

RENFORCER LE CONTRÔLE FINANCIER DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ AU SAHEL

Oswald Padonou

**Adapté de Nicolas Masson,
Lena Andersson et
Mohammed Salah Aldin,
Renforcer le contrôle financier
dans le secteur de la sécurité
(Genève : DCAF, 2012).**



Le DCAF

DCAF – Le Centre de Genève pour la gouvernance du secteur de la sécurité, se consacre à l'amélioration de la sécurité des états et de leurs citoyens dans le cadre d'une gouvernance démocratique, de l'état de droit, et dans le respect des Droits de l'Homme. Depuis sa création en 2000, il contribue à rendre la paix et le développement plus durables en aidant les états partenaires, ainsi que les acteurs internationaux qui les soutiennent, à améliorer la gouvernance de leur secteur de la sécurité grâce à des réformes participatives et inclusives. Il développe des matériels pédagogiques, fait la promotion de normes et de bonnes pratiques, délivre un conseil juridique, politique et technique, et appuie le développement capacitaire des parties prenantes tant étatiques que non-étatiques. Les membres du Conseil de fondation du DCAF représentent plus de 50 pays et le canton de Genève. Actif dans plus de 70 pays, le DCAF est internationalement reconnu comme un des chefs de file au niveau mondial parmi les centres d'excellence en matière de gouvernance et de réforme du secteur de la sécurité (G/RSS). Le DCAF est guidé par les principes de neutralité, d'impartialité, d'appropriation locale, de participation inclusive et d'égalité des genres. Pour plus d'informations, veuillez consulter notre site www.dcaf.ch et nous suivre sur Twitter @DCAF_Geneva. DCAF - Geneva Centre for Security Sector Governance.

Remerciements

L'auteur tient à remercier toutes celles et tous ceux qui ont contribué à ce document en l'enrichissant de leurs connaissances et idées à Bamako, Ouagadougou, Niamey et Nouakchott et adresse en particulier sa sincère gratitude au Dr Ben Aymar Binassoua Yehouessi.

Éditeur

Chemin Eugène-Rigot 2E, 1202 Genève, Suisse

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



Auteur

Oswald Padonou est expert-consultant en réforme/gouvernance du secteur de la sécurité auprès de la division Afrique subsaharienne du DCAF. Membre du comité scientifique de l'Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix (OBG), il est professeur et directeur de programme à l'École nationale supérieure des armées (ENSA) au Bénin. Il préside l'Association béninoise d'études stratégiques et de sécurité (ABESS) et est l'auteur de plusieurs publications relatives au maintien de la paix et à la gouvernance politique et de sécurité en Afrique. Oswald Padonou est titulaire d'un doctorat en science politique de l'Université de Rennes 1 en France.

Comité de révision

Anne Bennett, Apolline Gagliardi, Jolie-Ruth Morand, Andry Ralijoana, Margherita Zuin

