

Promouvoir la bonne gouvernance des forces de sécurité par l'entremise des inspections générales

L'exemple de Madagascar

Policy paper #1 - juin 2020, Dr Sophie Frediani

En Afrique Subsaharienne, le DCAF contribue à promouvoir la bonne gouvernance et la redevabilité des forces de sécurité à travers, notamment, des soutiens spécifiques aux inspections générales de ces forces. Le DCAF travaille ainsi auprès de l'Inspection des Services de la Sécurité et de la Protection Civile au Mali¹ et de l'Inspection Générale des Services de Sécurité au Niger². A Madagascar, nous mettons en œuvre depuis 2017 des projets visant à renforcer la confiance entre la population et les forces de l'ordre par le biais d'un soutien qui fut tout d'abord axé sur l'Inspection générale de la Police nationale³ puis progressivement étendu à celle de la Gendarmerie nationale⁴.

Dans le cadre de nos soutiens aux processus de réforme du secteur de la sécurité, le choix de concentrer certains de nos efforts sur les acteurs de contrôles internes que sont les inspections générales des services de sécurité est-il réellement judicieux ? Quels peuvent être les fruits de ces efforts à l'échelle des forces de sécurité elles-mêmes (police, gendarmerie) sachant que les inspections générales concernées ne comptent en moyenne qu'une trentaine d'agents à peine ? Notre travail avec ces institutions, peu connues, peu valorisées, considérées souvent comme des « voies de garages », peut-il à terme avoir un réel impact sur l'efficacité, la redevabilité et la bonne gouvernance de ces forces de sécurité ?

Pour tenter d'apporter quelques pistes de réponse et relever les atouts les plus probants d'un soutien centré sur les inspections générales, nous prendrons appui sur le travail du DCAF mené à Madagascar et, plus spécifiquement, celui réalisé avec l'Inspection Générale de la Police Nationale (IGPN).

Le choix de concentrer nos efforts sur des inspections générales peut s'expliquer par les deux principales considérations suivantes :

- La première est pragmatique ; elle relève **d'une stratégie d'intervention** selon laquelle une action au bénéfice d'une inspection (petite structure) ne nécessitera sans doute que des investissements modérés tout en étant susceptible d'engendrer un impact majeur.
- La seconde est relative à l'effet levier du soutien apporté à l'inspection générale sur la **bonne gouvernance de l'institution dans son ensemble** (la Police par exemple).

Une stratégie d'intervention

Le développement et la mise en œuvre de projets ou activités axés sur des inspections générales présentent un atout majeur en matière de stratégie d'intervention.

D'un point de vue de « management de projet », les questions liminaires suivantes (parmi d'autres) sont décisives : Quel est le rapport entre les coûts de l'intervention et son impact possible ? L'intervention est-elle largement ou non assujettie à des considérations politiques ?

La première question renvoie à la **rationalisation des moyens** de l'intervention. Il va sans dire que plus une

intervention est ciblée (peu de bénéficiaires), moins elle engendrera de coûts. Les inspections générales constituent le plus souvent des petites structures, au nombre de personnels modeste. Avec de telles institutions, on peut envisager des activités regroupant 20 ou 30 participants, notamment des formations intensives, rassemblant l'ensemble du personnel - ou à tout le moins tous les cadres, et non pas seulement un ou deux représentants. Le fait de travailler avec l'ensemble ou la majorité du personnel permet d'aborder des questions de cohésion du groupe, de vision, de stratégie, de management et processus, des questions essentielles à l'effectivité d'une organisation et pourtant souvent peu traitées. Ainsi, avec relativement peu de moyens, on peut escompter un maximum d'impact sur l'effectivité de cette structure (ex. l'IGPN) et, de là, l'effectivité de l'institution concernée (la Police). A l'opposé, un travail avec des écoles/académies de police ou de gendarmerie est certes important mais nécessitera souvent plus de temps et d'investissement. Ainsi, à Madagascar, l'ensemble du personnel de l'IGPN a bénéficié d'une formation intensive de deux semaines, dans le cadre de laquelle ils ont non seulement travaillé sur des questions de fond (ex. procédure disciplinaire et administrative) mais également développé des documents internes fondateurs de l'institution (telle que mission, vision, stratégie, communication).

