

Promouvoir le contrôle financier : Un élément essentiel pour la gouvernance démocratique du secteur de la sécurité au Sahel

Dr. Oswald Padonou

Policy Paper - Avril 2022

1. Introduction

Au Sahel mais également ailleurs en Afrique et dans le monde, le contrôle financier du secteur de la défense et de la sécurité est un champ ouvert à de nombreuses susceptibilités et opacités liées, d'une part, à la tentation de soustraire les opérations financières au contrôle et, d'autre part, à la nécessité de protéger les informations susceptibles de porter atteinte à la sécurité nationale. L'index 2021 de Transparency International defence & security, révèle que 62% des États, parmi lesquels ceux du G5 Sahel, ont un secteur de la défense et de la sécurité exposé à un haut risque de corruption. « L'écosystème » du contrôle financier fait face à des défis importants pour une meilleure gouvernance du secteur.

Le Sahel étant particulièrement sujet à diverses formes d'insécurité, la (re)structuration du système de gouvernance sécuritaire autour de valeurs et de principes de redevabilité et de transparence, ainsi que d'une organisation nouvelle, constitue l'une des réponses à la quête de performance et de légitimité des armées et des États. Si ces questions ont longtemps été peu abordées, elles sont de plus en plus reconnues comme indispensables à la consolidation d'une gouvernance démocratique, stable et orientée vers satisfaction des besoins d'intérêt général et national.

C'est dans ce contexte que le DCAF accompagne les réflexions, les concertations et les actions menées par les institutions nationales et régionales pour déceler les insuffisances, identifier les défis et partager les bonnes pratiques de gestion et de contrôle financier dans le secteur de la défense et de la sécurité.

La présente note présente succinctement l'état des lieux des acteurs du contrôle financier au Sahel et présente une brève analyse des effets d'entraînement des réformes des finances et des marchés publics sur le secteur de la sécurité. Elle met également un accent particulier sur la (ré)organisation du secret de la défense nationale avec la même perspective : celle d'une meilleure gouvernance du secteur de la sécurité.

2. Le contrôle démocratique du secteur de la sécurité : parlements, institutions supérieures de contrôle, société civile et médias engagés

La priorité que constitue le contrôle financier du secteur de la sécurité se trouve confortée par les conclusions du sommet des Chefs d'État et de gouvernement du G5 Sahel tenu à Ndjamena le 16 février 2021.

Le point 15 du communiqué final indique en effet que : « Les chefs d'Etat du G5 Sahel se sont

engagés à poursuivre l'effort de renforcement et de modernisation de leur outil de défense, grâce à des réformes de la gouvernance du secteur de la sécurité permettant d'améliorer la gestion des ressources humaines, d'accroître la transparence, y compris financière, et en conférant des moyens adaptés aux menaces rencontrées. Ils ont réitéré leur attachement à ce que les forces de défense et de sécurité respectent les normes internationales en matière de droit de l'Homme et de droit international humanitaire (DIH) et se sont engagés à mettre en œuvre des mécanismes de redevabilité efficaces ».

Cet engagement politique est la résultante de l'investissement des parlements, des institutions supérieures de contrôle, des organisations de la société civile et des médias pour d'abord inscrire cette problématique à l'agenda des réformes et ensuite susciter des décisions appropriées.

En effet, malgré une connaissance relativement limitée¹ et surtout différenciée des spécificités² des finances du secteur de la défense et de la sécurité d'un pays à l'autre, **les institutions en charge du contrôle administratif, juridictionnel, parlementaire et citoyen multiplient les interpellations, les audits, les visites de enquêtes, les dénonciations, les propositions de réforme pour améliorer la transparence, la redevabilité dans le secteur.**

A titre d'exemple, au Burkina Faso, suite à une plainte du Réseau national de lutte anti-corruption pour « délit d'apparence et enrichissement illicite », le Parquet de Ouagadougou a initié une

poursuite pour « faux et usage de faux, blanchiment de capitaux et délit d'apparence » contre l'ancien ministre de la défense, Jean-Claude Bouda, incarcéré le 26 mai 2020³ et mis en liberté provisoire le 22 octobre 2020⁴.

Au Mali, classée sans suite en 2018, l'affaire portant sur l'achat de matériel militaire a fait l'objet d'une nouvelle information judiciaire en avril 2020 suite au rapport de 2019 du bureau du Vérificateur Général qui a « permis de constater de graves manquements à l'orthodoxie financière et comptable »⁵.

Au Niger, les parlementaires de la Commission de la défense et de la sécurité de l'Assemblée nationale, appuyés par DCAF, ont mené une mission de contrôle et de redevabilité dans la région de Dosso (Dosso, Douchi et Loga, du 8 au 11 décembre 2021). Quelques mois plus tôt, la société civile⁶ et la presse nationale⁷ avaient révélé et mobilisé l'opinion sur les détournements opérés au ministère de la Défense et qui avaient fait l'objet d'un rapport de l'Inspection générale des armées.