Relecture

Géraldine Chantegrel

Mise en page

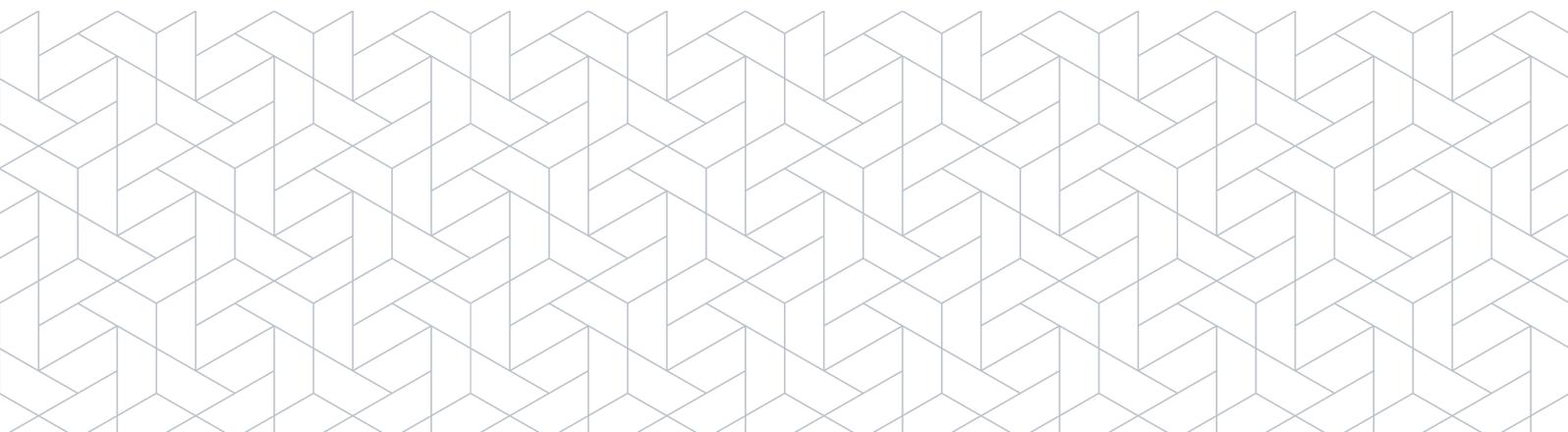
Nadia Joubert

Pour citer ce document

Oswald Padonou, Renforcer le contrôle financier du secteur de la sécurité au Sahel (Genève : DCAF, 2022).

TABLE DES MATIÈRES

Liste des sigles, encadrés et tableaux	2
Introduction au manuel	3
La programmation budgétaire dans le secteur de la sécurité	8
Renforcer le contrôle financier du secteur de la sécurité : le rôle des inspections générales des armées et services de sécurité	16
Renforcer le contrôle financier du secteur de la sécurité : le rôle du Parlement	18
Renforcer le contrôle financier du secteur de la sécurité : le rôle des ISC et de la société civile	29
L'organisation du secret de la défense nationale et l'accès à l'information dans le cadre de la supervision et du contrôle démocratique du secteur de la sécurité	35
Et ensuite, quelle marche à suivre ?	38
Conclusion	41



LISTE DES SIGLES, ENCADRÉS ET TABLEAUX

CDBF	Cour de discipline budgétaire et financière
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
DOB	Débat d'orientation budgétaire
ISC	Institutions supérieures de contrôle
OSC	Organisations de la société civile
RSS	Réforme du secteur de la sécurité
TI	Transparency International
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine

Encadré 1. Qu'est-ce que le secteur de la sécurité ?

Encadré 2. Quels sont les principes d'une bonne programmation budgétaire ?

Encadré 3. Les cadres de dépenses à moyen terme

Encadré 4. Qu'est-ce qu'une stratégie nationale de sécurité ?

Encadré 5. Le rapport coût-efficacité

Encadré 6. Programmation budgétaire axée sur les résultats dans le secteur de la sécurité : définir les apports, les résultats et leur impact

Encadré 7. Que comprend le cadre juridique de responsabilité financière du secteur de la sécurité ?

Encadré 8. Quel est le rôle des commissions parlementaires en charge de la défense et de la sécurité ?

Encadré 9. Processus d'accréditation du personnel parlementaire chargé du contrôle des institutions de défense et de sécurité

Encadré 10. Utilisation efficace des fonds : principes directeurs des ISC

Encadré 11. Qu'est-ce que la Déclaration de Lima sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques ?

Encadré 12. Quels sont les avantages pour le Parlement d'associer des auditeurs externes ?

Encadré 13. La protection des dénonciateurs de faits de corruption au Sahel

Encadré 14. Lutte contre la corruption dans les institutions de défense et de sécurité : le cadre d'autoévaluation de l'intégrité de Transparency International

Tableau 1. Quelles institutions de défense et de sécurité sont financées par le budget de l'État ?

Tableau 2. Objectifs de performance et indicateurs budgétaires : exemples d'application aux objectifs fixés par les autorités

Tableau 3. Chronologie de l'examen du budget de défense et de sécurité par le Parlement

Tableau 4. Quels types de questions les commissions parlementaires peuvent-elles poser dans la phase d'évaluation du budget ?

Introduction au manuel

01

Objectifs d'apprentissage de ce chapitre

Au terme de ce chapitre, les lecteurs pourront :

- Comprendre le but de ce manuel et le public auquel il s'adresse.
- Définir ce qu'est le contrôle financier du secteur de la sécurité.
- Identifier les principaux acteurs du secteur de la sécurité.
- Identifier les principaux acteurs du contrôle financier du secteur de la sécurité.
- Comprendre l'importance du contrôle financier dans le secteur de la sécurité.

Quel est le but de ce manuel ?

Ce manuel présente les mécanismes, principes et acteurs clés du contrôle financier au sein du secteur de la sécurité. Il peut également servir de document de référence pour la formation, le renforcement des capacités et la réforme des organisations chargées du contrôle financier du secteur de la sécurité.

Ce manuel permet aux lecteurs de :

- comprendre le contrôle financier du secteur de la sécurité ;
- connaître les acteurs formels et informels du contrôle financier du secteur de la sécurité ;
- décrire comment s'effectue la programmation budgétaire dans le secteur de la défense et de la sécurité ;
- comprendre comment ces acteurs peuvent interagir afin de renforcer la transparence et la responsabilité dans la gouvernance du secteur de la sécurité ; et
- démontrer comment une gestion financière saine du secteur de la sécurité contribue à la performance des forces armées et de sécurité et favorise le développement socioéconomique d'un pays.