La seconde question se réfère au **positionnement même de l'intervention**. La RSS est, on le sait, un processus éminemment politique. Soutenir les avancées de ce processus à travers des projets au niveau stratégique encourt à l'évidence des risques de blocage, de délais, de revirements. Parallèlement, un travail au niveau institutionnel (ex. la Police) et *a fortiori*, une structure au sein même de cette institution, permet de s'éloigner de la sphère d'influence du politico-stratégique. Il va sans dire que cette influence restera présente (*a fortiori* si l'inspection concernée est rattachée directement au Ministre, comme c'est le cas à Madagascar), mais ne sera sans doute pas paralysante. A Madagascar, quand bien même le processus de RSS mis en œuvre en 2016 a connu de longues périodes d'inertie depuis, il restait possible - et plus que jamais opportun - de poursuivre notre engagement auprès de l'IGPN.

Un effet levier à l'échelle institutionnelle

1. Fondements de l'effet levier

Un mandat au cœur de la redevabilité

Les inspections générales de la Police et la Gendarmerie ont vocation à constituer le **noyau dur de la redevabilité** des forces concernées. Généralement, leur mandat est des trois ordres :

- 1) Veiller au respect par les agents de leurs obligations professionnelles et déontologiques à travers des investigations judiciaires et administratives pour des infractions ou manquements ;
- 2) Promouvoir l'éthique et la déontologie auprès des agents ;
- 3) Conduire des inspections et des audits sur l'organisation et le fonctionnement des services et participer à l'élaboration des normes et des doctrines professionnelles.

Ainsi, le mandat des inspections générales de sécurité touche, à peu de chose près, tous les attributs nécessaires à une bonne gouvernance de l'institution de sécurité à travers l'optimisation du fonctionnement des services et la promotion et protection des normes et textes portant obligations des agents. En conséquence, en se concentrant sur le renforcement de la capacité des inspections générales à l'exercice effectif de leur mandat, on peut **escompter un impact à l'échelle de la bonne gouvernance de toute l'institution concernée** (la police, la gendarmerie).

Lorsque l'on s'attèle à vouloir renforcer une inspection générale de sécurité, on se doit nécessairement d'aborder nombre de dimensions qui vont toucher aussi bien l'inspection elle-même que l'institution de sécurité. Ainsi, une étude approfondie d'une inspection générale de la police impliquera nécessairement que l'on aborde, par voie de ricochet, la gouvernance de la Police dans son ensemble. A Madagascar, notre première activité a consisté à conduire une étude approfondie de l'IGPN ; notre analyse avait abordé les dimensions telles que : la stratégie, la structure, le cadre réglementaire, les procédures, les ressources humaines, la communication, etc. L'analyse de chacune de ces dimensions révèle en filigrane les carences et pistes d'amélioration à l'échelle de la Police et du Ministère auquel elle est rattachée. Nous relèverons ci-après quelques illustrations.

Un positionnement organique indépendant

Tout organe ou autorité en charge du contrôle de l'action des agents de défense ou sécurité se doit d'être indépendant. S'il s'agit d'une autorité « interne » - telles les inspections générales - l'indépendance de l'autorité sera en principe consolidée par le fait qu'elle ne soit pas rattachée, et donc redevable, au DGPN mais au Ministre lui-même. Cette autonomie permet à l'inspection de mener des enquêtes administratives et judiciaires en toute objectivité et impartialité.

Dans le même temps, il importe d'attribuer une autonomie à l'autorité en charge de mener la procédure disciplinaire et statuer sur l'affaire en cause. A Madagascar, cette autorité — le Conseil de Discipline — était une composante même de l'inspection générale. Il en résultait qu'une même structure (l'IGPN) à la fois menait les enquêtes et statuait sur la responsabilité du mis en cause. Sur la base des recommandations du DCAF, cette structure a été modifiée de sorte que le Conseil de Discipline ne soit plus rattaché à l'IGPN.