En Mauritanie, l'Alliance nationale de lutte contre la corruption (ANLC) met en place un réseau d'acteurs institutionnels et de la société civile pour soutenir le plaidoyer pour le contrôle financier du secteur de la défense et de la sécurité en mettant en avant les gains en performance et en légitimité que peuvent en tirer les armées et services de sécurité.

Dans les États du G5 Sahel dont trois – le Burkina Faso, le Mali et le Tchad – sont en

1. Les résultats des questionnaires administrés au cours des activités de formation organisées au cours de l'année 2021 au Burkina Faso, au Mali, en Mauritanie et au Niger au profit des élus, des personnels des FDS, des journalistes et des militants de la société civile, dans le cadre de cette thématique montrent que la majorité des participants (près de 60%) ne connaissent pas les principes de la Gouvernance et de la Réforme du Secteur de la Sécurité (G/RSS).

2. Les spécificités des finances de la défense et de la sécurité sont différentes d'un pays à l'autre et sont déterminées en fonction de la soumission des États aux règles et pratiques des finances publiques édictées et promues dans un ensemble régional (UEMOA pour le Burkina Faso, le Mali et le Niger et CEMAC pour le Tchad) ; ainsi que du niveau de démocratisation de ces États et des liens qu'entretiennent l'institution militaire et les acteurs politiques.

La connaissance par les acteurs (identifiés précédemment) de ces spécificités est également différente d'un pays à l'autre et varie entre 25 et 50% des enquêtés.

3. <https://www.jeuneafrique.com/988711/societe/burkina-lancien-ministre-jean-claude-bouda-incarcere-pour-enrichissement-illicite/>

4. <https://lefaso.net/spip.php?article100145> consulté le 20 décembre 2021.

5. <https://www.jeuneafrique.com/919889/societe/contrats-darmement-surfactures-au-mali-des-proches-dibk-dans-loeil-du-cyclone/>

6. Le Réseau des organisations pour la transparence et l'analyse budgétaire (ROTAB), Alternative Espaces Citoyens (AEC) et la section de Tournons La Page (TLP) ont porté plainte contre X dans cette affaire, auprès du parquet du tribunal de grande instance hors classe de Niamey en décembre 2020.

7. Moussa Aksar, l'Évènement Niger, <https://levenementniger.com/niger-malversations-au-ministere-de-la-defense-718-milliards-de-fcca-captés-par-des-seigneurs-du-faux/> consulté le 20 décembre 2021.

transition militaire depuis 2020⁸, les budgets alloués à la défense et à la sécurité connaissent une hausse significative⁹ et font partie des plus importants postes de dépenses de l'Etat. Cette hausse est cependant toute relative car en 2018 par exemple, les dépenses militaires représentaient environ 239 US \$ par personne dans le monde, mais seulement 35 en Mauritanie, 26 au Mali, 16 au Burkina Faso, 15 au Tchad et 10 au Niger, mais 12 à 20% des budgets des États¹⁰ ;

Au regard de la taille des territoires et de la population, des efforts peuvent encore être faits au fur et à mesure que la richesse est créée pour consolider l'effort financier pour la sécurité¹¹ qui constitue à la fois le préalable et la finalité du développement. Par ailleurs, l'augmentation des budgets ne générant pas automatiquement davantage de sécurité pour la population, les institutions de contrôle et de supervision du secteur de la sécurité sont de plus en plus engagées sur les exigences de bonne gouvernance vis-à-vis des pouvoirs exécutifs et des prestataires de sécurité. Cette démarche contribue à créer les conditions de l'efficacité de la dépense publique de sécurité.

C'est pourquoi dans le cadre de la mise en œuvre de leur mandat légal, ces institutions doivent elles-mêmes **faire preuve d'exemplarité, se doter des outils d'analyse nécessaires pour interpréter les données financières et consolider leur crédibilité, indispensable à la pleine confiance des autres acteurs.**

3. Les réformes des finances et des marchés publics et leur effet d'entraînement sur le secteur de la sécurité

Dans le Sahel, en zone UEMOA (Burkina Faso, Mali et Niger) et en dehors (Mauritanie et Tchad),

la réforme des finances publiques mise en œuvre de manière progressive depuis une dizaine d'années vise à **créer un cadre juridique, comptable et statistique de gestion budgétaire par la performance**, avec notamment les budgets-programmes par secteur ainsi que **des instruments de prévision, d'analyse et d'évaluation plus justes et plus inclusifs à toutes les étapes du cycle budgétaire**. De la préparation du budget de l'État à son évaluation, de la loi de finances initiale à la loi de règlement, la réforme des finances publiques vise la transparence, la performance et la redevabilité. La directive N°01/2009/CM/UEMOA portant code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA édicte en 54 articles répartis en 7 parties, les principes devant guider la recette et la dépense publiques en mettant l'accent sur la légalité et la publicité des opérations financières publiques, l'intégrité des acteurs, la sincérité des dispositions budgétaires, entre autres.

