissement naturel, l'exigence d'un changement périodique de fonctions et les pertes au combat. Tandis que le dernier point est spécifique à l'environnement militaire en cas de conflit armé, les deux autres sont communs à toute organisation. Toutefois, les fonctions militaires, des servants d'armes aux officiers généraux, exigent des qualifications spéciales. Ces qualifications peuvent être acquises par la combinaison de mesures d'organisation et d'engagements individuels.

En termes d'efficacité, l'organisation doit s'assurer qu'il n'y aura, à aucun moment, pénurie de personnels qualifiés pour occuper ces postes. C'est en organisant et en encourageant la planification de carrière que les gestionnaires de ressources humaines informent des fonctions recherchées et permettent aux candidats d'acquérir les qualifications nécessaires.

En termes d'efficience, la planification de carrière fournit la meilleure combinaison possible de solutions pour satisfaire aux exigences d'un emploi spécifique.

## **Formation et entraînement**

La formation et l'entraînement au sein des forces armées apportent aux membres des forces les connaissances et les compétences nécessaires pour satisfaire aux

qualités requises par les fonctions qui sont les leurs, ou qu'ils ont l'intention d'assumer au cours de leur carrière militaire. Satisfaire aux conditions de formation requises par les postes au cours d'une carrière est une caractéristique majeure des plans de carrière. Avec l'évolution de la société, les conditions en matière de formation deviennent de plus en plus exigeantes pour tous les secteurs, public comme privé. Cette tendance est également valable pour les organismes de la défense.

Il y a trois types de formations qui intéressent la défense: l'enseignement général, l'éducation spécialisée et la formation militaire. L'enseignement général traite de domaines généraux comme l'alphabétisation, la culture générale, la connaissance élargie des humanités et de la science, habituellement acquises aux niveaux des collèges et des lycées. L'éducation spécialisée traite des connaissances et des compétences communes aux environnements de travail communs aux civils et aux militaires, dans des disciplines telles que l'ingénierie, les sciences sociales, l'administration, l'économie, le droit, la médecine, etc. La formation militaire traite des connaissances et des compétences spécifiques au métier des armes, dans des disciplines telles que la science militaire, l'art de la guerre, le commandement et le contrôle, la planification opérationnelle, le droit humanitaire et le droit des conflits armés, etc.

Les nations ont des voies différentes pour assurer la formation appropriée de leurs militaires. La plupart utilisent une structure de formation militaire autonome. Selon les traditions et la philosophie nationales de l'engagement étatique dans la promotion de la formation militaire à des membres sélectionnés de la société, certaines de ces structures incorporent non seulement de la formation militaire mais aussi de l'enseignement général et de l'éducation spécialisée.

Quelle que soit sa configuration réelle, un système de formation militaire doit être institutionnalisé selon plusieurs lignes de force, telles que des dispositions légales permettant à l'organisation de la défense de mettre au point un système propre de formation avec ses spécificités; une politique militaire de formation, exposant le bien-fondé de l'enseignement militaire, les buts et les objectifs en termes d'éducation et d'organisation, les missions dévolues aux organismes de formation et leurs termes de référence, les besoins de spécialisation et les ressources nécessaires; un système de contrôle de l'enseignement militaire tant en termes académiques qu'organisationnels; et un ensemble de règles et de règlements régissant les activités de formation.

En l'absence de considérations sociales, politiques ou culturelles, la façon dont le système d'enseignement militaire doit être institutionnalisé est en fin de compte un problème d'efficience, dans un pays démocratique, des dépenses de la défense. C'est une question d'efficience que de déterminer si le système d'enseignement militaire doit couvrir les domaines étudiés par un petit nombre d'étudiants, ou si

l'éducation de ces étudiants doit être externalisée soit à un système d'enseignement civil soit à un enseignement international.

La plupart des qualifications professionnelles requises au cours d'une carrière militaire sont acquises ou activées grâce à l'entraînement militaire de base et spécialisé. L'institution de défense doit aussi mettre à profit son système d'entraînement pour introduire les nouveaux concepts et doctrines qui résultent de l'évolution des politiques de défense, des stratégies militaires et des développements de la science militaire.

En termes d'institutionnalisation, et du fait que cet entraînement doit refléter et incorporer diverses exigences—des compétences de base aux connaissances spécialisées—les forces armées mettent en œuvre des systèmes de formation adaptés comprenant structures, contenus, procédures, infrastructures et ressources.

La structure comprend une division de la formation ou un commandement de la formation à des échelons plus élevés, des officiers au niveau des divisions dans les états-majors des composantes des services avec la responsabilité de l'élaboration des besoins de formation spécifiques selon leurs spécialisation et les unités de formation. Le contenu s'applique aux demandes de formation qui sont dans le champ de responsabilité des composantes de service ou interarmées; il comporte les documents d'instruction, tels que les doctrines, les manuels et autres matériaux de référence, ainsi que les cours. Les procédures comprennent un stage d'initiation, un cours de développement et de synthèse, l'enrôlement et l'identification. Les infrastructures et les ressources comportent des établissements et des équipes de formation permanents et/ou temporaires, ainsi qu'un budget.

Les activités d'entraînement couvrent un très large spectre de domaines d'intérêt pour les personnels militaires. La formation de base vise à apprendre à tous les membres des forces armées les techniques de combat élémentaires. La formation générale traite de sujets qui intéressent toutes les catégories de personnel militaire, comme le rôle des militaires dans les sociétés démocratiques, les codes de conduite, le droit international humanitaire ou les langues étrangères. La formation spécialisée couvre tous les aspects des spécialités militaires, de la technique des armements aux procédures d'état-major. L'entraînement lié aux missions traite des connaissances et des procédures spécifiques à une mission donnée, règles d'engagement y compris.

La formation est généralement organisée pour des individus appartenant au même groupe professionnel, soit en termes d'ancienneté (c.à.d. engagés, sous-officiers, officiers subalternes et/ou supérieurs) ou en termes de spécialités militaires (c.à.d. infanterie, arme blindée, artillerie, logistique ou forces terrestres, navales, aériennes, ou état-major interarmées). Cela donne aux stagiaires des chances égales et justes de se mesurer entre eux pour leur carrière et, en même temps cela renforce leur *esprit de corps*.

## Institutionnalisation

Etant données les responsabilités spécifiques des personnels civils et militaires de la défense, la gestion des ressources humaines des organisations de défense doivent être gouvernées par des dispositions et des procédures spéciales, légales et organisationnelles. La législation qui porte sur les questions du personnel de la défense ou qui s'y réfère peut être classée en deux catégories. L'une de ces catégories est la législation générale qui contient des dispositions spécifiques au personnel de la défense là où c'est approprié, et l'autre est la législation dédiée (lois et réglementation spécifique légalement contraignante pour le personnel de la défense).

Ces deux catégories sont censées définir les attributions, en matière de responsabilités et d'exigences spécifiques, des personnels civils et militaires servant au sein des organisations de défense (p.ex. l'usage d'armes létales ou la protection de l'information classifiée). Les mêmes arrangements légaux doivent définir quels sont, le cas échéant, les droits civiques des personnels civils et militaires, qui sont restreints, pour quelles raisons et dans quelle proportion (p.ex. le droit de se faire élire peut être supprimé pendant la durée du service militaire actif pour garantir que les militaires ne s'impliquent pas dans la politique partisane).

D'autres dispositions spécifiques doivent préciser, le cas échéant, quels incitations, bonus et privilèges sont réservés aux militaires et aux civils pendant leur service dans l'armée d'active ou la réserve (p.ex. soins de santé et exemptions d'impôt). Elles doivent aussi se préoccuper de la façon dont les personnes servant dans le secteur de la défense sont protégées pour les actions qu'elles ont menées dans l'accomplissement de leur tâche et contre les abus (p.ex. exonération de responsabilité pour avoir exécuté les ordres illégaux d'un commandement supérieur). Ces dispositions légales doivent aussi permettre aux organismes de la défense de développer et de mettre en application des politiques de personnel adaptées à la mission et aux objectifs de ces organisations, cohérentes avec ces dispositions légalement établis.

En termes d'organisation, il y a deux principaux domaines d'institutionnalisation – les dispositions de structures et de régulation et les procédures. L'une des structures les plus courantes au sommet de l'établissement de défense est la Division des ressources humaines au sein du ministère de la défense dont les principales missions sont de développer et de soutenir les politiques de personnel en appui du ministre de la défense, de recruter des professionnels pour satisfaire aux besoins de la défense, de préparer les carrières militaires, de coordonner le développement professionnel, etc.

Une autre structure commune de gestion du personnel est la division des personnels (1<sup>er</sup> bureau) au sein de l'état-major de la défense, chargée principalement de la mission d'établir les diagrammes de personnels, d'armer en personnels les quartiers généraux et les unités, de promouvoir et de mettre en application les politiques et la

règlementation du personnel, de conserver les dossiers personnels, de gérer les ressources humaines de l'active et de la réserve, etc.

Dans chaque agence, quartier-général, commandement ou unité, il y a une section qui s'occupe de la question des personnels, soit civils ou militaires séparément, soit ensemble, et qui exécute les mêmes missions et les mêmes tâches que les grandes divisions du personnel en haut de la hiérarchie militaire, mais en se concentrant sur les questions de gestion des personnels au niveau local.

Les dispositions réglementaires et procédurales dans une organisation de la défense comprennent des termes de référence, des lettres de missions, les descriptions de poste, les procédures standardisées d'opération, les règles de travail et de discipline, les dossiers des personnels et les évaluations individuelles.

## **Politique des personnels**

Les dispositions légales et la pratique gouvernementale doivent trouver leur voie dans des politiques et des stratégies de personnel transparentes. Ces politiques doivent orienter l'élaboration et la mise en œuvre des lettres de mission, de termes de référence, des descriptions de tâches et des procédures standardisées d'opération pour toutes les structures, les agences et les unités de la défense ainsi que des procédures de développement professionnel en y incluant les incitations et les opportunités.

Les nations peuvent avoir une approche spécifique des politiques du personnel, mais leur qualité et leur efficacité dépend de la culture sociale et organisationnelle ainsi que des buts stratégiques et organisationnels du secteur de la défense nationale.

Les politiques du personnel comprennent habituellement des principes directeurs et des orientations organisationnelles pour la mise en œuvre des statuts des personnels civils et militaires et une vision quant au développement dans le long terme de la gestion des ressources humaines de la défense. Ces politiques révèlent aussi les décisions prises sur les options et les alternatives retenues pour aligner les structures d'effectifs sur les buts stratégiques et opérationnels du secteur de la défense comme sur les stratégies retenues pour les appliquer. Ces décisions portent sur la réduction du nombre total de personnel dans certaines catégories de forces et/ou sur l'augmentation d'autres catégories, sur l'autorisation des effectifs totaux et sur le ratio entre forces d'active et de réserve, sur la reconfiguration des états-majors et des structures du personnel de commandement, sur les besoins dans les catégories de personnels spécialisés.

Les politiques du personnel conduisent à l'identification et à la reconnaissance des problèmes majeurs dans le domaine des effectifs, et aux décisions sur les solutions préférentielles pour résoudre ces problèmes. Bien entendu, aucune action ne serait crédible dans un document politique si elle ne se référait pas aux ressources



nécessaires pour appliquer cette politique. Finalement, ces politiques doivent être assorties d'orientations d'options et de solutions politiques; elles doivent aussi établir des calendriers pour leur propre mise en œuvre.

Pour réussir, les politiques du personnel doivent remplir plusieurs conditions majeures. Les décideurs politiques doivent prendre en compte, mais pas nécessairement dans l'ordre ci-dessous, les conditions suivantes:

- fonder toute décision sur un mandat politique clair;
- accorder la politique du personnel avec les autres politiques et stratégies de la défense;
- respecter les droits civils et les libertés individuelles protégées par le droit national et international;
- incorporer les standards nationaux de main d'œuvre et les besoins en personnel;
- refléter les développements prévisibles dans le marché national du travail;
- n'incorporer que les solutions abordables et efficaces aux questions d'effectifs;
- promouvoir la confiance dans le système de gestion de la ressource humaine chez les personnels civils et militaires;
- assurer un développement de carrière prévisible pour chacune des catégories de personnel;
- être transparent vis à vis de l'ensemble du personnel et du public;
- être flexible et incorporer les ajustements recommandés par des révisions périodiques.

La gestion des ressources humaines a une double signification. D'une part elle prouve le bien-fondé de l'administration des effectifs au sein d'une organisation de défense par ses orientations politiques, par le développement et l'application de politiques de ressources humaines, par les mesures administratives garantissant l'atteinte des missions et des buts de l'organisme de défense aux moindres coûts en personnels, par l'allocation de ressources financières et autres pour le développement des effectifs, et par d'autres actions similaires. D'autre part il implique l'emploi d'outils et de techniques de gestion pour améliorer la productivité du personnel et résoudre les questions d'effectifs et de main d'œuvre.

D'un point de vue institutionnel, il est important d'aborder le second volet de la 'gestion des ressources humaines' d'une manière organisée car l'emploi des outils et des techniques de gestion est essentiel pour rendre le domaine des effectifs plus efficace et plus transparent et pour mieux le responsabiliser. L'utilisation d'instruments de management d'une façon organisée et régulière touche à l'efficacité, à l'effectivité et aux questions sur la résolution des problèmes.

Parmi les aspects qui ne peuvent être correctement traités sans des approches managériales avancées, nous pouvons inclure l'évaluation et l'impact des politiques de défense sur les ressources humaines avant leur mise en œuvre; l'obtention d'une efficacité et d'une puissance combattante maximum des forces armées en n'employant que le minimum requis de personnels civils et militaires; la résolution du problème de la transformation des forces armées tout en maintenant la disponibilité des forces existantes et leurs capacités de combat; le développement et le maintien d'un système de ressources humaines souple et adaptable aux changements dans l'environnement de sécurité, aux nouvelles stratégies et aux programmes nouveaux, un système réactif dans les situations de crise. L'identification des besoins en personnels, fondée sur des critères d'efficacité, de charge de travail, de spécialisation minimum et de rendement maximum dans l'accomplissement des missions, peut aussi être incluse dans cette catégorie, ainsi que l'optimisation de l'implication du personnel et la maximisation de la productivité, le développement des mesures réalistes des performances et le maintien d'un haut niveau de moral pour l'ensemble des personnels.

Les outils et techniques—en tant que tels—employés dans la gestion des personnels au sein d'une organisation de défense donnée ont moins d'importance que le fait-même de les mettre en œuvre pour améliorer la façon de procéder dans l'administration des ressources humaines.