Que contient ce manuel ?

L'objectif de ce manuel est d'apporter, de manière pédagogique, des informations et des éclairages à l'ensemble des élus, professionnels et citoyens s'intéressant à la gouvernance du secteur de la sécurité au Sahel.

Il décrit les rôles des services d'inspection, du Parlement et des institutions supérieures de contrôle (ISC) dans le cadre du contrôle financier du secteur de la sécurité. En outre, il fournit des conseils pratiques aux autres acteurs formels et informels intervenant dans ce domaine.

Le premier chapitre explique en quoi consiste le contrôle financier et montre son importance pour garantir la bonne gouvernance du secteur de la sécurité.

Le deuxième chapitre présente les principes, concepts et méthodes de programmation budgétaire au sein du secteur de la sécurité.

Le troisième chapitre se penche plus spécifiquement sur les services d'inspection, le quatrième sur le Parlement et ses mécanismes de contrôle financier du secteur de la sécurité.

Le cinquième chapitre fait le tour des possibilités offertes au Parlement pour renforcer son rôle en nouant des relations avec d'autres acteurs formels et informels du contrôle financier.

Le sixième chapitre est consacré à l'un des obstacles majeurs à la bonne gouvernance du secteur de la sécurité : l'accès à l'information. Il présente, dans ce cadre, l'organisation du secret de la défense nationale.

Enfin, le septième chapitre décrit les mesures supplémentaires à prendre en vue de renforcer le contrôle financier du secteur de la sécurité.

À qui s'adresse ce manuel ?

Ce manuel est destiné à toute personne intéressée par la question du contrôle financier du secteur de la sécurité. Il s'adresse en particulier aux personnes, dotées ou non d'une expertise en la matière, qui sont susceptibles d'avoir recours aux méthodes présentées dans ce manuel. Ces personnes sont :

- les inspecteurs travaillant au sein des inspections générales des armées, des services de sécurité et des finances ;
- les députés et membres des commissions parlementaires participant au contrôle financier et budgétaire et à la supervision du secteur de la défense et de la sécurité ;
- les membres des ISC et les acteurs de la société civile qui apportent leur savoir-faire et leur appui aux activités de contrôle financier ;
- les fonctionnaires qui, de par leur position stratégique, sont chargés d'élaborer et d'exécuter les budgets des institutions de défense et de sécurité ;
- les représentants du pouvoir exécutif et des ministères qui sont chargés d'encadrer l'élaboration et l'exécution des budgets de défense et de sécurité, et
- les enseignants, chercheurs, journalistes et étudiants intéressés par une introduction

générale au contrôle financier du secteur de la sécurité.

Le contenu de ce manuel est présenté dans un style descriptif, sous la forme d'une série de questions-réponses. Les objectifs d'apprentissage sont résumés au début de chaque chapitre.

Les enjeux politiques et sécuritaires au Sahel

Ce manuel fait suite à la conférence régionale sur la gestion des ressources du secteur de la sécurité organisée par le DCAF à Bamako les 17 et 18 mars 2021, ainsi qu'à une série d'activités d'évaluation, de formation et d'échange d'expériences et de bonnes pratiques sur le contrôle financier du secteur de la sécurité menées au Burkina Faso, au Mali, en Mauritanie et au Niger.

Un état des lieux des lois et règlements encadrant la gestion des ressources allouées à la sécurité et à la défense au Sahel révèle que ceux-ci ont le mérite d'exister, mais que leur efficacité est affectée par un manque de précision et une mise en œuvre extrêmement limitée.

Les institutions ayant pris part à ces activités ont reconnu la nécessité de consolider la confiance des citoyens dans les forces de défense et de sécurité en améliorant la transparence et la redevabilité par des contrôles et audits internes et externes de leur gestion et de leur performance.

La modernisation des instruments de pilotage stratégique de la gouvernance du secteur de la sécurité par des stratégies de sécurité nationale et des lois de programmation militaire et de sécurité intérieure, ainsi que la mise en place de conseils nationaux de sécurité dans presque tous les pays constituent des avancées majeures, de même que l'adoption de cadres régionaux (CEDEAO, UA) pour assurer la mise en œuvre de la réforme du secteur de la sécurité (RSS).

Le contexte politique et sécuritaire au Sahel est marqué depuis plusieurs années par une relative instabilité politique et une insécurité en progression.