Au titre de l'inclusivité et de la redevabilité, les organisations de la société civile (associations et syndicats surtout) sont de plus en plus invitées à se prononcer sur les prévisions budgétaires à l'étape des discussions parlementaires et parfois en amont.

En ce qui concerne la réforme des marchés publics qui représente un pan de la réforme des finances publiques, elle vise également les mêmes objectifs et se traduit par la mise en place d'un cadre légal et d'organes de gestion, de contrôle et de régulation des dépenses de l'État par l'achat de biens, services et travaux.

Les différentes exigences comptables mises en place avec les nouveaux référentiels de pilotage des finances publiques ont ou auront un effet positif sur la gouvernance financière du secteur de la sécurité car les armées et services de sécurité devront présenter elles-mêmes des budgets-programmes et tenir une comptabilité qui

⁸. Au Mali depuis le coup d'État du 18 août 2020 et celui du 24 mai 2021 ; au Tchad depuis la mort du Président Idriss Déby Itno le 20 avril 2021 et la mise en place du gouvernement militaire de transition ; et au Burkina Faso, depuis le renversement et la démission forcée du président Kaboré le 24 janvier 2022 et la mise en place d'une transition militaire.

⁹. Ces budgets ont doublé ou triplé selon les pays, ces 5 dernières années. Voir SIPRI military expenditure database https://sipri.org/sites/default/files/SIPRI-Milex-data-1949-2020_0.xlsx

¹⁰. SIPRI military expenditure data base et données de la Banque mondiale <https://donnees.banquemondiale.org>.

¹¹. Le président de la République du Niger a annoncé au 7^{ème} forum international de Dakar sur la paix et la sécurité en Afrique, un quadruplement des effectifs et donc du budget des Forces armées nigériennes sur les 5 prochaines années.

renseigne régulièrement les organes de contrôle sur les actifs et le patrimoine de l'État y compris militaires. Les processus de préparation, de vote et d'exécution des lois de programmation militaire dans certains pays comme le Mali et le Burkina Faso, représentent déjà un pas posé dans l'effort de planification pluriannuelle requis. De la même manière, l'ouverture progressive, même encore limitée, des marchés de la défense et de la sécurité n'ayant aucun caractère ou spécificité militaire (fournitures de bureaux, mobiliers, etc.) aux règles générales des marchés publics, au détriment des règles dérogatoires¹² pas toujours justifiées et susceptibles de générer des situations et faits de corruption, représente un progrès notable. Dans ce cadre, les appels d'offre se soumettent plus régulièrement aux règles générales des marchés publics et favorisent la mise en compétition des fournisseurs et une relative transparence dans les transactions financières.

L'effet d'entraînement de ces réformes sur le contrôle financier dans le secteur de la sécurité est donc positif en ce sens qu'il permet de faire progresser les règles et les pratiques vers davantage de transparence et d'efficacité avec des audits et contrôles systématiques et aléatoires.

Dans les États du G5 Sahel, la performance des contrôles administratif, parlementaire, juridictionnel et citoyen du secteur de la sécurité – en termes de moyens mobilisés, de fréquence, de capacités à identifier les risques et à repérer et imputer des fautes de gestion aux fonctionnaires et responsables politiques ordonnateurs ou gestionnaires de crédits – ne se situe pas à un niveau identique d'un pays à l'autre. A titre d'exemple, le renouvellement annuel du bureau de la commission de la défense et de la sécurité (et des autres commissions permanentes) à l'Assemblée nationale de la République Islamique de Mauritanie, ne permet pas à cette commission de jouer convenablement son rôle de contrôle pour le compte de l'institution parlementaire, contrairement à son homologue du Niger qui est en mesure d'établir un programme de travail sur

la durée de la législature avec des interventions plus structurées.

Par ailleurs, l'état des lieux révèle que les mécanismes de contrôle et d'audit au sein des armées et des services de sécurité existent quand bien même ils doivent être utilement complétés par les indispensables contrôles et audits externes. Ces derniers restent très limités en raison surtout de l'invocation quasi-systématique du « secret-défense » et de la difficulté des institutions à accéder à l'information. Or, outre leur utilité pour la gestion opérationnelle des entités publiques de sécurité, ces mécanismes servent aussi et surtout à construire, préserver et consolider la confiance entre les institutions et entre elles et la population.