## **Le droit humanitaire**

La mise en œuvre et le respect du droit humanitaire international ainsi que la protection des droits civils et des libertés individuelles des membres des forces armées sont des sujets de la plus haute signification pour assurer au personnel militaire un environnement de travail sain et fonctionnel. Elles permettent un meilleur rendement des militaires et, dans toute nation démocratique, doivent être des sujets phares du processus d'institutionnalisation de la défense.

La communauté internationale oblige légalement les signataires des conventions spécifiques, des traités et d'autres documents légaux au respect des droits humains des individus impliqués dans les conflits armés. Le Comité International de la Croix Rouge définit le droit international humanitaire comme un ensemble de règles destinées à limiter les effets d'un conflit armé et à protéger les personnes qui ne participent pas ou plus aux hostilités, en restreignant le champ des moyens et des méthodes de combat; il le définit aussi comme une partie du droit international, exprimé non seulement dans les traités, les conventions, et les règles et pratiques d'usage, considérées par les Etats comme légalement contraignantes, mais aussi dans les principes généraux.

Les nations ont l'obligation légale de s'assurer que les dispositions des conventions qu'elles ont ratifiées sont appliquées et respectées par leurs forces armées lors

des opérations militaires et des conflits armés internationaux. Elles ont aussi l'obligation politique d'appliquer les principes du droit humanitaire international, les règles et les pratiques d'usage dans la formation et l'entraînement des personnels militaires comme dans des opérations 'hors guerre.'

Le principal corpus législatif du droit humanitaire international comprend les conventions de Genève de 1949 et ses protocoles additionnels qui portent sur la protection des victimes des conflits armés, ainsi que d'autres traités, conventions et protocoles prohibant l'utilisation de certaines armes et tactiques de combat et prônant la protection de certaines catégories de personnes et de biens.

Dans une nation démocratique, le personnel des forces armées doit savoir qu'il est légalement et politiquement obligé de faire respecter les dispositions du droit humanitaire international; il doit être entraîné à appliquer ces dispositions dans ses activités militaires.

L'organisation de la défense doit institutionnaliser le droit humanitaire international. Cela comprend des dispositions légales pour reconnaître les conventions, protocoles et autres instruments internationaux légalement et politiquement contraignants, y compris les dispositions appropriées des codes pénaux nationaux; des options politiques dans les stratégies militaires et de défense pour l'application et le respect du droit humanitaire international; l'inclusion des dispositions de droit humanitaire international dans les doctrines, les manuels et autres documents de référence destinés à la formation et à l'entraînement des militaires; l'insertion des questions liées au droit humanitaire international dans les programmes de formation des militaires; l'organisation de stages dédiés dans le système de formation militaire et/ou des programmes ad hoc dans des cours de plus grande ampleur.

## **Citoyens en uniforme**

Les hommes et les femmes en uniforme qui servent dans les forces armées d'une nation démocratique conservent la qualité de citoyens de cette nation et doivent jouir des mêmes droits et libertés civiques que tout autre citoyen. De plus, comme ils sont les premiers à être appelés à défendre leur pays contre la violence adverse, ils ont droit à la reconnaissance publique, qui se manifeste parfois par des avantages supérieurs à ceux du citoyen moyen. Dans tous les cas, cette reconnaissance publique et la puissance militaire réelle qu'ils représentent donnent aux hommes et aux femmes en uniforme plus d'influence sur la vie sociale et politique qu'à la moyenne des citoyens.

Dans un sens philosophique, les citoyens en uniforme—qu'ils soient de carrière ou appelés—sont considérés comme la première ligne du contrôle démocratique du secteur de la défense, car ils font partie du peuple – le détenteur de la puissance suprême dans une société démocratique. En ce sens, les militaires sont des activateurs de démocratie au sein de leur nation. Toutefois, leur double qualité de membres du

peuple et de membres des forces armées crée un dilemme – comment garantir que les militaires n'utilisent pas leur puissance pour leur profit personnel ou pour celui d'une faction,<sup>2</sup> contre la majorité, tout en conservant leurs droits et libertés civiles?

Les nations ont différentes approches pour résoudre ce dilemme. Il y a celles qui choisissent de restreindre quelques uns des droits et libertés politiques du personnel militaire (c.à.d. le droit d'être élu à une fonction publique), quelques libertés économiques (c.à.d. le droit à la libre entreprise), et même quelques droits sociaux et professionnels (c.à.d. le droit de former des syndicats professionnels, le droit de s'exprimer librement). D'autres nations choisissent de ne restreindre que quelques droits et libertés politiques, alors que d'autres, enfin, ne restreignent aucun des droits ni des libertés civiles des militaires.

Il n'y a pas de solution toute faite à ce dilemme. En même temps on ne peut manquer d'observer que la plupart sinon toutes les nations développent d'autres instruments pour contrôler et surveiller le comportement des personnels militaires au regard d'un usage inacceptable de leurs pouvoirs, soit en complément de la restriction de leurs droits et libertés civils, soit comme une alternative à cette restriction.

Dans les nations où le contrôle et la surveillance parlementaires de la défense, et spécialement le contrôle judiciaire, sont bien institutionnalisés et efficaces, il est nettement moins nécessaire de restreindre les droits civils des militaires.

Un important principe s'applique au traitement de la question des droits et des libertés civiles des militaires, celui du consentement. Les individus qui s'engagent dans les forces armées sont pleinement conscients des restrictions éventuelles de leurs droits civils comme des instruments de contrôle et de surveillance qui peuvent influencer sur leur vie professionnelle. Sur cette base, ils consentent librement à renoncer à ces droits et à accepter ces instruments en échange des avantages et de la reconnaissance sociale qui va de pair avec leur statut militaire.

Afin d'obtenir le consentement des individus qui rejoignent les forces armées, les organisations de défense doivent créer des instruments transparents pour préciser lesquels des droits et les libertés civiles sont susceptibles de leur être ôtés ou restreints pendant leur service militaire. Ces instruments peuvent comprendre:

- Des dispositions légales garantissant au personnel militaire la protection de ses droits et de ses libertés civiles fondamentaux. Chaque fois que des restrictions à ces droits et libertés sont jugées nécessaires, elles ne doivent s'appliquer que temporairement, c'est-à-dire pour une période de temps qui correspond à celle du statut du militaire.

---

<sup>2</sup> Une faction, ou groupe minoritaire, est un segment politique, social, économique, culturel de groupes de population qui peuvent se définir autrement mais qui ne constituent pas une majorité par rapport à l'ensemble des citoyens ni en termes de nombre ni en termes d'importance fonctionnelle.

- 
- Des dispositions légales et organisationnelles permettant aux militaires de récupérer les droits et libertés civiques qui leur auraient été mesurées. En pratique, un individu en uniforme qui souhaiterait exercer un droit civique dont il est momentanément privé doit pouvoir, sans problème, troquer son statut militaire contre un statut civil.
  - Des mesures complémentaires pour garantir que la protection des personnels militaires est toujours assurée même si un de leurs droits civiques a été restreint. Ces mesures comprennent l'institutionnalisation du médiateur militaire, les procédures pour les pétitions et les plaintes, l'accès aux systèmes de justice militaires et civils, etc.
  - Des débats publics et parlementaires sur les parties de la législation qui imposent des restrictions aux droits civiques des militaires et le libre accès de ces derniers à ces débats pour exprimer leurs vues et leurs opinions.
  - Les politiques d'information publique développées par les organisations de défense doivent comporter les questions relatives à la protection des droits et des libertés civiques des militaires ainsi qu'aux restrictions éventuelles de ces droits.
  - Des conseillers en matière de protection des droits et des libertés civiques.



## Chapitre 8

# PLANIFICATION FINANCIERE DE LA DEFENSE

La planification financière et l'allocation, de ressources sont des concepts opérationnels essentiels pour la gestion des organisations de la défense. De plus, ils sont importants pour le peuple, 'client' ultime de la défense, car ils révèlent comment l'argent public est dépensé pour la défense et avec quels résultats. Le Plan d'action du partenariat pour l'établissement des institutions de défense (PAP-DIB) du Conseil de partenariat euro atlantique (CPEA) de d'OTAN établit, dans son huitième objectif, le besoin de développer, «au sein du domaine de la défense, des procédures de planification financière et d'allocation de ressources efficaces et transparentes.» La planification financière et l'allocation de ressources sont indispensables au bon fonctionnement de toute organisation. La mise en œuvre des buts stratégiques et des objectifs fonctionnels et organisationnels dépend d'une bonne planification et d'un flux de ressources convenable.

### **Le cadre de la planification de défense**

La planification financière et l'allocation de ressources font partie du processus de planification de défense au sein des organismes de la défense.<sup>1</sup> Bien qu'il n'y ait aucune définition universellement reconnue du concept de planification de défense, il est pratiqué dans les démocraties comme un système organisationnel et institutionnel recouvrant trois domaines: la formulation de la politique, la planification des forces et l'allocation de ressources.

Le but principal de la planification de défense est de permettre la génération de la puissance militaire qu'une nation considère comme suffisante pour atteindre ses objectifs nationaux de sécurité. Le document de 1993 de l'OSCE sur la planification de défense évite de définir ce concept et se contente d'énoncer que le domaine d'intérêt pour les Etats participants réside dans les «intentions de l'Etat, dans le moyen et

---

<sup>1</sup> Pour une analyse plus approfondie de la planification financière et de l'allocation de ressources du secteur de la défense, voir Bucur-Marcu, Hari. "Financial Planning and Resource Allocation in the Defence Area." dans van Eekelen et Fluri, eds. *Defence Institution Building*, 269–88.

longs termes, en matière de volume, de structure, de formation et d'équipement de ses forces armées, comme en ce qui concerne la politique de défense, les doctrines et les budgets qui vont avec.»

Les principales organisations et agences impliquées dans la planification de défense, et au moins en partie dans la planification financière, sont le corps législatif avec ses commissions spécialisées, le gouvernement exécutif avec les ministères compétents en matière de planification, d'allocation de ressources et de finances, le ministère de la défense en tant qu'acteur autonome avec ses principales directions, et l'état-major des armées/de la défense. Dans de nombreux pays, le cabinet du chef de l'Etat et le conseil de sécurité/défense qui l'assiste, peuvent aussi être impliqués dans la planification de défense.

Les principales institutions gouvernant ces organisations peuvent être classées en formelles et informelles. Parmi les formelles se trouvent le cadre légal de la planification de défense (habituellement une loi ou un ensemble de lois et de règlements décrivant le système et les responsabilités, en matière d'allocation, parmi les organisations impliquées), le cadre légal de planification et de budgétisation au niveau national, et d'autres mécanismes de régulation, de mise en œuvre et de contrôle applicables à un gouvernement, mais aussi au secteur de la défense. Les usages et les traditions bien établis dans la gouvernance et la défense servent d'institutions informelles.

Le concept de planification financière a été introduit dans la pratique des organisations et des agences gouvernementales pour montrer que l'argent public est dépensé de façon avisée et responsable, avec comme principaux objectifs l'application de politiques approuvées et l'exécution des missions organisationnelles. Le rendement financier du secteur de la défense—puisque'il s'agit de ressources publiques—intéresse non seulement les gestionnaires de la défense, mais aussi le public en général.

Les grands objectifs de la planification financière sont d'assurer une gestion efficace des dépenses fiscales et des services de défense efficaces, c'est-à-dire un rendement au moindre coût, ou un rendement maximum avec des ressources données, et de déterminer la combinaison la plus avantageuse en matière de dépenses de défense. Ainsi, cela peut consister à obtenir le plus haut degré possible de réussite dans les résultats souhaités, par rapport aux besoins et aux exigences formulées par les organisations de la défense dans le but d'atteindre les buts et les priorités politiques.

La planification financière fait partie de la phase d'exécution du cycle de la planification de défense, tout en comportant quelques caractéristiques spécifiques de prises de décision. C'est un point important dans la mesure où les décisions tant sur les allocations que sur le flux des ressources financières peuvent maximiser ou rendre



insignifiantes les options stratégiques ou politiques, comme les décisions sur la gestion de l'organisation, pour la mise en œuvre de ces stratégies et de ces politiques.

## **Les principes de planification financière du secteur de la défense inspirés par le bon sens**

La planification financière doit être guidée par le principe que le peuple est 'l'ultime client' qui finance la défense de la nation et que, mis à part les aspects administratifs des audits, le rendement financier est contrôlé par ce 'client.' Compte tenu de ce principe, les objectifs et les hypothèses de planification doivent être mesurables en termes de spécifications du produit final (c.à.d. le statut de la disponibilité opérationnelle), intégrées dans un calendrier clairement défini et réalisables dans des limites de coût fixées.

Les décideurs et les planificateurs doivent comprendre les effets financiers et non financiers de chaque décision financière, spécialement sur le coût total d'un programme donné. Le statut financier d'un certain programme, aux niveaux tant stratégique qu'opérationnel, doit être périodiquement réévalué. Ce principe est important car les hypothèses initiales de planification peuvent perdre de leur validité ou les circonstances initiales peuvent avoir changé au fil du temps.

Il est vivement conseillé d'éviter les dépenses non planifiées et inutiles, même si les économies réalisées au cours de l'année fiscale peuvent se traduire par des coupes dans la suivante. Parallèlement, il est toujours bien avisé de planifier pour des situations imprévues même quand le système financier gouvernemental et de défense n'envisage pas de réserves budgétaires pour parer aux imprévus. Un bon moyen d'économiser de l'argent est d'investir dans l'expertise, soit en formant ses propres experts, soit en recrutant pour des phases importantes de la planification financière.

Les planificateurs financiers des organisations de la défense ont plusieurs étapes à franchir avant de présenter aux décideurs des alternatives viables pour l'allocation efficace et efficiente des ressources financières.

La première étape est de collecter de l'information. Les planificateurs doivent être sûrs d'avoir correctement compris les objectifs et les orientations politiques et collecter autant d'information que possible pour avoir une image claire du résultat à atteindre. Ils doivent se concentrer sur l'information qui a trait à la disponibilité des fonds pour accomplir les missions et les tâches concernées, de même que sur l'information traitant des prix, des crédits et de ressources financières additionnelles, sur tous les événements liés à la mission survenant pendant le cycle de planification, sur les stocks et ainsi de suite. Les planificateurs doivent aussi recevoir des orientations quant au niveau de détails attendu du plan financier.

La seconde étape est celle du développement des hypothèses de planification. Elle consiste à évaluer les programmes fondés sur les politiques et à examiner leur

coût, à anticiper les flux de ressources financières, à considérer la liste prioritaire des programmes et des activités, à anticiper tout facteur interne ou externe susceptible d'interférer et à identifier les contraintes financières de marché, d'organisation et autres.