Dans ce contexte, plusieurs États et organisations partenaires apportent leur appui aux gouvernements et organisations régionales sahéennes afin de renforcer la professionnalisation et la capacitation des armées et services de sécurité, en soulignant également la nécessité d'une bonne gouvernance.

Qu'est-ce que le contrôle financier du secteur de la sécurité ?

Le contrôle financier du secteur de la sécurité est un outil conçu pour s'assurer que les fonds publics alloués par l'État à la sécurité des citoyens sont dépensés de manière transparente et responsable.

Un contrôle financier efficace du secteur de la sécurité permet de garantir que :

- les institutions utilisatrices des ressources adhèrent à des mécanismes de supervision portés par des institutions indépendantes chargées de veiller à la bonne exécution des services et, en cas de manquement, susceptibles de suggérer des corrections ou de prononcer des sanctions ;
- les institutions de contrôle formelles et informelles surveillent de manière méthodique l'usage que font les forces armées, de police et de sécurité des fonds publics mis à leur disposition ;
- les services d'inspection, les parlements, les autorités judiciaires et les ISC détectent les atteintes aux lois, réglementations et politiques de responsabilité financière de la part des institutions de défense et de sécurité, enquêtent sur ces situations et y remédient ;
- des procédures administratives ou des poursuites pénales soient rigoureusement menées contre les membres des institutions de défense et de sécurité qui sont reconnus coupables de corruption ;
- la société civile et les centres universitaires mènent des débats publics et inclusifs afin d'évaluer et de contribuer à prévoir les dépenses de l'État en ressources humaines, matérielles et immatérielles ;
- la presse puisse, en toute liberté et indépendance, mener des investigations et diffuser des informations relatives à l'usage des ressources financières du secteur de la sécurité.

Quels sont les acteurs intervenant dans le contrôle financier du secteur de la sécurité ?

Il existe deux types d'acteurs intervenant dans le contrôle financier du secteur de la sécurité. D'une part, les acteurs formels, tels que le gouvernement et ses ministères, qui ont pour mandat spécifique d'exercer un contrôle financier du secteur de la sécurité. D'autre part, les acteurs informels, tels que les médias, les organisations de la société civile (OSC) et les groupes de réflexion (*think tanks*), qui sont de plus en plus appelés à compléter les activités des acteurs formels.

Parmi les acteurs formels qui exercent un contrôle financier du secteur de la sécurité, citons essentiellement :

- **Les auditeurs et experts-comptables travaillant au sein des principales institutions de sécurité et de justice.** Il s'agit notamment d'inspecteurs généraux, d'auditeurs internes ou de médiateurs pour les forces armées. Leur rôle est de mener des enquêtes et des audits internes sur les cas de fraude financière ou de mauvaise gestion des fonds publics alloués aux forces armées et de sécurité.
- **Les ministères.** Ceux-ci comprennent le ministère des Finances et ses départements du budget, du trésor, du contrôle financier, des marchés publics et de l'inspection, le ministère de la Défense, le ministère de l'Intérieur, le ministère de la Justice et le ministère du Plan. Leur fonction principale consiste à formuler les stratégies nationales de sécurité et à les chiffrer. Ces ministères préparent le budget qui va être alloué aux principaux prestataires de sécurité et de justice et en contrôlent l'exécution. Ils gèrent et vérifient également les dépenses de ces prestataires. Tous ces ministères rendent compte au Conseil des ministres et au président de la République.
- **Les députés du Parlement et les commissions spécialisées dans lesquelles ils siègent.** Citons, par exemple, la commission de la défense et de la sécurité ou la commission des finances et du budget.

Les députés légifèrent en matière de défense et de sécurité et votent le budget de l'État qui alloue des ressources à l'exécution de la politique de sécurité. Ils élaborent également un cadre juridique permettant de renforcer la responsabilité financière des institutions de sécurité. De par leur travail au sein des commissions spécialisées, ils contrôlent les dépenses en matière de sécurité et enquêtent sur d'éventuels détournements de fonds publics.

- **Les institutions supérieures de contrôle (ISC).** Ces organismes nationaux indépendants sont chargés de mener des contrôles externes des institutions du secteur de la sécurité. Les auditeurs travaillant pour les ISC analysent les dépenses du secteur de la sécurité. Ils émettent un avis indépendant sur la façon dont les principaux prestataires de sécurité et leurs organismes de contrôle et de gestion utilisent les ressources pour leur fonctionnement.