4. L'encadrement du secret de la défense nationale et l'enjeu de la transparence

Le « secret défense » ou « secret de la défense nationale » est un mécanisme de protection mis en place par la définition de niveaux d'habilitation d'accès à certains documents gouvernementaux ou militaires restreints par une loi ou un règlement à un groupe spécifique de personnes pour des raisons de sécurité nationale.

Dans les États du Sahel et dans d'autres États, faute de précision légale et de système organisé, cette notion est invoquée de manière abusive¹³ pour tenter de soustraire l'exécutif et les forces de défense et de sécurité à tout contrôle.

Les États sahéliens ne disposent pas de législations spécifiques organisant le secret de la défense nationale. Pour autant, il n'y a pas de vide juridique. La notion est abordée dans les lois portant statut des forces armées et de sécurité, en indiquant les obligations auxquelles sont soumises les agents en lien avec les informations auxquelles ils ont accès.

Elle est traitée dans les codes des marchés publics qui soustraient les marchés de la défense et de la sécurité du régime général et prévoient

¹². En général, les dérogations concernent les restrictions sur les mesures de publicité et privilégient les consultations restreintes voire le gré à gré.

¹³. Le caractère abusif tient à son invocation quasi systématique lors des contrôles telle que l'ont exprimé la plupart des participants aux différentes activités de formation menées par DCAF provenant des institutions de contrôle, et revendiqué voire justifié par certains officiers supérieurs des FDS.

des régimes dérogatoires en termes de procédures.

Enfin, le secret-défense est également abordé dans les lois pénales qui sanctionnent la divulgation, l'accès indu et l'exploitation d'informations susceptibles de nuire aux intérêts stratégiques de l'État et à la sécurité nationale.

Le cadre légal reste donc incomplet car les niveaux de classification, les informations et documents éligibles à la classification, les critères d'habilitation des personnes à produire et accéder à ce type d'informations, les procédures d'habilitation et de déclassification, etc. restent largement sous-réglés et cela entrave le contrôle des organes investis de cette prérogative.

Sans accès à l'information, le contrôle et la transparence sont compromis. La démocratie également, car les contre-pouvoirs ne peuvent fonctionner efficacement et la confiance s'érode entre les institutions et entre elles et la population.

Or, cette confiance est indispensable à la légitimité des forces de défense et de sécurité et à leur efficacité opérationnelle.

5. Conclusion et recommandations

Le contrôle financier ex-ante et ex-post dans l'exécution des dépenses publiques de sécurité constitue un enjeu majeur dans la gouvernance démocratique du secteur de la sécurité au Sahel. Le progrès dans ce domaine est et sera fondamental pour la transparence, la crédibilité, l'efficacité, et la

redevabilité de la gouvernance démocratique au Sahel et au-delà.

Face aux insuffisances constatées, les acteurs de la chaîne de dépense et de contrôle peuvent s'investir dans la mise en œuvre des recommandations ci-après :

1. La prévention des fraudes et autres infractions financières par le renforcement du contrôle hiérarchique, le choix scrupuleux et la formation des gestionnaires ainsi que l'identification des opérations à risque sur lesquelles il est nécessaire d'opérer des contrôles systématiques, multi-niveaux et croisés ;
2. La valorisation et l'affectation de moyens humains et matériels adaptés et suffisants aux organes de contrôle interne et externe aux armées et services de sécurité ;
3. Le renforcement des Inspections pour un contrôle de proximité et la consolidation des dispositifs de sanction pour réduire le spectre de l'impunité ;
4. L'organisation du secret de la défense nationale par une législation appropriée qui permet et facilite le contrôle des organes extérieurs aux forces de défense et de sécurité et au pouvoir exécutif.

La mise en œuvre de ces recommandations reste cependant tributaire de la volonté politique des dirigeants : élus et hauts-fonctionnaires, et de leur capacité à inscrire l'initiative de réforme à l'agenda et à porter une vision partagée du service public de la défense et de la sécurité compatible avec les principes de l'État de droit et de la démocratie.

L'auteur

Enseignant-Chercheur en science politique, le Dr. Oswald PADONOU est professeur et directeur de programme à l'École nationale supérieure des armées (ENSA-Bénin). Il préside l'Association Béninoise d'Etudes Stratégiques et de Sécurité (ABESS) et est membre du Réseau d'expertise des Nations Unies sur la Réforme du Secteur de la Sécurité (RSS). Il est l'auteur de plusieurs publications sur la gouvernance politique et sécuritaire en Afrique et appuie le DCAF dans la mise en œuvre des projets liés à la G/RSS au Sahel.



DCAF – Le Centre pour la gouvernance du secteur de la sécurité

CP 1360
CH-1211 Genève 1, Suisse

info@dcaf.ch
www.dcaf.ch

Twitter : [@DCAF_Geneva](https://twitter.com/DCAF_Geneva)