Au cours de la troisième étape, les planificateurs identifient les problèmes prévisibles et développent des alternatives pour les résoudre. Elle comporte le développement de modes d'action alternatifs, prenant en compte de multiples scénarios et éventualités, et la mise au point de méthodes de comparaison entre solutions alternatives.

Au cours de la quatrième phase, les planificateurs adressent leurs recommandations de planification aux décideurs. Ils doivent recommander les voies appropriées pour atteindre les buts, présenter les activités par ordre de priorité, recommander aussi l'évaluation de l'impact potentiel que les actions financières peuvent avoir sur celles d'autres actions organisationnelles, mener des analyses sur leur rapport coût-efficacité et élaborer des plans d'activité détaillés.

La cinquième phase sert à défendre les recommandations de planification devant les décideurs et à obtenir leur approbation. Au cours de la sixième étape, le plan financier approuvé est communiqué aux gestionnaires et/ou aux chefs militaires et à leurs comptables pour sa mise en œuvre.

Ces étapes sont génériques et s'appliquent à toute organisation de la défense sous la condition que la culture de gestion de cette organisation soit axée sur les résultats. Toutefois, l'on doit reconnaître que la plupart du temps et dans de nombreuses organisations de défense, ces exigences sont négligées pour une multitude de raisons et que la planification financière est réduite à la formulation de propositions budgétaires et à l'application de méthodes comptables. Dans de nombreux cas, même la planification organisationnelle fait défaut, ce qui crée une lacune fonctionnelle entre les objectifs et la budgétisation.

## **Allocation de la ressource**

Pour appliquer les politiques de défense et remplir leurs missions, les organisations de la défense ont besoin des ressources appropriées. Le problème récurrent est que ces ressources sont toujours rares; sa solution se trouve dans le processus d'allocation de ressources.

Dans toute organisation de défense, il y a des entités variées et quelquefois imbriquées qui sont en concurrence pour des ressources limitées. Dans le cas des objectifs politiques et des missions de la défense, même si les politiciens font de leur mieux pour définir des objectifs et des missions réalisables, et même si les stratégies et les orientations politiques, qui contiennent les options politiques respectives, fournissent les besoins généraux en ressources appropriées, restera toujours la difficulté

de financer complètement toutes les activités vouées à l'atteinte de ces objectifs et à l'exécution de ces missions.

Les composantes de force et les services, les directions dans les ministères et les états-majors de la défense sont dans la même situation. Les organisations et les agences de la défense ont besoin de ressources pour fonctionner et rivalisent entre elles pour obtenir une part aussi importante que possible du 'gros fromage' que constitue la totalité des ressources, d'abord pour assurer leur existence propre et ensuite pour leurs objectifs et leurs missions.

Développer des programmes pour appliquer les politiques de défense est une solution possible au problème de l'allocation de ressources, mais cela peut engendrer des problèmes qui lui sont propres. Les programmes tendent à avoir une existence propre qui doit être soutenue par des ressources, pas toujours justifiables en termes de priorité, et ils rivalisent avec d'autres pour de maigres ressources.

Les principaux chapitres du budget de la défense sont celui des coûts opérationnels et celui des coûts de développement. Combien chacun de ces deux chapitres doit recevoir du budget général est affaire de débat et de compétition pendant la préparation de ce budget. Il y a compétition pour les ressources non seulement pour ces deux chapitres mais aussi pour des sous-chapitres et même pour des lignes de crédit. Trouver un équilibre entre des demandes de ressources rivales provenant de toutes les entités et rendre des arbitrages efficaces et efficients entre eux relèvent des attributions du processus d'allocation de ressource.

Etant donnée la nature compétitive du processus d'allocation de ressource, l'organisation de défense doit prendre des mesures appropriées pour l'institutionnaliser efficacement. Cette institutionnalisation doit prendre place au sein du processus d'institutionnalisation de la planification de défense et suivre les dispositions et les pratiques communes à l'ensemble du secteur public.

Le principal composant de l'institutionnalisation, de l'allocation de ressource est un système budgétaire complet, établi par une législation appropriée et par des ordres de l'exécutif. Chaque nation a son propre système. Quelques uns ont été 'importés', d'autres développés de façon indépendante.

## **Le système financier**

Les systèmes financiers sont des instruments-clé pour le bon fonctionnement des organisations de défense. Ces organisations doivent mettre en œuvre des dispositions et des procédures financières légales et exécutives valables pour l'ensemble du secteur public et développer des règlements et des agences internes pour l'application de leur propre politique financière.

Le système financier au sein des organisations de défense est la responsabilisation et à l'efficacité financière fondées sur la spécificité du secteur de la défense – alors que les rentrées financières sont mesurables et clairement mentionnées dans

les budgets et les autorisations de financement, les sorties ne le sont presque jamais en termes de valeur financière. Étant une grande et complexe organisation, le secteur de la défense a son propre système financier, intégré au système financier gouvernemental.

Le système financier peut être vu comme un réseau d'institutions organisé par des dispositions et des règlements dans le but de faciliter les transactions entre membres du secteur de la défense ainsi qu'entre eux et les membres des systèmes nationaux et internationaux.

La principale mission d'un système financier est de contrôler, de superviser et de faciliter les paiements, la collecte et l'allocation des ressources financières, ainsi que de gérer les risques et les incertitudes liés aux processus de paiement et d'allocation des ressources.

Les institutions financières sont des entités et des agences de gouvernance qui établissent et appliquent des réglementations sur les transactions financières au sein de la société. Elles agissent comme des intermédiaires entre des entités impliquées dans les transactions financières. Au niveau national, les principales institutions financières sont la banque centrale ou nationale et les banques de commerce. Au niveau du secteur de la défense, les activités financières sont aussi facilitées par les banques. Toutefois ce secteur dispose de ses propres institutions financières. L'une de ces institutions est la division financière du ministère de la défense. Cette division doit garantir la conformité de toutes les activités financières avec les réglementations nationales respectives, développer les politiques et les réglementations applicables au secteur de la défense, mettre en application les décisions en matière d'allocation de ressources et superviser les activités financières au sein de ce secteur. Il y a d'autres institutions de ce type comme les bureaux financiers au niveau des organismes et des agences de la défense. Ces bureaux doivent, eux aussi, garantir la conformité de toutes les activités financières de leur ressort avec les réglementations nationales de défense, faciliter les transactions entre leur organisme ou agence et les autres, au sein de l'organisation.

Les activités financières sont les paiements, les investissements, l'épargne et les prêts. En langage professionnel, ces activités sont appelées 'services financiers'; ils sont prodigués par des institutions financières, et les usagers paient pour ces services.

Il y a deux principaux types de financement – le financement direct et le financement indirect. Le financement direct est la forme la plus commune de financement des activités de défense et implique une relation directe entre l'investisseur (dans ce cas le gouvernement) et l'entrepreneur (dans ce cas l'organisation de défense). Le financement indirect est courant pour les activités commerciales qui utilisent épargne et prêts pour leur financement. Il s'applique aux organisations et aux agences de la

défense chaque fois que leurs activités requièrent un financement par d'autres sources que les transferts de fonds gouvernementaux.

Dans tous les secteurs publics, défense incluse, les gestionnaires et les dirigeants ont la responsabilité de garantir que leurs organisations répondent de leurs finances de leurs programmes, de leurs activités à leurs parties prenantes (en l'occurrence les autorités de contrôle démocratique), aux régulateurs gouvernementaux, aux membres de leurs organisations et au public. La responsabilisation financière vise à garantir que l'argent public est dépensé légalement aux fins pour lesquelles il a été alloué, et dans le respect des dispositions réglementaires en vigueur.

## **Responsabilisation au sein des organisations de défense**

La responsabilisation requiert de l'organisation qu'elle se conforme à toutes les lois applicable et à tous les standards éthiques qu'ils soient de nature générale ou spécialement destinés à la défense. Les organisations de défense ont la responsabilité de se plier aux politiques de défense existantes, d'adhérer aux missions de défense et donc de la justifier toutes les dépenses publiques en fonction de ces logiques respectives. Elles doivent être également en pleine conformité avec les politiques comptables gouvernementales et internes, y compris avec les mesures de transparence des dépenses publiques (c.à.d. les rapports annuels, les questionnaires, etc.). Chaque organisation et agence de défense doit développer et maintenir des dispositions et des procédures internes de contrôle en cohérence avec les exigences de la comptabilité.

On attend des organisations de défense qu'elles développent et mettent en œuvre des procédures pour contrôler et enregistrer les acquis reçus, conservés et dépensés. Ces procédures sont généralement formalisées dans des politiques comptables et des manuels de procédure financière. Il appartient aux organisations de défense de contrôler le déroulement des budgets, la progression des actifs financiers (c.à.d. les processus de réception, d'enregistrement, de sécurisation, de dépôt et de dépense), l'autorisation, l'enregistrement et le contrôle des dépenses, la création d'autorités et d'agences de contrôle et d'audit (c.à.d. conseils ou comités de commissaires aux comptes) au sein du secteur de la défense, avec leurs attributions et leurs procédures opératives, mais aussi les procédures de contrats, de sous-traitance ou d'externalisation.

On attend aussi des organisations de défense qu'elles assurent la transparence de leurs activités financières et inspirent confiance dans la régularité de leurs transactions financières. Ces exigences contribuent à donner aux personnels de ces organismes et de la défense tout entière les responsabilités, les connaissances et les techniques appropriées pour participer à des activités financières.

## Efficiencia financiera

En términos generales, la eficiencia financiera revienta a obtener la plus grande valeur financière possible d'une activité, ou a atteindre les objectifs de cette organisation en investissant le moins de fonds possible.

Le secteur de la défense est spécifique en ce qu'il lève des fonds pour ses activités (et ces fonds ont une valeur financière certaine), mais qu'il est presque impossible de mesurer le produit final (capacités de défense ou le potentiel militaire d'une nation) en termes financiers. Dans d'autres domaines d'activité économique, l'efficiencia financière est plus facile a mesurer car les produits finis ou les services sont 'vendus' a des clients, ce qui révèle leur prix de marché. Chaque fois que cette valeur est supérieure a celle des investissements faits dans cette activité, l'organisation est financièrement efficiente. Transposée au cas concret de la défense, l'efficiencia financière doit être définie comme la plus forte valeur—liée a la mission—obtenue avec le plus faible niveau de ressources financières.

Le but de mesurer l'efficiencia financière est étroitement lié a la nécessité d'une responsabilisation politique et organisationnelle en matière de dépense de fonds publics. Contrairement a la comptabilité financière, l'évaluation de l'efficiencia financière révèle la valeur obtenue en échange de l'argent public. Du fait que la valeur finale des activités de la défense ne peut pas être correctement mesurée en termes financiers, c.à.d. en comparant les entrées et les sorties financières, d'autres outils doivent être développés pour évaluer la productivité d'une organisation de défense. Chacun crée les outils d'efficiencia financière qui lui paraissent les plus appropriés, mis a part l'audit et le contrôle, et qui sont, en réalité, des instruments de comptabilité.

Les trois principaux domaines dans lesquels il convient d'évaluer l'efficiencia financière sont l'acquisition d'actifs financiers, l'allocation de ressources et l'utilisation des fonds. Dans le cas de l'acquisition d'actifs financiers, l'organisation de défense doit prêter attention aux procédures permettant de minimiser le risque d'indisponibilité de fonds et de maximiser la collecte de fonds pendant l'exécution du budget de la défense. En termes d'allocation de ressources, l'organisation de défense doit employer des procédures permettant de minimiser le risque d'allouer des fonds a des programmes de faible priorité au détriment de programmes hautement prioritaires, et pour maximiser les ressources allouées aux programmes et aux activités qui ont les plus forts retours sur investissement au regard des objectifs politiques et de l'accomplissement des missions de défense. En ce qui concerne l'utilisation des fonds, une organisation de défense financièrement efficiente doit minimiser ses investissements pour des services de peu d'intérêt (c.à.d. dépenser des fonds alloués en fin de l'année fiscale simplement pour avoir un équilibre budgétaire a somme nulle) et maximiser les investissements a plus haute valeur ajoutée.

## L'opinion publique et le système financier

Toute organisation de défense est perfectible et il n'y a pas de domaine où l'amélioration soit plus visible que celui du financement du secteur de la défense. On attend des réformes structurelles, organisationnelles, fonctionnelles et institutionnelles qu'elles rationalisent un peu plus le processus de planification de défense, depuis la formulation de la politique jusqu'à la production concrète des capacités de défense. La plupart des changements consomment du temps et des ressources et nécessitent un haut niveau de techniques de gestion et une forte volonté politique pour leur mise en œuvre. La force motrice ultime pour améliorer les choses dans le domaine de la planification financière, comme dans tout autre domaine de la défense, est l'opinion publique par l'expression de son intérêt pour l'usage efficace et efficient de l'argent public.

La remarque ci-dessus peut être considérée comme un oxymore par beaucoup de gens qui comprennent peu le système financier et notamment les règles et les procédures comptables qui sont toujours compliquées et affaires de spécialistes. Pourtant, l'intérêt du public ne doit pas nécessairement se porter sur les aspects procéduraux et réglementaires de la comptabilité des dépenses publiques, mais plutôt sur le cadre général de l'allocation et de la gestion des ressources financières.

Il est dans l'intérêt du public de voir si et comment, au sein du secteur de la défense, le système financier se plie aux exigences générales d'efficacité et d'efficience. Le système financier doit s'ancrer fermement dans le cadre réglementaire de la budgétisation, du système de planification de défense, des processus d'autorisation et d'allocation, de compte rendu et de comptabilité. Il doit être transparent pour les législateurs, les contrôleurs, les régulateurs gouvernementaux et pour le public afin de s'ouvrir au contrôle démocratique tout en inspirant et en conservant la confiance du public. Sont d'un grand intérêt pour l'évaluation de la transparence d'un système financier, les règles et les procédures de développement et d'approbation des budgets de la défense, les procédures d'allocation et d'autorisation, les activités, les grands programmes, et les contrats associés à ces programmes, les rapports d'exécution du budget, etc.

Le système financier du secteur de la défense doit permettre une responsabilisation tant politique que financière.

Le produit final (ou le 'rendement') du secteur de la défense est la puissance militaire, ou les capacités de défense, comme les prescrivent les politiques de défense. En termes financiers, il n'y a pas de correspondance directe entre l'investissement et le rendement. En termes politiques, les missions et les buts assignés à la défense ne décrivent pas toujours avec une précision suffisante les résultats espérés et attendus; il y aura donc toujours place pour l'interprétation. Les orientations stratégiques doivent limiter les occasions d'interprétation. En termes financiers, une augmentation ou une diminution du financement ne résulte pas

systématiquement en une augmentation ou en une diminution des capacités de défense car le rendement est fonction de la qualité de la gestion de la défense et de l'efficacité des processus d'allocation de ressources.