Parmi les acteurs informels exerçant un rôle de contrôle financier du secteur de la sécurité, on peut notamment citer :

- **Les organisations de la société civile (OSC).** Il s'agit d'associations nationales ou transnationales promouvant la bonne gouvernance et les droits humains, de groupes de réflexion, de centres universitaires et de recherche et d'autres organisations similaires. Elles peuvent :
 - › demander ou être appelées à vérifier les dépenses de l'État en matière de défense et de sécurité ;
 - › effectuer des analyses indépendantes du budget de l'État et de ses composantes relatives à la sécurité ;
 - › vérifier si les volets « défense et sécurité » du budget de l'État sont en accord avec les priorités annoncées par le gouvernement et les attentes des citoyens en matière de sécurité nationale ;
 - › faire pression pour que les processus budgétaires en matière de défense et de sécurité soient conduits de manière plus transparente et plus responsable ;
 - › mettre au jour des cas de corruption ou de mauvaise utilisation de fonds par le personnel du secteur de la défense et de la sécurité ; et
 - › proposer des programmes de formation à la gestion financière du secteur de la sécurité.
- **Les médias,** qui comprennent les organes de presse écrite, les médias audiovisuels et les

organisations de développement des médias. Ils peuvent :

- › mener des enquêtes sur la gestion financière des institutions de sécurité ;
- › sensibiliser les citoyens aux processus de programmation budgétaire dans le secteur de la défense et de la sécurité ;
- › fournir des informations cruciales et indépendantes sur l'utilisation des fonds publics à des fins de défense et de sécurité ; et
- › publier des rapports des ISC sur les dépenses de l'État en matière de défense et de sécurité.

Les « lanceurs d'alerte » ou dénonciateurs peuvent appartenir ou non aux médias et à la société civile, mais agissent d'abord à titre citoyen et doivent être protégés par loi.

Quels sont les avantages du contrôle financier du secteur de la sécurité ?

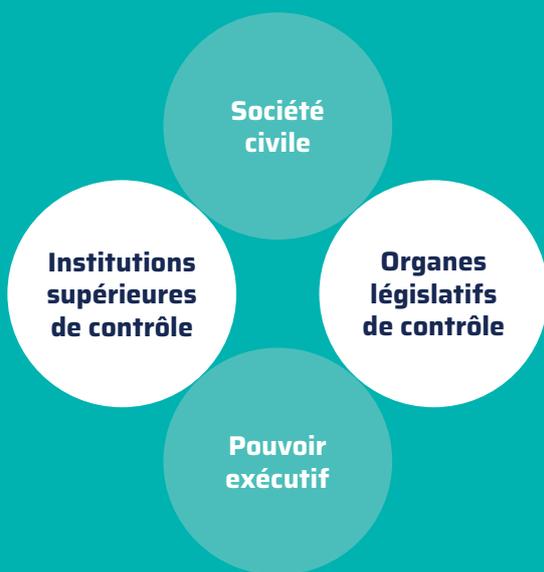
Le contrôle financier du secteur de la sécurité a pour avantage de rendre les prestataires de sécurité et de justice responsables et redevables de leur utilisation des fonds publics. Correctement mené, le contrôle financier permet de s'assurer que :

- les ressources de l'État sont mobilisées en fonction des besoins réels des citoyens en matière de sécurité ;
- les dépenses de défense et de sécurité de l'État sont gérées de manière efficace et transparente ;
- les principaux prestataires de sécurité et de justice demeurent redevables vis-à-vis des institutions de contrôle financier et accessibles aux demandes de la société ; et
- l'allocation de fonds publics à la défense et à la sécurité ne compromet pas les programmes visant à réduire la pauvreté et à promouvoir un développement socioéconomique durable.

Quels sont les prestataires de sécurité et de justice ?

Ce sont les organes, corps ou institutions chargés d'assurer le service public de la défense et de la sécurité. Le secteur de la sécurité comprend les corps organisés et les autres institutions participant à la définition des mandats, à la planification, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques de sécurité.

Encadré 1. Qu'est-ce que le secteur de la sécurité ?



Prestataires de sécurité et de justice

Le secteur de la sécurité est composé des prestataires de sécurité et de justice et de leurs institutions de contrôle. Le cadre juridique et politique régleme leur responsabilité, leur organisation et leur collaboration.

Prestataires de sécurité et de justice :

- Forces de sécurité (forces armées, gendarmerie, police, garde nationale, douanes, eaux et forêts, services de renseignement et de sécurité)
- Institutions de justice et institutions chargées d'appliquer la loi (tribunaux, parquets, garde pénitentiaire)

Institutions de gestion et de surveillance :

- Organes de gestion et de contrôle du pouvoir exécutif (Présidence, Conseil des ministres, ministères de la Défense, de l'Intérieur, de la Justice et des Finances)
- Organes de gestion et de contrôle du pouvoir législatif (Parlement, comités parlementaires, autorités administratives indépendantes)
- Institutions informelles de contrôle (OSC, médias, organisations professionnelles et de recherche, lobbies).