2. Illustrations de l'effet démultiplié des actions conduites par les inspections

Les bénéfices d'un appui aux inspections générales à l'échelle de l'ensemble de l'institution de sécurité dans son ensemble sont multiples. Nous en relèverons ici quelques exemples.

Evaluation du contrôle hiérarchique exercé par l'autorité d'emploi

Le contrôle du respect par les agents de leurs obligations professionnelles et déontologiques est une responsabilité qui incombe conjointement aux hiérarchies d'emploi et aux inspections générales. Par voie de conséquence, un travail de soutien aux inspections générales permettra dans le même temps d'apprécier **l'étendue, l'efficacité ainsi que la légalité du contrôle hiérarchique exercé par l'autorité d'emploi.**

Lorsque l'on s'attache à analyser la mise en œuvre par l'inspection de ses missions en matière d'enquêtes administratives pour les fautes alléguées avoir été commises par les agents, on aborde *ipso facto* la manière dont les chefs hiérarchiques s'acquittent eux-mêmes de leurs responsabilités en matière de commandement. Si par exemple, l'IGPN se trouve saisie d'affaires impliquant des fautes mineures, comme c'est le cas à Madagascar, cela révèle un dysfonctionnement dans la chaîne de commandement. On estime en effet qu'une inspection générale ne

devrait traiter que d'affaires graves ou sensibles, aussi bien d'ailleurs en matière administrative que judiciaire. Les fautes administratives dites mineures devraient être sanctionnées directement par la voie hiérarchique, sachant que la discipline est une dimension constitutive du commandement. Inciter, à travers un soutien à l'IGPN, les directions d'emploi à recourir aux sanctions directes **est de nature à renforcer la prévention des fautes des agents dans tous les postes et les commissariats de police**, et cela d'autant plus que la sanction — rapide et connue de l'entourage professionnel immédiat — revêt un caractère pédagogique.

A contrario, l'analyse des contrôles hiérarchiques peut également révéler des abus d'autorité, en contravention avec les normes internationales des droits de l'homme. Le travail accompli aux côtés de l'IGPN à Madagascar avait par exemple conduit à un constat d'un recours excessif aux « arrêts de rigueur » (mesure de détention de l'agent jusqu'à 10 jours), parfois susceptible de constituer des cas de détention arbitraire.

Amélioration du fonctionnement des services de sécurité

A travers une action dirigée vers une inspection générale, on est en mesure d'avoir une vision holistique du fonctionnement des services de sécurité concernés pour, de là, proposer des mesures propres à leur évolution.

L'amélioration du fonctionnement des services est l'une des attributions clé des inspections générales, mise en œuvre principalement à travers les activités d'inspection et audit. A l'évidence, renforcer les connaissances et savoir-faire des membres de l'inspection pour conduire des inspections et audits et pour émettre des recommandations aux services concernés contribuera en soi à l'amélioration de l'institution. Mais le rôle de l'inspection peut aller bien au-delà. Il s'agit en effet d'amener l'inspection à dépasser le simple contrôle de conformité au profit d'analyses du contexte, des facteurs ayant pu entraîner ou favoriser les manquements observés, des risques liés aux procédures internes ou l'analyse des statistiques (manquements observés dans le cadre des inspections ; statistiques du conseil de discipline, remontée d'information des services) pour appréhender de manière globale les dysfonctionnements des services. **Ces analyses et recommandations formulées par les inspections peuvent constituer un outil stratégique puissant du Ministère concerné.** Celui-ci peut en effet s'appuyer

sur ces analyses pour concevoir et mettre en œuvre les réformes appropriées afin d'améliorer la performance des services.

Instauration d'une culture de la déontologie

Une inspection générale de forces de sécurité intérieure se doit d'être à la fois **garante et vecteur de diffusion des règles de déontologie**. Renforcer une inspection générale peut signifier, sur le moyen ou long terme, renforcer ses capacités ou ses techniques pour asseoir une véritable culture de la déontologie au sein de l'ensemble des forces de sécurité.