Trop de facteurs subjectifs influencent l'efficacité du secteur de la défense. Par exemple, la définition des missions et des objectifs de la défense est fondée sur des perceptions et des préférences relatives aux buts et aux intérêts nationaux, comme aux risques et aux menaces à l'encontre de la sécurité nationale. Ces préférences et ces perceptions peuvent évoluer au cours du processus de mise en œuvre de la politique. Un autre exemple est l'allocation de ressource qui donne lieu à des négociations, à des marchandages et à des compromis de nature subjective, comme d'ailleurs les processus d'acquisition qui sont gouvernés non seulement par l'efficacité des marchés mis aussi par des facteurs subjectifs, tels que des considérations politiques et sociales.

Afin de 'produire' les résultats escomptés et attendus, tout secteur de la défense dans une démocratie doit satisfaire à des exigences d'efficacité, comme d'être gouverné par des politiques de défense et des orientations politiques élaborées qui décrivent avec précision le niveau des ambitions de la défense. Ce dernier doit être abordable et soutenu par des ressources appropriées. Il doit y avoir aussi un système de planification de défense fonctionnel, efficace et axé sur les résultats, des priorités établies en fonction des missions et des buts, des mécanismes pour traduire les niveaux d'ambition et les priorités en décisions sur les programmes et sur l'allocation de ressources; et, enfin, en budgets de la défense efficaces, réalistes et transparents.

En termes économiques, l'efficacité consiste à obtenir la meilleure valeur pour son argent, p.ex. à maximiser le rendement d'une ligne de production de biens et de services, et, dans le même temps, à en minimiser les besoins. Dans la défense, le même concept d'efficacité consiste à maximiser les résultats (puissance ou capacités militaires) avec des ressources minimales. Comme nous l'avons brièvement mentionné plus haut, il est pratiquement impossible de comparer les investissements faits dans les processus de défense avec leurs résultats, car chacun s'évalue avec des unités et des échelles de mesure différentes; même en termes financiers, les entrées sous forme des ressources financières ne peuvent être sérieusement comparées aux résultats décrits en unités financières. Ces deniers peuvent être affectés de valeurs financières, mais ces valeurs ne représentent que la valeur d'inventaire d'un bien de la défense, ou sa valeur d'achat (ce que ce bien a coûté à l'acquisition), mais rarement sa valeur de marché.

Afin d'évaluer l'efficacité de leur secteur de la défense, les nations développent des outils de vérification qui s'adressent non au ratio entre investissement et résultat, mais aux aspects séquentiels des processus de défense, tels que l'acquisition d'un certain système d'arme ou l'emploi d'un certain nombre de personnels.



Pour le grand public, il est important de comprendre comment la défense répond aux exigences d'efficacité dans les domaines-clé de ses activités. Le processus de formulation du budget est le principal domaine dans lequel les exigences d'efficacité doivent s'appliquer. Chaque pays dispose de règles concrètes sur la façon dont le budget doit être préparé, évalué, approuvé et appliqué. Indépendamment du niveau d'efficacité de ces règles dans une nation donnée, elles permettront toujours des préférences subjectives et nécessiteront des choix difficiles de la part des décideurs.

Pour maximiser l'efficacité du processus d'allocation de ressources par la formulation du budget, une organisation de défense doit envisager d'établir des priorités, des critères d'efficacité et des plafonds de ressources pour les détenteurs de budget avant qu'ils n'émettent des requêtes pour le budget suivant. De plus, il est toujours sage de demander des informations explicites sur les mérites de chaque programme, équipement ou activité qui nécessite un financement, avant d'allouer les ressources demandées par le biais des budgets de la défense. Ces mérites doivent être fondés sur les missions et les objectifs de la défense. Il est également recommandé d'éviter les marchandages dans la phase préparatoire du cycle budgétaire car ils sont généralement fondés sur des critères autres que celui de l'efficacité, c.à.d. que le but du marchandage est de recevoir plus de ressources pour ses tâches, alors que l'efficacité vise à accomplir les dites tâches avec un minimum de ressources.

Il est également important d'autoriser les titulaires de budgets, en compétition pour les ressources, à négocier de façon ouverte et transparente et de prendre suffisamment de temps pour conclure ces négociations avant de rendre les arbitrages finaux sur le budget.

## **L'efficacité dans les acquisitions**

Les acquisitions constituent une activité très en vue du secteur de la défense et capte généralement l'attention du public. La plupart du temps son intérêt porte sur 'quoi acheter' et 'à qui l'acheter,' alors que le véritable critère d'efficacité est 'à quelle fin doit-on procéder à cette acquisition.' Dans le secteur de la défense, le processus d'acquisition, n'est jamais efficace à 100% car les critères d'efficacité sont en compétition avec d'autres critères de nature politique ou économique. De plus, les processus d'acquisition sont sujets à diverses influences et peuvent aisément être victimes d'un mauvais placement ou d'un mauvais usage de l'argent public.

C'est pour cela que dans de nombreuses démocraties, les cas d'acquisition de défense sont soumis à une surveillance et à des contrôles rigoureux de la part des autorités politiques. Quelques nations mettent en œuvre un système d'autorisation hiérarchique pour les acquisitions de défense, qui remontent aux parlements pour les biens de valeur élevée.

La principale exigence est que toute acquisition doit faire l'objet d'une demande clairement formulée adossée à une mission de défense clairement identifiable. Si la mission est 'défendre la nation contre tout agresseur,' il n'y a plus de limites à l'acquisition de chars, d'avions et de missiles.

Le concept de base de l'efficacité en matière d'acquisition est la 'formulation de la demande.' C'est un processus de plein droit qui comprend dialogue, négociations et compromis entre les autorités politiques et militaires. Le résultat final du processus est une explication argumentée de la raison pour laquelle l'équipement militaire envisagé doit être acquis et une présentation de ses coûts d'achat, d'utilisation, de maintenance, d'autres coûts associés et du coût total de détention.

Une autre condition importante a trait à la transparence des décisions d'acquisition. La plupart des équipements militaires ont une part d'information classifiée ou confidentielle. Cela ne doit pas empêcher la transparence des décisions sur les aspects importants de la transaction. Le public prend un véritable intérêt, légitime de surcroît, à se rendre compte de ce que le système de planification financière de la défense nationale fonctionne bien au nom du peuple et produit les résultats attendus d'une façon efficace et efficiente, dans les limites et la configuration prescrites par les politiques de défense. Non contente d'inspirer la confiance du public, la transparence protège l'organisation de la défense et son processus d'acquisition contre les influences pernicieuses.

La justification des dépenses d'argent public en activités de défense n'est pas toujours un processus simple surtout quand on y introduit les critères d'efficacité et d'efficacité. Toutefois le public prête plus d'intérêt aux grandes lignes de la gouvernance financière de la défense qu'aux détails comptables de ces activités.

## Chapitre 9

# GESTION DES DEPENSES DE LA DEFENSE DANS L'ECONOMIE NATIONALE

Le secteur de la défense occupe une place significative parmi les domaines publics et consomme une part importante de la richesse nationale. La défense est déterminée ou influencée par le statut et le développement de tous les domaines sociaux, politiques, culturels et économiques de la société et, dans le même temps elle a, à son tour, la possibilité d'influer sur ces domaines. En termes économiques et surtout sociaux, le secteur de la défense est une valeur ajoutée pour la nation à condition qu'elle soit pleinement justifiable pour le peuple et abordable tant socialement qu'économiquement.

La valeur sociale de la défense doit être validée politiquement, par des politiques et des stratégies, et reconnue dans le processus de formulation du budget, alors que sa valeur économique est révélée dans le processus de gestion des dépenses de défense.

La gestion du secteur et des dépenses de la défense doit satisfaire à des exigences institutionnelles visant à rendre l'allocation de ressources et la 'production' de puissance militaire efficaces et transparentes. Le plan d'action du partenariat pour l'établissement des institutions de défense (PAP-DIB) du Conseil de partenariat euro atlantique (CPEA) de l'OTAN établit, dans son neuvième objectif la nécessité de développer «une gestion des dépenses de défense efficace, transparente et économiquement viable, qui soit accessible et durable en termes macroéconomiques; ainsi que des méthodes et des politiques pour faire face aux conséquences socio-économiques de la restructuration de la défense.» Mihály Zambori présente les systèmes de planification et d'acquisition de défense dans son chapitre du document source.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Zambori, Mihály. "Economically Viable Management and Defence Spending." dans van Eekelen et Fluri, eds. *Defence Institution Building*, 289–308.

## Economie et défense

Le secteur de la défense existe dans le but d'assurer la protection et la sécurité du peuple avec tout ce qui revêt une valeur et un intérêt fondamentaux pour lui – identité, santé, système politique, espace territorial, économie, culture, etc. Pour atteindre ce but, la défense est façonnée non seulement par la volonté du peuple pour supporter ses charges inhérentes, mais aussi par des déterminants et des influences telles que celles mentionnées plus haut; elle 'rembourse' non seulement en puissance militaire au profit de la sécurité nationale, mais aussi en influant sur la plupart des domaines publics, y compris l'économie.

La relation entre l'économie—et, par extension, le bien public—et le secteur de la défense est plus significative. L'économie nationale est la principale source de revenus pour la défense et, en même temps, cette dernière dépense une portion significative de ces ressources dans l'économie nationale, ce qui contribue à la croissance économique et au bien-être de la nation.

La défense occupe souvent, de façon directe ou indirecte, deux pour cent de la population active, et représente plus de un pour cent du produit national brut (PNB), ou un pourcentage correspondant de l'ensemble des dépenses gouvernementales. Il y a des nations qui présentent des chiffres supérieurs à ceux-ci, comme il y a des nations qui investissent moins dans la défense. Par exemple, les membres de l'OTAN sont politiquement obligés d'allouer deux pour cent de leur PNB à la défense. En somme, et en admettant que l'économie nationale est en croissance régulière, le secteur de la défense d'un pays qui alloue deux pour cent de son PNB sur une longue période bénéficiera de la même croissance positive de ses ressources financières. Et si l'économie connaît un taux de croissance négatif, le secteur de la défense subira une décroissance de ses ressources financières.

Il y a des secteurs économiques qui peuvent avoir une influence directe sur la défense. Par exemple, une économie qui dépend de ses importations de ressources naturelles aura besoin d'une défense dont les capacités lui garantissent le flux ininterrompu de ces ressources. Ou bien, si le tourisme compte pour une part importante dans l'économie nationale, le secteur de la défense doit contribuer à l'afflux des touristes en garantissant leur sécurité. D'autres facteurs économiques, tels que le marché du travail ou l'industrie peuvent exercer une influence indirecte sur la défense. Ce type de secteurs cherche à tirer le maximum de profits des activités de la défense, quelles qu'en soient les missions.

L'impact direct des dépenses de défense sur la croissance économique varie de pays à pays et dépend de plusieurs facteurs. En termes économiques, le principal aspect positif de la défense est le facteur de la demande globale. La défense est 'produite' comme un bien public, c'est-à-dire un service rendu à la société, et cette 'production' est agrégée dans l'économie nationale comme toute autre activité économique qui implique une infusion d'argent public.

L'effet positif pour l'économie est mieux perçu quand une augmentation, de la dépense de défense contribue à l'augmentation de la demande globale, d'une augmentation de la croissance économique. Toutefois, et strictement de ce point de vue, la croissance économique peut rester la même quand les dépenses de la défense décroissent, ou même sans l'existence d'un secteur de la défense, pour autant que le montant total de l'argent public demeure le même et que les économies faites sur la défense soient allouées à d'autres secteurs publics qui, à leur tour l'ajoutent à la demande globale.

La recherche et le développement de la défense est habituellement un facteur positif pour l'économie nationale. Dans une économie de marché, le gouvernement a moins d'occasions d'investir dans la recherche et le développement des entreprises privées, pour la simple raison qu'il risque d'interférer avec la compétition du marché en soutenant un acteur contre d'autres. Le gouvernement peut toutefois investir librement dans la recherche et le développement de défense. Les résultats de ces investissements peuvent avoir des effets d'entraînement sur l'économie.

L'emploi dans la défense est un autre facteur positif pour l'économie. La défense procure généralement au marché du travail de bonnes occasions, surtout quand les forces armées sont pleinement professionnelles. Dans de nombreux pays la tendance courante dans la gestion de la défense est d'externaliser la plupart des services de soutien des forces armées, tels que l'alimentation, le blanchissage et même la sécurité des installations militaires. Les entrepreneurs pourvoyeurs de ces services ont besoin de plus de main d'œuvre pour satisfaire cette nouvelle demande.

Finalement, l'acquisition<sup>2</sup> est considérée comme un autre facteur positif, dans l'hypothèse où l'économie nationale a développé un secteur de défense industriel. La principale limitation à l'acquisition des matériels de défense à partir de l'industrie nationale de défense réside dans son niveau de flexibilité. La demande de nouvelles capacités de défense requiert de nouveaux produits que l'industrie doit être capable de satisfaire. Autrement, si l'industrie de défense se révèle incapable de répondre à ces nouveaux besoins, mais qu'elle persiste à obtenir des contrats de la défense, les acquisitions de matériel de défense peuvent devenir un facteur négatif.

## L'accessibilité

Un gouvernement démocratique collecte de l'argent de sa population pour tous les services publics qu'il lui rend. La portion du PNB que gère un gouvernement est compris entre 20 et 35 pour cent selon les dispositions nationales ou le 'contrat so-

---

<sup>2</sup> Pour une discussion plus approfondie sur les mérites d'une acquisition des matériels de défense démocratiquement contrôlée voir le chapitre rédigé par Van Eekelen, Willem F. "Parliaments and Defence Procurement." dans van Eekelen et Fluri, eds. *Defence Institution Building*, 379–410.

cial'. Habituellement, un dixième ou moins de cette richesse est alloué à la défense. Comment une nation parvient à ces dispositions est une question d'accessibilité.

Une comparaison très populaire expliquant pourquoi le peuple accepte de payer à la défense une certaine partie de sa richesse peut être faite avec le secteur des assurances. Les gens ont tendance à assurer leurs vies, leurs maisons, leurs voitures et leurs autres biens pour le cas où des événements imprévus les mettraient en danger. Les compagnies d'assurance ne proposeront jamais une police d'un montant supérieur au maximum de ce que le client est décidé à payer; et ces polices ne portent certainement pas sur une valeur totale qui excèderait le montant des biens assurés.