La programmation budgétaire dans le secteur de la sécurité

02

Objectifs d'apprentissage de ce chapitre

Au terme de ce chapitre, les lecteurs pourront :

- Expliquer ce qu'est un budget.
- Décrire les étapes du cycle budgétaire annuel.
- Comprendre le rôle des différents acteurs intervenant dans le cycle budgétaire.
- Déterminer ce que couvre la programmation budgétaire dans le secteur de la sécurité.
- Comprendre ce qu'est la programmation budgétaire à moyen terme et son application au secteur de la sécurité.
- Appliquer au secteur de la sécurité les principes de programmation budgétaire axée sur la performance et les résultats.

Les institutions de contrôle financier examinent attentivement les processus de programmation budgétaire dans le secteur de la sécurité. Le chapitre ci-après présente les différentes phases du processus de programmation budgétaire au sein du secteur de la sécurité et décrit le rôle des institutions de contrôle financier à chacune de ces phases.

Qu'est-ce qu'un budget ?

Le budget est un document détaillé qui fait état des dépenses prévues, ainsi que des recettes, déficits, excédents et dettes censés s'accumuler au cours d'un exercice financier donné. Le budget annuel de l'État présente les plans financiers du gouvernement pour tous les secteurs de l'activité étatique sur la durée d'un exercice financier (généralement l'année civile).

« Le budget est le document primordial en matière de politique gouvernementale. Il doit être exhaustif, et couvrir l'ensemble des dépenses et des recettes de l'État¹. » Le budget décrit les recettes et les dépenses autorisées par la loi de finances votée par le Parlement.

Ce n'est donc pas un simple outil financier. Il s'agit d'une déclaration exhaustive de politique nationale, qui donne une vue d'ensemble des dépenses financières prévues pour tous les services de l'État, y compris la défense et la sécurité.

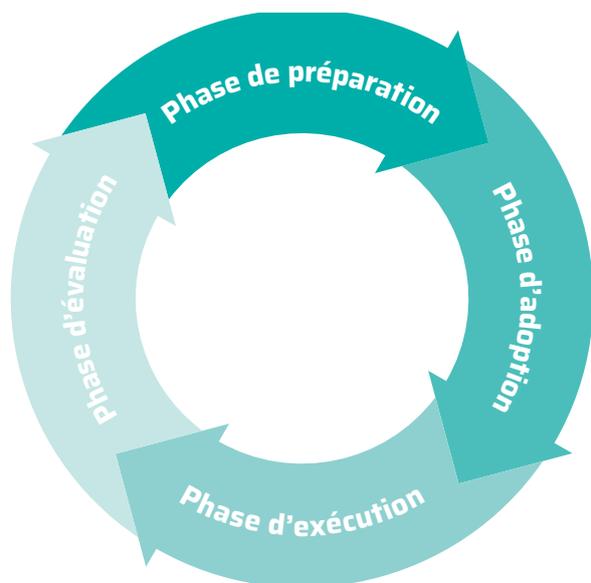
Le cycle budgétaire annuel, décrit ci-dessous, permet un contrôle financier lors de chacune de ses quatre phases principales.

Qu'est-ce que le cycle budgétaire annuel ?

Le cycle budgétaire annuel est composé de quatre phases au cours desquelles des décisions sont prises concernant le budget de l'État :

1. La phase de préparation
2. La phase d'adoption
3. La phase d'exécution
4. La phase d'évaluation

¹ OCDE, « Transparence budgétaire : les pratiques de l'OCDE », Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, vol. 1, n° 3 (2002), p. 8.



Ce chapitre décrit comment les dépenses de défense et de sécurité sont prises en compte lors de chacune des quatre phases du cycle budgétaire annuel. Il présente également les acteurs intervenant lors de chacune de ces phases, ainsi que leur contribution au contrôle financier.

1. La phase de préparation.

Lors de la phase de préparation, le budget de l'État est débattu et rédigé par les organes compétents de l'État. Les volets « défense et sécurité » du budget sont élaborés par les principaux prestataires de sécurité et de justice, par l'entremise de leurs organes de contrôle et de gestion.

Les principaux acteurs intervenant dans cette phase sont les prestataires de sécurité et de justice (voir encadré 1) et les ministères qui exercent des fonctions de contrôle financier (essentiellement le ministère des Finances, le ministère de l'Intérieur, le ministère du Plan et le ministère de la Justice). Leurs rôles consistent notamment à :

- examiner les dépenses effectuées sous l'exercice financier précédent ;
- déterminer les objectifs et la stratégie de l'État pour l'année suivante ;
- planifier les dépenses à moyen et long terme ;
- faire coïncider le budget avec les capacités et les priorités budgétaires élargies de l'État ; et
- élaborer le document de budget, le transmettre aux autorités compétentes et le présenter au Parlement.