Pour ce faire, il convient de s'appuyer sur ce « noyau dur » de déontologie et d'intégrité que constituent en principe les membres de l'inspection - et si besoin, renforcer ses connaissances et compétences en la matière - **pour déclencher un effet démultiplicateur au sein de forces de sécurité**. L'approche est double. D'une part, il s'agit d'encourager (comme nous l'avons fait à Madagascar) à ce que les membres de l'inspection soient directement associés aux formations en déontologie, tant au niveau du développement des modules que de la formation elle-même (formations initiales et continues). D'autre part, il importe d'appréhender l'inspection pour ce qu'elle est : une petite structure aux moyens personnels et logistiques souvent très modestes et qui n'a pas la capacité de prendre en charge l'éducation et la diffusion des règles de déontologie à l'ensemble des agents. Comme en matière de contrôle de l'action et de comportement des agents, les inspections doivent pouvoir s'appuyer sur les ressources des directions territoriales pour relayer et amplifier son action en matière de promotion de la déontologie sur l'ensemble du territoire. A Madagascar, compte tenu des ressources humaines limitées ajoutées aux difficultés d'accès aux unités en dehors de la capitale Antananarivo, nous avons préconisé que l'IGPN s'appuie sur la Direction de la Sécurité Publique pour construire, former et animer un réseau de 22 référents en déontologie issus chacun des 22 régions du pays. Outre le fait que ce réseau de référents favoriserait la diffusion d'une culture de déontologie, il permettrait que tous les agents disposent d'un interlocuteur et conseiller privilégié pour toute question liée à l'éthique et la discipline. Enfin, parce que ces référents pourraient faire office de « lanceurs d'alerte », ils peuvent constituer un vecteur d'information des autorités centrales en provenance des territoires.

Renforcement de la lutte contre la corruption

En tant qu'organe clé d'une institution de sécurité pour asseoir une véritable culture de déontologie au

sein des forces, l'inspection générale doit être le **centre névralgique de la lutte contre la corruption et l'instrument premier de mise en œuvre des politiques de lutte anti-corruption décidées par le Ministère de rattachement**. En matière de lutte contre la corruption, si la répression est nécessaire, elle reste insuffisante ; la prévention est essentielle pour induire un changement de comportement individuel et collectif et instaurer une réelle culture de l'éthique. Une inspection générale de forces de sécurité est idéalement placée, et en principe bien armée, pour induire un tel changement de comportement. Sachant que la corruption est souvent le fruit d'une culture caractérisée par l'absence du sens du service public, il appartient aux inspections générales de promouvoir et valoriser leur institution en tant que corps au service de la population. Outre la diffusion des règles et normes applicables et le rappel de conséquences disciplinaires et pénales en cas de violation, le mandat des inspections inclut les attributs nécessaires à une prévention et détection des faits de corruption. A travers ses fonctions d'inspection et d'audit, l'inspection est à même de détecter des opérations suspectes, prévenir et identifier les risques de cas de corruption et proposer la mise en place des procédures appropriées pour réduire ces risques.

A ce titre, les inspections générales constituent le noyau dur propice pour instaurer une culture de contrôle interne et maîtrise des risques au sein de l'institution. Elles sont idéalement positionnées et qualifiées pour mettre en place les processus requis dans les commissariats et les brigades, instaurer une culture de la sécurité et s'assurer de la mise en œuvre effective de ces procédures.

De surcroît, en tant que bureau de recueil des doléances du public, l'inspection doit pouvoir procéder à des analyses transversales des doléances qui relèveraient de faits de corruption pour en détecter l'existence de corruptions systémiques, au niveau de certains territoires ou de certains services spécialisés.

Valorisation des liens entre l'institution de sécurité et la population

Pour peu que l'inspection générale soit visible et accessible au public, elle est **idéalement placée pour valoriser l'institution de sécurité auprès de la population et de là, renforcer, voire (r)établir, des liens de confiance**.