Le point-clé de cette comparaison est que les compagnies d'assurance feront faillite si tous leurs assurés réclamaient leurs primes d'assurance. L'hypothèse de travail de base est que, dans la majorité des cas, les sinistres ne surviendront jamais. La même observation est valable pour la défense. Le peuple paie le prix de la défense même si, la plupart du temps, il n'y a pas d'agression militaire contre son pays.

Il n'existe pas de formule magique pour déterminer le niveau de suffisance pour la défense d'une nation. On peut néanmoins prendre en considération, deux critères 'philosophiques' – les coûts comparatifs et les pertes acceptables. Les coûts comparatifs montrent que les coûts induits par la défense sont toujours inférieurs aux pertes consécutives à l'absence de défense. Par exemple, il n'y a pas lieu de construire des capacités navales pour prévenir un blocus ou s'y opposer à un coût excédant les pertes économiques résultant de ce blocus éventuel. Le coût acceptable, ou gaspillage acceptable, assimile tous les investissements de la défense à des pertes, en partant de l'hypothèse que la défense ne sera jamais confrontée à un adversaire. Accepter ces pertes est généralement cohérent avec l'attitude socio-psychologique relative au gaspillage. Certains acceptent des taux de gaspillage plus élevés dans leurs vies que d'autres. En réalité, les gouvernements développent des procédures bien plus sophistiquées pour déterminer de niveau de défense dont leur pays a besoin, puis pour comparer ces besoins avec les montants que le peuple accepte de payer pour sa défense, afin d'équilibrer l'allocation des ressources provenant des fonds publics.

## **Les coûts occasionnels**

Investir de l'argent public dans la défense n'est jamais positif à 100 pour cent, ni une perte à 100 pour cent. L'évaluation de l'efficacité de la défense implique que l'on puisse affecter une valeur mesurable au 'produit' ou au résultat final des activités de défense, mais en réalité, la valeur des résultats de la défense est rarement mesurable.

Il existe une approche théorique pour évaluer l'efficacité de la défense, fondée sur l'analyse des coûts occasionnels. On peut représenter la valeur totale de la dé-

fense comme une occasion perdue d'investir dans d'autres secteurs publics où les produits et les résultats sont bien plus aisés à mesurer. En pratique, la défense signifie bien plus que l'occasion perdue d'acheter de la santé, un environnement sain, une administration publique ou de l'éducation avec les ressources initialement prévues pour la défense. Dans un environnement de sécurité donné, on maintient un système de défense dans le but de sécuriser les occasions qu'a une nation de développer la protection de la santé publique et de l'environnement, l'administration, publique et les systèmes d'enseignement. Il peut advenir que, sans défense et dans le cas d'une invasion, une nation se retrouve sans administration publique du tout.

L'analyse des coûts occasionnels peut être un instrument pour le développement de l'Etat et pour les budgets de la défense. Allouer des ressources publiques à chaque secteur public à partir du pool des ressources disponibles est un exercice à somme nulle. Les ressources reçues par un secteur sont des ressources refusées à tous les autres secteurs. Le même raisonnement s'applique à différents chapitres du budget de la défense et à des agences bénéficiaires au sein du secteur de la défense. Toutefois, l'application de l'analyse des coûts occasionnels implique que le système soit efficient à 100 pour cent, c'est-à-dire que tous les investissements produisent la valeur attendue.

## **Les dépenses de la défense**

Dans une démocratie, la défense doit toujours avoir un effet positif sur la société, autrement elle ne serait pas justifiable. La totalité des ressources publiques investies dans la défense doivent se traduire non seulement par les résultats attendus en termes de capacités de défense, mais aussi en retombées positives pour l'économie nationale.

Ces observations n'évident pas la réalité qui veut que dans certaines conditions et dans des domaines spécifiques, les activités de défense peuvent produire des effets négatifs, notamment sur l'économie nationale. Des sources politiques et théoriciennes datant de la course aux armements pendant la guerre froide laissent entendre que, globalement, les dépenses militaires avaient un effet négatif en drainant les ressources hors de domaines plus productifs.

La discussion sur l'impact économique de la défense peut s'appuyer sur les différentes catégories de dépenses de la défense. Les principales catégories de dépenses, telles qu'elles sont acceptées dans les normes et les pratiques internationales, sont les coûts opérationnels, avec les sous-catégories de personnel, les opérations et la maintenance, les acquisitions de matériel et les constructions, la recherche et le développement.

A l'exception des conscrits, les ressources financières allouées pour le personnel doivent bénéficier à l'économie nationale car ces coûts représentent une contribution à l'emploi de la force de travail. La plupart des organisations de défense investissent

aussi dans la reconversion du personnel militaire dans des métiers civils, et ces investissements contribuent positivement à l'économie nationale.

La principale restriction est l'interprétation de la nature de la contribution que peuvent apporter les investissements réalisés pour les conscrits. D'une part, les conscrits sont exclus du marché du travail pendant la période où ils ont à servir dans les forces armées. D'autre part, les conscrits acquièrent généralement des qualifications additionnelles et de l'expérience pendant leur service, et ils retournent ainsi à l'économie nationale mieux qualifiés et mieux équipés pour une plus grande productivité.

Les investissements dans le fonctionnement et la maintenance des forces armées ont un impact positif sur l'économie nationale, éventuellement limité par des contrats d'externalisation, mais ils ne peuvent certainement pas avoir d'impact négatif car ils sont clairement destinés à 'produire de la puissance militaire' en réponse aux demandes de la société.

La catégorie de dépenses de défense pour l'acquisition de matériels militaires et autres, interagit plus précisément avec l'économie nationale. Le bénéfice de cette interaction dépend plus de la capacité des différents secteurs de l'économie à satisfaire les demandes de la défense, que de la performance du secteur de la défense. Aussi, les investissements dans la recherche et le développement peuvent-ils avoir un effet de débordement positif sur l'économie nationale quand les secteurs économiques publics et privés ont accès à leurs résultats.

Il est évident que les résultats de la défense ont une valeur sociale propre, même si cette valeur est à peine mesurable en termes financiers. Il appartient au gouvernement de déterminer politiquement la valeur sociale de la puissance militaire produite par le secteur de la défense, et de contrôler les activités de la défense liées à la puissance militaire pour le compte du peuple. Les missions de la défense, énoncées dans les documents politiques (p.ex. les stratégies, les orientations politiques, les livres blancs) doivent aussi indiquer, parmi d'autres justifications du fardeau de la défense, la valeur sociale des capacités de défense. Les missions de la défense doivent traiter les risques de sécurité et les menaces de nature militaire et promouvoir les valeurs, les buts et les intérêts nationaux. Leur définition doit être politiquement et moralement acceptable, et économiquement accessible. S'inspirant des orientations politiques, les missions de la défense doivent être détaillées quant au résultat attendu des activités de défense. La preuve absolue que les missions de défense visent bien à promouvoir la valeur sociale de la puissance militaire est donnée par l'investissement concret de ressources publiques pour leur accomplissement.

Il appartient au gouvernement d'allouer les ressources collectées auprès du peuple afin de les leur rendre sous forme de services publics dans des domaines qui ont une valeur économique et/ou sociale pour lui. En concevant le budget de la défense, le gouvernement doit s'assurer que la plus value sociale des dépenses militaires



prendront le pas sur les éventuelles plus values économiques. Dans le 'contrat social', le principal accord entre le gouvernement et le peuple est de procurer à ce dernier une sécurité appropriée et non pas d'améliorer la croissance économique par le biais des dépenses de défense.

Toutefois, quelques unes des ressources nécessaires à la production de puissance militaire doivent être allouées avec des considérations économiques dans l'esprit des décideurs. Par exemple, quand on envisage le financement de l'installation d'une base militaire, les responsables politiques favoriseront sa localisation non seulement en termes de pertinence militaire, mais aussi en fonction de son potentiel à offrir du travail dans des zones où les emplois manquent beaucoup. Quand on décide d'acquérir un équipement militaire spécifique, il faut aussi considérer les implications pour l'économie nationale, soit en termes de contrats potentiels pour la production et/ou la maintenance, soit en termes de sous-traitance.

## Les conséquences économiques

Dans l'ensemble l'impact positif ou négatif de la défense sur l'économie nationale est plus un débat 'philosophique' ou moral qu'une question concrète. La raison en est que la finalité ultime des activités de la défense est de développer une puissance militaire du volume et de la qualité que souhaite le peuple; cette finalité peut poser la question de l'efficacité de la défense, mais guère celle de son impact sur l'économie. Pourtant, des secteurs de l'économie peuvent s'intéresser aux activités de la défense pour identifier les affaires opportunes qui se dévoileraient et pour anticiper les conséquences socio économiques des développements de la défense.

La gestion des dépenses de défense, si elle veut fournir les résultats escomptés des activités de la défense et faciliter les interactions avec l'économie nationale et avec la société en général, doit être efficace, transparente et économiquement viable. En termes institutionnels, cette exigence se traduit par:

- des dispositions et des procédures légalement contraignantes qui lient les décisions sur la gestion des dépenses de la défense aux politiques, aux stratégies et aux orientations qui en découlent;
- le développement de politiques et de stratégies dédiées pour des domaines d'intérêt supérieur tels que celui du personnel et des acquisitions et qui visent à l'efficacité et à l'efficacé des dépenses de défense;
- un système de planification de défense parfaitement articulé, visant à fournir la puissance militaire requise en se fondant sur les ressources disponibles pour la défense;
- des plans et des programmes à moyen et à long termes canalisant le flux des ressources vers des domaines qui produisent 'effectivement' des capa-

cités de défense et qui garantissent la prévisibilité des développements du secteur de la défense;

- des dispositions pour rendre transparents pour le peuple et l'économie nationale et internationale, non seulement ces plans et ces programmes mais aussi la formulation du budget de la défense, les politiques du personnel et les processus d'acquisition.

Les secteurs de l'économie ont un intérêt légitime dans la défense; les planificateurs de défense doivent aussi évaluer l'économie nationale en termes d'accessibilité macro économique pour les besoins de la défense, et spécialement en termes de durabilité des efforts de défense sur de plus longues périodes de temps. Les planificateurs de défense, tout comme les gestionnaires financiers, doivent utiliser les instruments et les techniques de prévision, ainsi que les méthodes de gestion du risque chaque fois qu'ils factorisent les conséquences économiques des plans et des programmes de la défense.

## **Le fardeau de la défense**

La première question qui se pose quand on évalue, en termes sociaux et économiques et dans une nation particulière, le rendement de la défense, est de savoir si le secteur de la défense est ou n'est pas un fardeau pour le peuple. Généralement, pour les démocraties, la défense ne devrait pas constituer un fardeau pour la société dans la mesure où l'on estime que les institutions démocratiques de la défense sont suffisamment efficaces et fonctionnelles pour garantir que les activités de ce secteur sont axées sur les résultats et que les résultats visés sont en parfaite concordance avec les besoins et les attentes du peuple. Néanmoins, il y a des cas où toutes les ressources de la défense ne sont pas canalisées vers le développement de la puissance militaire, mais vers son amoindrissement. Cela a été le cas pour la plupart des nations en Europe après la fin de la guerre froide, quand les 'dividendes de la paix' appelèrent à la réduction des forces armées et des budgets de la défense.

Les conséquences à long terme de la réduction du secteur de la défense ont été positives. Du fait de la réduction des budgets de la défense, plus de ressources se trouvèrent dégagées pour d'autres services publics, au moins en théorie. En pratique, la situation varie de pays à pays. Certains pays redirigèrent effectivement ces ressources sur d'autres secteurs publics, mais d'autres se contentèrent de baisser les impôts d'un pourcentage correspondant aux réductions opérées sur le budget de la défense. Cette situation se révéla également positive car la baisse des impôts se traduisit par une consommation accrue et donc par une demande plus forte de biens et de services.

En revanche, les conséquences à court terme de la réduction du secteur de la défense n'ont pas nécessairement été positives. La conséquence négative fut qu'une

bonne proportion des ressources de la défense restant après la baisse des budgets de la défense se trouva allouée aux activités liées à la réduction des forces militaires, et qu'il en resta fort peu pour les activités de défense concrètes telles que l'entraînement, la maintenance ou les acquisitions d'équipements. Par exemple, la fermeture des bases militaires entraîna des coûts supplémentaires pour la dépollution de l'environnement et des installations, plus des coûts indirects liés à la réduction des activités commerciales qui s'étaient développées autour de ces bases. Dans le même registre, ces réductions de personnels militaires s'accompagnèrent de coûts additionnels pour leur réinsertion dans des professions civiles.

La restructuration de la défense n'est pas forcément synonyme de réduction de forces ou de budgets; les leçons apprises de l'expérience des 'dividendes de la paix' peuvent ne pas s'appliquer à cette situation. Néanmoins, la restructuration de la défense vise implicitement à réduire le fardeau de la défense, sinon en réduisant les forces, au moins en améliorant l'efficacité et l'efficience de la défense. En relation directe avec l'accroissement de la plus-value sociale attendu de la restructuration (ou de la réforme, ou de la transformation) de la défense, le processus de restructuration doit être politiquement orienté et contrôlé. L'efficacité de la gouvernance de la restructuration de défense relève de son institutionnalisation.

## **Caractéristiques de l'institutionnalisation de la restructuration de la défense**

Les dispositions générales prises pour que le secteur de la défense soit démocratiquement contrôlé et surveillé, mais également responsabilisé en termes politiques et financiers, doit aussi garantir que le processus de restructuration est envisagé, planifié et mis en œuvre au bénéfice du peuple, et conforme à ses intérêts et ses souhaits. La restructuration de la défense doit être solidement fondée sur des politiques de défense et sur des orientations politiques détaillées. Le système de planification de la défense doit spécifier tous les aspects pertinents en relation avec la restructuration de la défense et les budgets de la défense doivent être développés sur une plus longue période de façon à permettre une allocation satisfaisante des ressources nécessitées par la restructuration de la défense.

Cette dernière a des conséquences directes sur la puissance militaire de la nation, mais aussi de nature externe, sociale et économique. De plus, le processus de restructuration n'est pas permanent, même s'il peut s'étendre sur une longue période.

Étant donné l'importance de la restructuration—à la fois significative pour la défense et dans ses conséquences—et le fait que les institutions générales de la défense peuvent ne pas avoir développé les bons outils adaptés à ce processus spécifique et unique, on a besoin de dispositions et de procédures spécifiques.