2. La phase d'adoption.

Lors de la phase d'adoption du budget, le projet de budget de l'État est soumis au Parlement au moins trois mois avant le début de l'exercice financier. Cela laisse ainsi suffisamment de temps au Parlement et à ses commissions spécialisées pour analyser le document de budget, solliciter des clarifications, le modifier si nécessaire, et l'adopter ou le rejeter (parfois).

Les principaux acteurs de cette phase sont la commission du budget et des finances du Parlement, les commissions spécialisées (par exemple, la commission en charge de la défense et de la sécurité) ainsi que l'assemblée parlementaire dans son ensemble. Leurs tâches comprennent :

- la révision de la proposition de budget ;
- les amendements au budget à la suite de négociations avec l'exécutif ; et enfin
- l'adoption du budget.

3. La phase d'exécution.

Au cours de la phase d'exécution du budget, les autorités et les organismes gérant les fonds publics (c'est-à-dire les principaux prestataires de sécurité et de justice et leurs organes de contrôle et de gestion) utilisent les fonds alloués pour leur fonctionnement et leurs investissements.

Les principaux acteurs de cette phase sont les prestataires de sécurité et de justice, ainsi que leurs organes de gestion et de contrôle, tels que le ministère des Finances. Leurs tâches comprennent :

- l'exécution de la loi de finances ;
- la gestion de ressources ; et
- la production de résultats et de services.

4. La phase d'évaluation.

Au cours de la phase d'évaluation du budget, les ISC, les parlements et les OSC procèdent à des contrôles et à des évaluations des organismes gérant les fonds publics. Ces processus incluent des audits et évaluations des institutions de défense et de sécurité.

Les principaux acteurs de cette phase sont le ministère des Finances et d'autres ministères compétents, le Parlement, les institutions de contrôle et les OSC. Leurs tâches comprennent :

- un examen approfondi visant à vérifier si le budget a été exécuté conformément aux normes juridiques et financières, tout en garantissant la bonne performance des institutions ;

- un contrôle des institutions du secteur de la sécurité et de leurs programmes ; et
- la publication de rapports à l'intention du Parlement, du pouvoir exécutif et des citoyens.

Comment le budget de l'État couvre-t-il les dépenses de défense et de sécurité ?

Le budget annuel de l'État comprend des volets distincts. Les volets consacrés à la défense et à la sécurité décrivent le volume de fonds que les principaux prestataires de services concernés pourront dépenser afin d'assurer la sécurité des citoyens.

Destinées au fonctionnement ou à l'investissement, les ressources sont réparties en missions et programmes mis en œuvre dans différents services de l'État.

Au sein des institutions de défense et de sécurité, des départements et services spécialisés sont chargés de convertir les stratégies opérationnelles en rubriques budgétaires détaillées et quantifiables. Ces rubriques budgétaires couvrent généralement :

- les dépenses liées au personnel (salaires, indemnités, primes et gratifications, paquetage, etc.) ;
- les dépenses administratives (frais de déplacement et de subsistance, frais de transport, régime de retraite, frais de soutien social, frais d'études et de communication) ;
- les entrepôts, munitions et explosifs, les pièces détachées et composants pour l'entretien de l'équipement, les matériaux de construction, les fournitures de bureau, le carburant, l'habillement, etc. ;
- l'équipement, tel que les véhicules, les armes, les machines et le mobilier ;
- la construction de locaux ou la location de terrains et de bâtiments ;
- les services professionnels et spécialisés, tels que les consultations, les services sous-traités et les programmes de recherche ou de développement.

Encadré 2. Quels sont les principes d'une bonne programmation budgétaire ?

1. **Exhaustivité.** Le budget doit couvrir toutes les opérations budgétaires du gouvernement, ce qui inclut toutes les dépenses et recettes publiques. L'exhaustivité du budget permet d'effectuer les meilleurs choix politiques sur la base d'un aperçu complet des ressources disponibles.
2. **Prévisibilité.** Les institutions gérant les fonds publics doivent avoir une certaine visibilité sur les allocations dont elles vont disposer afin de pouvoir planifier leurs opérations à moyen terme. En la matière, la stabilité des flux financiers favorise une bonne planification et une prestation efficace et efficiente des services.
3. **Possibilité de contestation.** Aucune rubrique du budget ne doit pouvoir prétendre à un financement automatique. Le financement de toute opération menée par l'État doit être régulièrement examiné et évalué afin de veiller à la hiérarchisation des priorités et à la performance optimale des institutions chargées de dépenser les fonds publics.
4. **Transparence.** Toutes les informations nécessaires à une prise de décision budgétaire judicieuse doivent être mises à disposition dans un format accessible, et de façon systématique et opportune. Les informations budgétaires doivent être précises, fiables et exhaustives.
5. **Périodicité.** Le budget doit couvrir une période déterminée. Il s'agit généralement d'une année. Le processus d'élaboration du budget doit suivre un calendrier précis et fiable, déterminé et publié à l'avance.