Les inspections générales de forces de sécurité ont vocation à ne traiter (en matière administrative) ou n'être saisies (en matière judiciaire) que des affaires graves ou sensibles. Or, ce sont ces mêmes affaires

qui sont le plus souvent portées à la connaissance du public et qui entachent le plus l'image de l'institution. Si dans le traitement des doléances de la population impliquant des faits ou des dysfonctionnements graves ou sensibles, l'inspection saisie fait montre de compétence, d'exemplarité et d'objectivité, elle devient l'interface entre l'institution et le public. Elle affirme par son action la détermination de l'institution à ne pas soustraire de la justice ou de l'administration tout agent qui aurait contrevenu à ses obligations. Soutenir des inspections générales dans leur capacité à recueillir et traiter les doléances de la population de manière efficace et efficiente peut avoir, sur le long ou moyen terme, **un impact substantiel sur l'image de l'institution en tant qu'organe au service de la population.**

Conclusion

Des actions dirigées vers ces inspections peuvent, avec des efforts modestes, avoir un impact significatif à l'échelle des institutions de sécurité. Il importe pour ce faire de capitaliser sur l'ensemble du potentiel qu'une inspection générale revêt du fait de l'ensemble des ressources et aptitudes qu'une inspection générale développe du fait de son mandat. En procédant à une analyse approfondie d'une inspection générale, il est possible de formuler des recommandations simples, et souvent relativement faciles à mettre en œuvre, en prenant appui sur le potentiel démultiplicateur de l'inspection à l'échelle de l'institution dans son ensemble. Nous avons proposé ici quelques exemples de ce potentiel démultiplicateur, tels que l'amélioration du fonctionnement des services, au niveau opérationnel et au niveau de la chaîne de commandement, et la promotion du respect des règles de déontologie — un respect qui conditionne la confiance entre la population et les forces de sécurité. Un soutien à une inspection générale portera également ses effets sur les stratégies globales de l'État de lutte contre la corruption, étant entendu que

la première condition d'une lutte contre la corruption efficace est de disposer de forces de sécurité intérieures intègres. Les inspections générales de sécurité sont ainsi à même de représenter des acteurs très influents dans les efforts menés aux niveaux international et national pour la bonne gouvernance du secteur de la sécurité.

Auteur

Dr Sophie Frediani est Conseillère RSS au sein de la division Afrique subsaharienne (SSAD) du DCAF depuis 2016, où elle est principalement chargée du management de programmes visant à renforcer la justice et la gouvernance de la sécurité à Madagascar et en Gambie. Elle est spécialiste des domaines de la gouvernance, l'État de droit, les droits de l'homme et la justice internationale. Elle a notamment travaillé au Département des Opérations de Maintien de la Paix de l'ONU (Libéria, Côte d'Ivoire), au Tribunal spécial pour la Sierra Leone, à l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe et à la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement. Elle est titulaire d'une thèse de doctorat en droit international pénal de l'Université de Droit de Bordeaux.

Références

- 1 Dans le cadre du projet « Promouvoir la gouvernance du secteur de la sécurité au Mali », financé par le gouvernement des Pays-Bas.
- 2 Dans le cadre du projet « Renforcer la redevabilité du secteur de la sécurité au Niger », financé par le gouvernement allemand.
- 3 Le soutien initial du DCAF à l'Inspection Générale de la Police Nationale de Madagascar s'inscrivait dans le cadre du projet « Soutien à la redevabilité interne et externe de la Police nationale de Madagascar », financé par le Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères de la France.
- 4 Le soutien du DCAF aux Inspections générales de la Police et la Gendarmerie nationales s'inscrivent dans le cadre du projet actuellement mis en œuvre « Consolider la paix à Madagascar en restaurant la confiance entre la population et les forces de l'ordre », financé par le Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères de la France et l'Organisation internationale de la Francophonie.

DCAF

Chemin Eugène Rigot 2E, 1202 Genève, Suisse

Email : s.frediani@dcaf.ch

www.dcaf.ch/sub-saharan-africa