Au niveau politique, les processus de prise de décision doivent prendre en compte les conséquences sociales de la restructuration, telles que la relocalisation des personnels ou la reconversion des militaires mis à la retraite. Au niveau de la planification de défense, un programme de restructuration doit être développé et les aspects spécifiques de cet exercice telles que le traitement du surplus d'armes et de munitions, la fermeture ou la délocalisation de bases militaires, l'acquisition de nouveaux équipements, la reconfiguration du système de commandement et de contrôle, etc. Au niveau de la gestion financière, des procédures spéciales doivent garantir le financement du processus de restructuration pour toute la durée du programme et ce sans perturber le financement propre d'autres programmes.

Le processus de restructuration de défense ne doit pas se satisfaire des résultats attendus, il doit aussi les obtenir avec le maximum d'efficacité. Autrement, la restructuration ne ferait qu'ajouter au fardeau de la défense au lieu de le soulager.

Même si la réforme de la défense tend à devenir une activité de long terme pour les forces armées de nombreux pays, elle ne peut être intégrée dans les programmes de développement des capacités. Alors que la puissance militaire produit la plus-value sociale du secteur de la défense, la restructuration, elle, n'en produit aucune directement. Finalement, la restructuration est justement le processus dont on attend qu'il facilite la production de plus-value sociale *par* le secteur de la défense.

Ce qu'il reste à mesurer, en termes d'efficacité et d'efficacités, ce sont les solutions apportées aux problèmes concrets de la restructuration. C'est une question d'efficacité que de conserver les personnels les plus qualifiés et expérimentés au terme du processus de licenciement des militaires et des civils en surnombre. D'autres problèmes d'efficacité en matière de personnels sont abordés au travers des questions suivantes:

- Quelle est la solution la plus efficace pour accroître le nombre de civils: doivent-ils être formés et entraînés aux frais de l'organisation de défense et ensuite moins rémunérés pour leur travail, ou ne doit pas attirer le personnel civil—déjà formé et entraîné—par des salaires plus élevés?
- Si les forces restructurées demandent à accroître le nombre de spécialistes militaires qualifiés en langues étrangères, quelle est la solution la plus efficace: apprendre à des personnels expérimentés des langues étrangères, ou tirer les spécialistes d'un pool de linguistes?
- Quelle est la solution la plus efficace pour doter les unités de la défense d'un soutien administratif: recruter des personnels civils ou militaires pour les tâches de soutien administratif ou externaliser ces services?

Les forces armées sont toujours confrontées à la nécessité de prendre en mains l'efficacité de leur équipement militaire. De plus, le processus de restructuration introduit ses propres spécificités et la complexité du problème s'accroît. Les décideurs

doivent prendre en considération les aspects d'efficacité d'un plus grand nombre d'alternatives, telles que l'achat de nouveaux équipements avec une faible espérance de vie, ou la location en crédit-bail d'équipements à la pointe du progrès, la liquidation des équipements en surplus, ou leur préservation en les conservant, etc.

En conclusion, le processus de changement au sein des forces armées, qu'on le nomme restructuration, réforme, ou transformation, a toujours des conséquences sociales et économiques pour elles-mêmes comme pour la société et l'économie en général. Un secteur de la défense pleinement et fonctionnellement institutionnalisé doit développer les politiques requises et employer les méthodes appropriées pour rendre ce processus de restructuration à la fois efficace et efficient.



## Chapitre 10

# LA DEFENSE NATIONALE DANS LE CONTEXTE INTERNATIONAL

Les bonnes relations de voisinage entre Etats démocratiques contribuent au bien-être de chaque voisin et à l'architecture de sécurité internationale. Ces relations se développent selon les principes de coopération qui inspirent les organisations de sécurité internationales et, qui, dans certains cas, sont mis en œuvre avec l'aide de ces organisations. Parmi les principaux concepts qui décrivent les relations de bon voisinage, ceux de la sécurité coopérative et de la diplomatie de défense gagnent du terrain dans les pratiques de la sécurité internationale. Le Plan d'action du partenariat pour l'établissement des institutions de défense (PAP-DIB) du Conseil de partenariat euro atlantique (EAPC) de l'OTAN mentionne, dans son dixième objectif, l'exigence «de dispositions efficaces et transparentes pour assurer une coopération internationale efficace et de bonnes relations de voisinage en matière de sécurité et de défense.» Pál Dunay présente les principales dispositions en vigueur qui régissent la coopération internationale et les relations de bon voisinage dans son chapitre du document source.<sup>1</sup>

### **Sécurité coopérative et diplomatie de défense**

Deux concepts ont fait surface dans les années 1990 qui redéfinissent à la fois les relations internationales et le rôle que les militaires ont à jouer dans ces relations – la sécurité coopérative et la diplomatie de défense.

La sécurité coopérative a émergé comme un concept opérationnel immédiatement après la fin de la guerre froide et fut incluse par l'OTAN dans la très heureuse initiative du Conseil de coopération de l'Atlantique Nord—devenu depuis le Conseil de partenariat euro atlantique—et du Partenariat pour la paix qui appelle au développement de relations militaires coopératives entre les partenaires et l'OTAN.

L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe a développé une plateforme pour la sécurité coopérative. Elle prend appui sur l'expérience positive de

---

<sup>1</sup> Dunay, Pál. "Arrangements to Ensure Good Neighbourly Relations in Defence and Security Matters." dans van Eekelen et Fluri, eds. *Defence Institution Building*, 309–36.

coopération entre Etats sur différents sujets de sécurité et facilite le développement de la coopération entre des institutions qui se renforcent mutuellement.

Sous le concept de sécurité coopérative, les nations incorporent dans leurs relations bilatérales des éléments de sécurité d'une manière coopérative en y incluant l'accès aux infrastructures nationales de sécurité. Ces relations bilatérales sont ouvertes à la coopération régionale et sous-régionale. Les nations institutionnalisent la sécurité coopérative de plusieurs façons, en incluant la ratification de documents légalement et politiquement contraignants, une infrastructure commune pour l'échange d'informations et les dispositions organisationnelles, ainsi que des équipes communes de planification. De telles dispositions et mesures de sécurité coopérative sont transparentes pour la communauté internationale.

Le concept de diplomatie de défense a été introduit en Grande Bretagne avec le bilan stratégique de la défense de 1997. Depuis, la diplomatie de la défense a été identifiée comme l'une des principales missions de la défense britannique et a rapidement été adoptée par d'autres nations et d'autres organisations de sécurité. L'OTAN, elle aussi, a créé une division de la diplomatie publique au sein de son Secrétariat International.

Dans la mise en œuvre de ce concept de diplomatie de défense, les pays intègrent des outils militaires et diplomatiques aux niveaux opérationnels et stratégiques, s'assurent de leur institutionnalisation par des documents de politiques, tels que les stratégies de sécurité et de défense et par l'établissement des structures organisationnelles appropriées au sein des ministères des affaires étrangères et de la défense, allouent les ressources adéquates pour les activités de la diplomatie de défense et introduisent des dispositions et des pratiques pour la coopération entre agences aux niveaux militaire et diplomatique.

La sécurité coopérative comme la diplomatie de défense impliquent de bonnes relations régionales et de voisinage entre Etats participants.

## **Relations de bon voisinage**

Les relations de bon voisinage entre Etats sont une condition essentielle pour leur sécurité nationale et la libre expression sur la scène internationale de leurs aspirations, de leurs intérêts et de leurs buts nationaux. La nécessité de ces relations de bon voisinage est devenue plus évidente encore pour les nations qui ont émergé de l'ancienne alliance communiste à la fin de la Guerre froide, car la plupart des problèmes, des défis et des disputes entre voisins étaient alors gommés en application du principe d'unité de la communauté communiste.

Les relations de bon voisinage impliquent non pas que tous ces problèmes, défis et disputes ont été résolus ou ignorés, mais que les moyens de les traiter sont de nature coopérative.



Les principales exigences institutionnelles du bon voisinage demandent:

- des canaux diplomatiques ouverts à tous les niveaux (exécutif et législatif) permettant de traiter tout sujet social, politique, économique ou culturel;
- des traités et des accords bilatéraux, politiquement et légalement contraignants dans des domaines d'intérêt mutuel;
- des arrangements avec chacun des voisins pour garantir que les disputes entre eux sont traitées de manière pacifique et avec un respect total et réciproque, et spécialement par le dialogue;
- des arrangements entre voisins pour donner à leurs relations bilatérales une grande transparence;
- des procédures bilatérales pour appliquer les principes de transparence et de prévisibilité dans leurs actions et spécialement dans le domaine de la sécurité et de la défense;
- des actions pratiques pour améliorer la sécurité nationale dans des domaines sensibles, tels que le contrôle des frontières, les trafics illégaux ou le terrorisme international.

Compte tenu de leur importance sécuritaire significative sur le plan international, les relations de bon voisinage sont un sujet d'intérêt non seulement pour les nations voisines, mais aussi pour les organisations internationales et la communauté internationale en général.

Sans les processus d'élargissement, l'OTAN comme l'Union Européenne ont élevé le concept des bonnes relations de voisinage au niveau de condition essentielle pour les candidats à l'adhésion. De plus, l'Union Européenne a développé une politique de voisinage pour ses nouveaux voisins à la suite du récent élargissement de l'UE.

La coopération est l'application pratique de principes destinés à améliorer la sécurité et la confiance entre Etats voisins. Le public de ces Etats et la communauté internationale ont intérêt à s'assurer que les principes de coopération de défense et de sécurité sont non seulement reconnus par les autorités étatiques mais qu'ils sont aussi appliqués avec des résultats visibles et encourageants.

L'efficacité des mesures et des activités liées à la sécurité coopérative et à la diplomatie de défense peut se mesurer à l'aide de plusieurs critères. L'institutionnalisation de la coopération bilatérale de sécurité et de défense est l'un d'entre eux. Il implique pour les voisins d'adhérer aux instruments internationaux de sécurité coopérative, d'appliquer les instruments bilatéraux légalement et/ou politiquement contraignants (c.à.d. les traités et les accords) dans les domaines de la sécurité et de la défense; cela implique également des contacts périodiques aux niveaux de l'exécutif et des experts.

Une autre partie de ces critères se rapporte à l'approche des sujets de sécurité et de défense d'intérêt général. On attend que les questions d'intérêt mutuel soient identifiées et reconnues bilatéralement d'une façon transparente et constructive; l'agenda bilatéral comprend à la fois des activités diplomatiques et des échanges entre organisations du secteur de la sécurité; les questions d'intérêt mutuel sont traitées par les agences et/ou les activités bilatérales désignées.

Le développement des mesures de crédit et de confiance mutuels se range aussi dans cette catégorie. Il couvre l'application des mesures de confiance reconnues internationalement, telles que la notification des activités militaires, les inspections in situ, etc.; les visites bilatérales et les réunions d'état-major, les manœuvres militaires bilatérales, et/ou la participation commune à des exercices multinationaux; les échanges de stagiaires et de professeurs entre institutions militaires de formation.

Il y a encore une autre partie des critères qui concernent l'assistance bilatérale sur les questions de défense et de sécurité et qui comprennent l'échange des informations pertinentes sur les sujets de préoccupation de chacun des voisins, ainsi que d'autres mesures d'assistance fonction de l'importance des accords d'assistance.

Ces critères ne sont pas exhaustifs et ne reflètent que ce que l'on nomme les 'exigences minimales' que le public des Etats voisins et que la communauté internationale souhaiteraient voir satisfaites. Beaucoup d'Etats développent des relations bilatérales beaucoup plus approfondies avec leurs voisins dans les domaines de la sécurité et de la défense.

## **Coopération régionale**

Les réalités de l'environnement de sécurité qui ont émergé lors de la dernière décennie du 20ème siècle et de la première du 21ème, ont clairement mis en exergue l'importance d'une approche régionale pour les problèmes, les préoccupations et les perspectives de sécurité. Cette approche ne contredit pas la tendance générale à la globalisation ni ne diminue l'importance de la sécurité globale, des mesures et des instruments de confiance développés après la Seconde guerre mondiale.

Pour plusieurs raisons, tant les théoriciens que les praticiens croient que la coopération régionale est une solution efficace à la plupart des problèmes de sécurité. Une raison en est que la plupart des conflits locaux, soit actifs soit gelés, ont des débordements ou des implications régionaux qui affectent en premier les nations environnantes. Une autre raison réside dans le fait que les nations tendent à développer des relations plus étroites au niveau régional, ouvrant ainsi plus d'occasions de dialogue et de mise en œuvre de mesures coopératives destinées à traiter entre elles leurs préoccupations sécuritaires. Aussi y a-t-il plus de chances pour que les nations développées jouent un rôle pilote dans l'aide qu'elles apportent aux nations moins développées au niveau régional. De même, la coopération dans

d'autres domaines que la sécurité, c.à.d. la coopération économique, tend souvent au développement d'institutions et d'organisations de coopération au niveau régional, préparant ainsi le terrain à l'extension du champ de la coopération jusqu'aux questions de sécurité et de défense.

Il ya plusieurs critères pour qu'une région soit qualifiée de région de coopération de sécurité et de défense. Sa localisation géographique est un critère important, mais les limites géographiques d'une région peuvent fluctuer en termes d'importance sécuritaire. Il y a ensuite la volonté librement exprimée de la majorité des nations d'une région géographique donnée de coopérer entre elles sur les questions de sécurité et de défense. Un autre critère est l'existence d'un ensemble d'institutions et d'au moins une organisation traitant des questions sécuritaires au niveau régional. Finalement, l'organisation internationale et les Etats de la région doivent se conformer pleinement aux dispositions internationales de sécurité, à valeur mondiale, en particulier à la Charte des Nations Unies.

Les nations, dans une région donnée, s'engagent dans des actions de coopération avec l'objectif bien clair d'améliorer la sécurité régionale. Plusieurs conditions sont requises pour assurer un environnement de sécurité adéquat au niveau régional. Le comportement des Etats est essentiel pour la sécurité régionale. Il a été prouvé que c'est une donnée subjective, du fait que les principaux déterminants de la politique de sécurité—les intérêts et les objectifs nationaux, les risques et les menaces contre la sécurité nationale, etc.—sont définis sur la base de perceptions individuelles et collectives. La même observation vaut pour la sécurité régionale, si nous acceptons le fait que les Etats sont aussi des acteurs subjectifs. Le principe majeur pour la coopération régionale est que les nations soient volontaires pour assumer la responsabilité conjointe de la promotion, de la préservation et de l'amélioration de la sécurité régionale. Le niveau de réussite dans le renforcement de la sécurité régionale dépend de la détermination de ces nations à assumer une telle responsabilité.

Par ailleurs, toutes les tentatives de promouvoir la sécurité régionale doivent être acceptées par l'international. Les nations dans la région doivent donner la garantie qu'elles agissent en accord avec le droit international et sur la base des principes et des dispositions de la Charte des Nations Unies. En même temps, le système de sécurité international doit reconnaître la responsabilité partagée des Etats dans une région donnée et leur apporter tout le soutien qui est jugé nécessaire pour soutenir ces mesures de sécurité régionale.

La définition géographique d'une région, en termes de sécurité, peut fluctuer selon les principales questions de sécurité qui figurent à l'agenda des nations qui coopèrent. Le concept de coopération sous-régionale qui établit des régions au sein des régions, a été introduit dans la pratique internationale pour refléter une telle flexibilité géographique. Par exemple, les Balkans ont eu une signification distincte

pendant un certain temps. Finalement, d'autres entités géographiques se sont fait jour dans la région, telles que l'Europe du sud-est ou les Balkans de l'ouest.

Une autre condition est que les arrangements de cette coopération régionale permettent l'inclusion ou l'exclusion volontaires d'Etats individuels. La situation géographique d'une nation donnée n'implique pas nécessairement son inclusion dans des arrangements de sécurité régionaux, non plus qu'elle l'empêche de rentrer dans ces arrangements de coopération, hors de leur zone géographique respective d'application. Par exemple, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe a pour membres le Canada et les Etats Unis, ce qui donne à la région de sécurité européenne une dimension euro atlantique.

L'histoire montre qu'aucune mesure ou disposition de sécurité ne réussit sans inclusion d'une dimension militaire. Même si tous les aspects de la sécurité ne sont pas de nature militaire, les principales préoccupations de sécurité des Etats sont encore liées à l'agression militaire et aux conflits violents. En ce qui concerne la sécurité régionale, la dimension militaire se décline de deux façons: l'établissement de la confiance et la coopération militaire.

L'établissement de la confiance comporte des arrangements, des mesures et des instruments pour le contrôle des armements et d'autres mesures de confiance et de sécurité (MCS). En Europe, le contrôle des armements est institutionnalisé par le Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe (FCE) et par le Traité 'ciel ouvert.'

La coopération militaire est devenue la voie d'approche privilégiée de la sécurité régionale avec le succès, en 1994, de l'initiative sur le Partenariat pour la paix de l'OTAN. Les objectifs de coopération militaire du programme du Partenariat pour la paix étaient complets et accessibles et comportaient des valeurs tant militaires que civiles. En termes militaires, les nations partenaires étaient tenues de développer des relations de coopération militaire avec l'OTAN à des fins de planification interarmées, d'entraînement et de manœuvres destinées à renforcer leur capacité à entreprendre des opérations de maintien de la paix, de recherche et de sauvetage et humanitaires ainsi que d'autres missions, ultérieurement agréées. On attendait aussi des partenaires qu'ils conservent leurs capacités et leur disponibilité pour contribuer aux opérations sous l'autorité des Nations Unies ou de l'OSCE, et qu'ils développent, dans le long terme, des forces mieux à même d'opérer avec celles de l'Alliance

Au niveau régional, la coopération militaire doit se matérialiser en actions telles que la création de formations militaires multinationales de volumes différents, du bataillon aux échelons de la brigade. La règle veut que de telles formations soient composées d'unités nationales, qu'elles utilisent les mêmes procédures et s'entraînent pour des missions communes, en général des missions autres que guerrières, et qu'avec le temps elles atteignent une interopérabilité tant humaine qu'opérationnelle. Des exercices périodiques testent le niveau de disponibilité et de

préparation de ces formations. Selon des déclarations politiques publiques, le but final de ces unités est de participer à des opérations multinationales sous le mandat d'une organisation internationale de sécurité.

D'autres formes de coopération régionale sont les discussions et les visites d'état-major, ainsi que les échanges entre personnels de ces états-majors. L'une des principales raisons pour lesquelles la coopération régionale portant sur la sécurité et la défense gagne du terrain dans les relations internationales est qu'elle constitue l'expression du grand intérêt que porte le peuple aux pays de la région. Aux niveaux personnel et collectif, les liens entre les peuples des nations de la région sont renforcés et de nouvelles options et opinions politiques et même d'éventuelles préoccupations peuvent apparaître dans le processus.

Aussi, la performance globale et détaillée d'une nation au niveau de la coopération régionale, relève de l'intérêt public.

Le public s'intéresse aux aspects de coopération régionale relatifs à l'institutionnalisation, aux programmes d'assistance régionale, au respect des instruments nationaux et internationaux pour la sécurité et les mesures de confiance, à la coopération militaire régionale et au reflet de l'intérêt du public pour la coopération régionale.

L'institutionnalisation comprend des dispositions légales et politiques pour la coopération régionale, telles que des traités, des accords, des agendas, des conventions, etc., ainsi que des arrangements et des procédures organisationnels, tels que les agences de coopération, les sommets et les réunions ministérielles, les états-majors multinationaux etc.

Les programmes d'assistance régionale sont de trois types: ceux qui sont développés par les nations de la région, les programmes dédiés à la région et les programmes internationaux qui comportent une dimension régionale.

Le respect des instruments régionaux et internationaux de confiance et de sécurité se manifeste par l'incorporation des dispositions de ces instruments dans les législations et les politiques nationales, ainsi que dans les pratiques des agences gouvernementales; il comprend aussi des activités dans les champs d'application de ces instruments, tels que le contrôle des armements, la vérification, la notification des activités militaires, etc.

Parmi les autres formes de coopération militaire régionale, figure la création de formations militaires multinationales. La contribution d'un pays individuel est évaluée à l'aune de sa participation, dans une ou plusieurs formations multinationales au niveau régional, mais aussi en fonction du niveau d'interopérabilité et de disponibilité opérationnelle des contingents nationaux, etc. Il y a d'autres formes de coopération, comme la conduite d'exercices multinationaux, l'échange de membres des états-majors, l'échange de stagiaires et de professeurs entre académies de défense, etc.

L'intérêt du public pour la coopération régionale est aussi reflété par des projets de recherche et des publications, ainsi que par des conférences régionales sur des sujets d'intérêt commun.

## **La 'grande stratégie'**

Une des caractéristiques de l'environnement international de sécurité actuel est l'intérêt croissant que porte le public aux affaires internationales d'une nation démocratique. Des segments actifs du public, des particuliers notamment, demandent à leurs gouvernements d'agir de façon constructive dans les domaines des affaires étrangères et sur les questions de défense. La population encourage la coopération à plusieurs niveaux et attend des résultats positifs du renforcement de la sécurité et de la stabilité.

Le contrôle du public sur la façon dont la nation agit en bonne voisine et en actrice régionale et internationale constructive, commence par l'évaluation de sa 'grande stratégie'. Il est fort improbable que le public puisse accéder à un document de politique nationale appelé 'grande stratégie', car aucun pays n'a l'obligation légale ou politique de produire un tel document. La grande stratégie est un concept inventé par les historiens pour décrire les plans ambitieux des grands empires du passé. Toutefois, le concept a une signification particulière pour toute nation souveraine et indépendante, quelles que soient sa taille, sa puissance et ses ambitions impériales. Dans ce sens, la grande stratégie comporte les visions politiques et les principaux plans qui définissent la place et le rôle que cette nation souhaite prendre et jouer sur la scène internationale.

Le public s'intéresse aux sources officielles spécialisées – un document public ou un ensemble de documents de politique publique décrivant la vision de la nation en matière de défense et de sécurité et la façon dont elle se positionne vis-à-vis des principales préoccupations, défis et perspectives de sécurité. Une stratégie nationale de sécurité, une vision stratégique à long terme, et une politique étrangère font partie de ces documents.

Le public peut aussi marquer son intérêt pour l'existence d'un consensus social et politique quant à la voie principale que la nation entend emprunter dans les affaires internationales, p.ex. la neutralité, l'adhésion à une alliance, la participation active à des organisations internationales de sécurité, etc. ainsi qu'au niveau de l'engagement international qui s'exprime par la ratification des principaux documents promouvant la paix et la sécurité dans le monde et dans la région d'appartenance de la nation, p.ex. la Charte des Nations Unies, les documents de l'OSCE, les conventions de maîtrise des armements, le droit humanitaire international, le Pacte de Stabilité, etc.

Et, finalement, le public est intéressé de savoir si la diplomatie de défense et/ou la coopération militaire font bien partie des missions autorisées de la défense.

La promotion de bonnes relations de voisinage et d'une coopération régionale et internationale est une composante importante de la politique étrangère d'une nation démocratique. Les membres du public doivent être capables d'analyser comment elle reflète dans les affaires internationales les options de la grande stratégie, les intérêts et les préférences du peuple.

Même si une nation ne produit pas un document tel que 'Politique étrangère,' les dispositions prises dans ce domaine doivent être énoncées dans les programmes gouvernementaux, les stratégies de sécurité, les déclarations publiques et d'autres documents officiels.

Faisant partie des membres informés du public, certaines personnes intéressées peuvent former leur opinion sur la qualité des relations de bon voisinage et des mesures de sécurité coopérative de leur gouvernement à partir d'informations<sup>2</sup> relatives aux relations diplomatiques, aux programmes d'assistance, ou à partir de la perceptions, par d'autres acteurs internationaux, des performances de notre nation. Pour satisfaire l'intérêt de ces personnes, nous pensons que les relations entre voisins et autres nations de la région doivent porter sur tous les sphères d'intérêt mutuel, qu'elles soient politiques, économiques, culturelles, militaires ou autres. De plus, les relations diplomatiques doivent être complétées par des contacts intergouvernementaux et inter agences, par des agendas et des programmes de coopération communs.

La représentation diplomatique dans les organisations régionales et internationales de sécurité est aussi un sujet soumis à la considération du public. Une représentation diplomatique convenable devrait reposer sur une vision nationale transparente quant aux rôles et aux missions de ces organisations et sur un agenda national transparent pour promouvoir cette vision au sein de ces organisations. Les initiatives éventuelles prises au sein de l'organisation que la nation promeut ou soutient doit être en cohérence avec la politique nationale de sécurité, les valeurs, les buts et les intérêts nationaux ainsi qu'avec les normes et les pratiques agréées de la communauté internationale.

En termes de participation aux programmes d'assistance internationaux, très peu de nations peuvent se permettre de développer des programmes individuels. La plupart se joignent aux efforts collectifs de l'aide internationale. Il est intéressant pour le public de savoir si leur pays fait partie des donateurs ou des bénéficiaires de l'aide internationale; ou s'il est, en même temps, donateur dans certains programmes et bénéficiaire dans d'autres; et comment son gouvernement exerce l'un et/ou l'autre de ces rôles.

---

<sup>2</sup> Robert Pszczel donne plus de détails sur les standards d'information et sur les questions de sécurité et de défense dans son chapitre du document source: Pszczel, Robert. "Information Standards, Media Policy and Public Relations." dans van Eekelen et Fluri, eds. *Defence Institution Building*, 411-9.

La plupart des gens sont sensibles à l'information qu'ils reçoivent en retour des acteurs internationaux sur la performance de leur pays sur la scène internationale. Cette information peut revenir comme des faits sur les programmes de coopération et d'assistance dans lesquels la nation s'est impliquée, ou dans des rapports et des analyses internationaux portant sur les aspects spécifiques de la coopération et de l'assistance internationales prodiguées par les organisations internationales ou non gouvernementales. L'intérêt du public peut aussi se manifester sur des cas éventuels portés à l'attention de cours de justice et de tribunaux internationaux et qui impliqueraient la nation. Et, bien sûr, ces remontées d'information transitent par des discours, des déclarations ou autres communiqués faits par des partenaires internationaux de la coopération et par des représentants des organisations internationales.

L'opinion publique nationale et internationale sur les performances d'une nation dans l'arène internationale, est reflétée dans les produits des mass media, les conférences, les symposiums et autres événements de cette nature.



## **A propos de l'auteur**

Le docteur Bucur-Marcu est le coordinateur académique du Centre des études de l'OTAN à Bucarest en Roumanie.

Il est chargé d'études associé pour la politique de défense auprès du bureau du sous-directeur du DCAF.

Il est aussi professeur associé auprès de l'Université nationale de défense et du Collège national de défense de Bucarest.



# Bibliographie

- Allan, William. *Budget Structure and the Changing Role of the Government*. New York: United Nations, 1998.
- Allan, William. *Public Expenditure Management and Budget Law: Towards a Framework for a Budget Law for Economies in Transition*. Washington D.C.: International Monetary Fund, 1994.
- Allen, Richard. *Assessing Policies and Their Implementation: The United Kingdom Experience in Budget and Policy-Making*. Paris: OECD, 1996.
- Atkinson, Paul, and Paul van den Noord. *Managing Public Expenditure: Some Emerging Policy Issues and a Framework for Analysis*. Economics Department Working Papers No. 285. Paris: OECD, 2001.
- Banisar, David. *Freedom of Information and Access to Government Record Laws Around the World*. The Freedominfo.org Global Survey, 2004.
- Bayley, David H. *Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It*. Washington D.C.: US Department of Justice, Office of Justice Programs, National Institute of Justice, NCJ 188742, June 2001.
- Behn, Robert D. *Rethinking Democratic Accountability*. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2001.
- Berkowitz, Bruce D., and Allan E. Goodman. *Best Truth. Intelligence in the Information Age*. New Haven and London: Yale University Press, 2000.
- Binnendijk, Hans, and Stuart E. Johnson, eds. *Transforming for Stabilization and Reconstruction Operations*. Washington D.C.: Center for Technology and National Security Policy, 2004.
- Bird, Andrew and Mike Stevens. *Preparing a Public Investment Program*. Washington D.C.: World Bank, 1991.
- Born, Hans, Marina Caparini, and Karl Haltiner. *Models of Democratic Control of the Armed Forces: a Multi-Country Study Comparing Good Practice of Democratic Control*. DCAF Working Paper 47. Geneva: DCAF, July 2002.

- Born, Hans, Philipp Fluri, and Anders Johnsson, eds. *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices*. Handbook for Parliamentarians No.5. Geneva: DCAF, 2003.
- Born, Hans. *Between Efficiency and Legitimacy: Democratic Accountability of the Military in the US, France, Sweden and Switzerland*. Working Paper No.102. Geneva: DCAF, October 2002.
- Born, Hans. *Democratic and Parliamentary Oversight of the Intelligence Services: Best Practices and Procedures*. Working Paper No.20. Geneva: DCAF, May 2002.
- Born, Hans. *Learning From Best Practices of Parliamentary Oversight of the Security Sector*. Working Paper No. 1. Geneva: DCAF, March 2002.
- Bryden, Alan, and Heiner Hänggi, eds. *Reform and Reconstruction of the Security Sector*. Munster: LIT, 2004.
- Buiter, Willem H. *Generational Accounts, Aggregate Savings, and Intergenerational Distribution*. Washington D.C.: International Monetary Fund, 1996.
- Campos, J. Edgardo, and S. Pradhan. *The Impact of Budgetary Institutions on Expenditure Outcomes: Binding Governments to Fiscal Performance*. Washington D.C.: World Bank, 1996.
- Caparini, Marina. *Civil Society and Democratic Oversight of the Security Sector: A Preliminary Investigation*. Russia: Paper delivered to the Civil Society Building Project, DCAF, 2003.
- Chan, James, ed. *Research in Governmental and Nonprofit Accounting*. London: Jai Press, 1996.
- Chu, Ke-Yung, and Richard Hemming, eds. *Public Expenditure Handbook: A Guide to Public Policy Issues in Developing Countries*. Washington D.C.: International Monetary Fund, 1991.
- Cole, Eden, and Philipp Fluri. *Defence and Security Sector Institution Building in the Post-Soviet Central Asian States*. Geneva: DCAF, 2007.
- Deleeck, H., K. van den Bosch, and I. De Lathouwer. *Indicators of Poverty and Adequacy of Social Security*. Antwerp: Centre for Social Policy, University of Antwerp, 1992.
- Diamond, Jack. *Establishing a Performance Management Framework for Government*. IMF Working Paper/05/50. Washington D.C.: International Monetary Fund, 2005.
- Dutton, William H., ed. *Information and Communication Technologies: Visions and Realities*. Oxford: Oxford University Press, 1996.

- Federation des Experts Comptables Europeens. *Performance Measurement in Public Sector Management*. London: Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, 1991.
- Fluri, Philipp H. and Shalamanov, Velizar (eds.). *Security Sector Reform – Does It Work?: Problems of Civil-Military and Interagency Cooperation in the Security Sector*. Geneva/Sofia: DCAF and GCMA, 2003.
- Fluri, Philipp, and Hari Bucur-Marcu. *Partnership Action Plan for Defence Institution Building – Country Profiles and Needs Assessment for Armenia, Azerbaijan, Georgia and Moldova*. Geneva: DCAF, 2007.
- Fozzard, Adrian. *The Basic Budgetary Problem*. ODI Working Paper No. 147. London: Overseas Development Institute, 2001.
- Germann, Wilhelm, and Timothy Edmunds, eds. *Towards Security Sector reform in Post Cold War Europe: A Framework for Assessment*. Baden-Baden: BICC and DCAF, Nomos Verlagsgesellschaft, 2003.
- Ghebali, Victor-Yves, and Alexandre Lambert. *The OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security: Anatomy and Implementation*. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff, 2005.
- Ghebali, Victor-Yves. *L'OSCE dans l'Europe post-Communiste, 1990-1996. Vers une Identité Paneuropéenne de Sécurité*. Brussels: Bruylant, 1997.
- Ghebali, Victor-Yves. *The OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security (3 December 1994): A Paragraph-by-Paragraph Commentary on Sections VII and VIII (Democratic Control and Use of Armed Forces)*. Document No. 3. Geneva: DCAF, March 2003.
- Gill, Peter. *Democratic and Parliamentary Accountability of Intelligence Services after September 11th*. DCAF Working Paper No. 103. Geneva: DCAF, January 2003.
- Goldstein, H. "The Methodology of School Comparisons." *Oxford Review of Education* 10.1 (1984): 69-75.
- Gray, R., ed. *Accounting for the Environment*. London: Paul Chapman, 1993.
- Greenwood, David, and Sander Huisman, eds. *Transparency and Accountability of Police Forces, Security Services and Intelligence Agencies*. Sofia: Procon, 2004.
- Haltiner, K. *Civil-Military Relations: Separation or Concordance? The Case of Switzerland*. UK: Paper presented at the conference on 'Redefining Society-Military Relations from Vancouver to Vadivostok,' University of Birmingham, 1999.
- Hänggi, Heiner, and Theodor H. Winkler, eds. *Challenges of Security Sector Governance*. Münster: LIT, October 2003.

- Heeks, Richard. *Information Technology and Public Sector Corruption*. Working Paper No.4. United Kingdom: Institute of Development Policy and Management, 1998.
- Herman, Michael. *Intelligence Services in the Information Age*. Norway as an Intelligence Ally. London & Portland, OR: Frank Cass Publishers, 2001.
- Houben, Marc. *Better Safe than Sorry. Applying the Precautionary Principle to Issues of International Security*. CEPS Working Document No.196. Brussels: Centre for European Policy Studies, November 2003.
- Huntington, Samuel. *The Soldier and the State*. Cambridge: Harvard University Press, 2000.
- International Monetary Fund, *Revised Code of Good Practice on Fiscal Transparency*, 2001.
- Ivanov, Tilcho, Ralitzia Mateeva, and Todor Tagarev. *Economic Benefits from Bulgarian Membership in NATO*. Ed. Velizar Shalamanov. Sofia: George C. Marshall-Bulgaria with the Centre for Liberal Strategies, October 2001.
- Johnson, Loch. *Bombs, Bugs, Drugs and Thugs: Intelligence and America's Quest for Security*. New York: New York University Press, 2002.
- Khalilzad, Zalmay, John P. White, and Andrew W. Marshall. *Strategic Appraisal: The Changing Role of Information in Warfare*. Santa Monica, CA: RAND, 1999.
- Krause, Keith, and Fred Tanner, eds. *Arms Control and Contemporary Conflicts: Challenges and Response*. Geneva: HEI, 2001.
- Lachowski, Zdzislaw, *Confidence- and Security-Building Measures in the New Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- Lamy, F. *Le Contrôle Parlementaire des Opérations Extérieures*. Rapport 2237. Paris: Onzième Législature, 2000.
- Laver, M., and K. Shepsle. "Government Accountability in Parliamentary Democracy." *Democracy, Accountability and Representation*. Ed. A. Przeworski, S. Stokes and B. Manin. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Lijphart, A. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in 36 Countries*. New Haven, CT: Yale University Press, 1999.
- Lowenthal, Mark M. *Intelligence. From Secrets to Policy*. Washington D.C.: CQ Press, 2003.
- Lustgarten, Laurence, and Ian Leigh. *In from the Cold: National Security and Parliamentary Democracy*. Oxford: Clarendon Press, 1994.
- Martin, John. *Changing Accountability Relations*. Paris: OECD, 1996.

- Mueller, Dennis C., ed. *Perspectives in Public Choice*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- Nelson, Daniel. *Beyond Defense Planning*. DCAF Working Paper No.72. Geneva: DCAF, August 2002.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) – PUMA. *Building Policy Coherence*. Occasional Paper No. 12. Paris: OECD, 1997.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) – PUMA. *In Search of Results: Performance Management Practices*. Paris: OECD, 1997.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) – PUMA. *Issues and Developments in Public Management: Survey 1996-97*. Paris: OECD, 1997.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) – PUMA. *Modern Budgeting*. Paris: OECD, 1997.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) – PUMA. *Performance Management in Government: Contemporary Illustrations*. Occasional Paper No.9. Paris: OECD, 1996.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) – PUMA. *Performance Management in Government: Performance Measurement and Results-Oriented Management*. Occasional Paper No.3. Paris: OECD, 1994.
- Organization for Economic Cooperation and Development. *Budgeting and Monitoring of Personnel Costs*. Paris: OECD, 1997.
- Organization for Economic Cooperation and Development. *Budgeting for the Future*. OECD Working Paper No.95. Paris: OECD, 1997.
- Organization for Economic Cooperation and Development. *Budgeting and Policy Making*. Paris: OECD, 1996.
- Organization for Economic Cooperation and Development. *Management Control in Modern Government Administration: Some Comparative Practices*. Paris: OECD, 1996.
- Organization for Economic Cooperation and Development. *Tax Expenditures: Recent Experiences*. Paris: OECD, 1996.
- Organization for Economic Cooperation and Development. *User Charging for Government Services: Best Practice Guidelines and Case Studies*. Paris: OECD, 1998.
- OSCE. *Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security*.
- OSCE. *Defence Planning*. Programme for Immediate Action Series, No.4, 25 November 1993.

- Payne, J. E., and A. P. Sahu, eds., *Defence Spending & Economic Growth*. Oxford: Westview Press, 1993.
- Polackova, Hana. *Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk to Fiscal Stability*. Washington D.C.: The World Bank, 1998.
- Potter, Barry H., and Jack Diamond. *Guidelines for Public Expenditure Management*. Washington D.C.: International Monetary Fund, 1999.
- Potter, Barry. *Dedicated Road Funds: A Preliminary View on a World Bank Initiative*. Washington D.C.: International Monetary Fund, 1997.
- Premchand, A. *Changing Patterns in Public Expenditure Management: an Overview*. Washington D.C.: International Monetary Fund, 1994.
- Premchand, A. *Effective Government Accounting*. Washington D.C.: International Monetary Fund, 1995.
- Premchand, A. *Public Expenditure Management*. Washington D.C.: International Monetary Fund, 1993.
- Putnam, Robert, with Robert Leonardi and Raffaella Y. Nanetti. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1993.
- Reljić, Dušan. *Civil society, Mass Media and Democracy in Post-communist Countries*. Working Paper No. 131. Geneva: DCAF, 2004.
- Roberts, Alasdair. *Entangling Alliances: NATO's Security of Information Policy and the Entrancement of State Secrecy*. *Cornell International Law Journal* 36.2 (2003): 329–60.
- Roszak, T. *The Cult of Information*. Los Angeles, CA: University of California Press, 1994.
- Schiavo-Campo, Salvatore. *Institutional Change and the Public Sector in Transitional Economies*. Discussion Paper No. 243. Washington D.C.: World Bank, 1994.
- Szenes, Zoltán. *Hungary's Five Years in NATO*. Budapest: Zrínyi, 2004.
- Shalamanov, Velizar, Lyubomir Ivanov, and Petya Dimitrova. *NATO Membership Readiness Indicator*. Sofia: George C. Marshall-Bulgaria with the Atlantic Club in Bulgaria, September 2001.
- Simon, Jeffrey. *Central European Civil-Military Relations and NATO Expansion*. Washington D.C.: Institute for National Strategy Studies, National Defence University, 1995.



- Singh, Ravinder Pal, ed. *Arms Procurement Decision Making*. Vol.2. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Smith, Peter. *Measuring Outcomes in the Public Sector*. London: Taylor and Francis, 1996.
- Stevens, Joe B. *The Economics of Collective Choice*. Boulder, CO: Westview Press, 1993.
- Tagarev, Todor, ed. *Transparency in Defence Policy, Military Budgeting and Procurement*. Geneva/Sofia: DCAF and GCMA, 2002.
- Tanzi, Vito, and Hamid Davoodi. *Roads to Nowhere: How Corruption in Public Investment Hurts Growth*. Washington D.C.: International Monetary Fund, 1998.
- Tanzi, Vito. *Corruption, Public Investment and Growth*. Washington D.C.: International Monetary Fund, 1997.
- Tashev, Blagovest, Velizar Shalamanov, Plamen Bonchev, Todor Tagarev, and Dobromir Totev. *Bulgaria's Roadmap to NATO after Prague*. Sofia: Institute of Euroatlantic Security, 2004.
- U.S. Agency for International Development, Office of Democracy and Governance. *The Role of Media in Democracy: A Strategic Approach*. Washington D.C.: Technical Publications Series, 1999.
- Uhlir, Paul F. *Policy Guidelines for the Development and Promotion of Government Public Domain Information*. Paris: UNESCO, 2004.
- UN. *Objective Information on Military Matters, Including Transparency of Military Expenditures: Report of the Secretary General*. New York: The United Nations, 2004.
- Van Eekelen, Willem F. *Democratic Control of Armed Forces: The National and International Parliamentary Dimension*. Occasional Paper No.2. Geneva: DCAF, October 2002.
- Webber, David. *Good Budgeting, Better Justice: Modern Budget Practices for the Judicial Sector*. Law and Development Working Paper Series No.3. Washington D.C.: World Bank, 2007.
- Winkler, Theodor H. *Managing Change: The Reform and Democratic Control of the Security Sector and International Order*. Occasional Paper No.1. Geneva: DCAF, October 2002.
- Winkler, Theodor H., and Sergei Ordzhonikidzhe. *State and Human Security in the "Age of Terrorism": The Role of Security Sector Reform*. Geneva: UNOG and DCAF, January 2004.

All rights reserved. No part of this publication may be produced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the prior permission of the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.

This publication is circulated subject to the condition that it shall not by way of trade or otherwise, be lent, sold, hired out or otherwise circulated without the publisher's prior consent in any form of binding or cover other than in which it is published and without a similar condition including this condition being imposed on the subsequent publisher.

Hari Bucur-Marcu, *Fondamentaux sur l'élaboration de l'institution de défense* (Vienne et Genève: National Defence Academy, 2009).

Version originale: Anglais, 2009

Managing Editors, English version:

Ernst M. Felberbauer

Benedikt Hensellek

Stefan Imobersteg

Traduction française: Alain Faupin

DCAF – Centre pour le contrôle démocratique des forces armées – Genève

<[www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch)>

Rue de Chantepoulet, 11

Case Postale 1360

CH – 1211 Genève 1, Suisse

Couverture: Angel Nedelchev

Impression: 1000 copies

Format: 6.25 x 9

**ISBN 978-92-9222-191-1**



## **DCAF - un centre pour la sécurité, le développement et l'état de droit**

DCAF est une fondation internationale créée en 2000 à l'initiative de la Confédération suisse en tant que „Centre pour le contrôle démocratique des forces armées – Genève“. Le DCAF contribue à renforcer la gouvernance du secteur de la sécurité (GSS) par le biais de la réforme du secteur de la sécurité (RSS). Le travail du Centre pour soutenir un secteur de la sécurité efficace et responsable devant l'état et ses citoyens, est fondé sur l'acceptation des principes de sécurité, de développement et d'état de droit comme des conditions préalables et essentielles pour une paix durable.

Le DCAF est guidé par les principes de neutralité, d'impartialité, de sensibilité à la parité et d'appropriation locale pris comme base de soutien de processus de réforme légitimes et durables.

Le siège du DCAF est situé à Genève en Suisse. Le centre possède également des bureaux permanents à Beyrouth, Bruxelles, Ljubljana et Ramallah. La Fondation internationale du DCAF comprend actuellement 61 États Membres et 5 observateurs permanents du monde entier. Le centre emploie quelque 100 collaborateurs provenant de plus de 30 pays.

**[www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch)**

La publication de ce volume a été rendue possible grâce au soutien du Secrétariat Général, Politique de Sécurité (SIPOL) – Département Fédéral de la Défense, de la Protection de la Population et des Sports (DDPS).