Source : « *Effective Financial Scrutiny: The Role of Parliament in Public Finance* », *World Bank Parliamentary Staff Training Program*, p. 19, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/110391587967339662/pdf/World-Bank-Parliamentary-Staff-Training-Program-Effective-Financial-Scrutiny-The-Role-of-Parliament-in-Public-Finance.pdf>

Tableau 1. Quelles institutions de défense et de sécurité sont financées par le budget de l'État ?

Volet budgétaire	Institutions
Défense nationale	<ul style="list-style-type: none"> • Les forces armées, dans l'exécution de leurs missions sur le territoire et dans les opérations extérieures. • L'administration civile du secteur militaire, qui inclut la Présidence de la République, la Primature, le ministère de la Défense et les agences gouvernementales exerçant des activités liées à la défense. • Les forces paramilitaires. Il s'agit de forces à statut militaire contribuant à la sécurité intérieure, telles que la gendarmerie ou la garde nationale. (Ces activités peuvent néanmoins figurer dans le budget du ministère de la Défense ou celui de l'Intérieur.)
Sécurité intérieure	<ul style="list-style-type: none"> • La police et les autres forces chargées du maintien de l'ordre public et du respect de la loi (gendarmerie, garde nationale, eaux et forêts). • L'administration civile de la police et des autres forces chargées du maintien de l'ordre public (gérées par le ministère de l'Intérieur). • L'administration territoriale (gouverneurs, préfets, sous-préfets, maires).
Surveillance et gestion des frontières	<ul style="list-style-type: none"> • L'administration des douanes (ministère des Finances). • Toutes les autres forces.
Secours et protection civile	<ul style="list-style-type: none"> • Sapeurs-pompiers militaires. • Agence de protection civile .
Système pénitentiaire	L'administration des prisons. Ces activités peuvent figurer dans le budget du ministère de l'Intérieur ou celui de la Justice.
Renseignements	Les services de renseignement. Ceux-ci peuvent être civils ou militaires. En règle générale, plusieurs administrations accomplissent des activités liées au renseignement qui peuvent figurer dans le budget de la Présidence de la République ou du ministère de la Défense, de l'Intérieur ou de la Justice en tant que services directement rattachés au pouvoir exécutif.
Gestion stratégique de la sécurité	Le Conseil national de sécurité. Il peut s'agir d'une institution autonome sur le plan administratif ou d'un département consultatif sous la direction du chef de l'exécutif.

Qu'est-ce que la programmation budgétaire à moyen terme et comment s'applique-t-elle au secteur de la sécurité ?

La programmation budgétaire à moyen terme consiste à combiner financement et planification. Appliquée au secteur de la sécurité, cette méthode établit un lien entre la gestion financière des principaux prestataires de sécurité et de justice et les processus de planification et de formulation des stratégies de défense et de sécurité de l'État.

L'objectif de la programmation budgétaire à moyen terme au sein du secteur de la sécurité est de prendre en compte les besoins financiers des principaux prestataires de sécurité et de justice sur le moyen terme (c'est-à-dire dans une fourchette de deux à cinq ans). La programmation budgétaire à moyen terme appliquée au secteur de la sécurité permet de concilier les stratégies de l'État en matière de défense et de sécurité avec ses capacités financières réelles et anticipées. Des fonds publics sont alloués aux institutions de sécurité chargées de gérer les ressources publiques. Ainsi, la police ou les services de renseignement se voient remettre des sommes budgétées en fonction d'estimations à moyen terme. Cela doit se faire en accord avec l'ensemble des objectifs budgétaires de l'État.

La programmation budgétaire à moyen terme de la défense et de la sécurité est justifiée par :

- l'examen périodique de l'environnement stratégique et de sécurité ;
- l'évaluation du niveau de ressources financières disponibles ;
- l'évolution des menaces de sécurité qui pèsent sur la société à moyen terme ;
- les coûts générés par des opérations onéreuses, telles que les opérations de maintien de la paix ou de guerre ; et

- l'augmentation des besoins dans d'autres secteurs publics tels que la santé, l'éducation ou le développement social.

Dans de nombreux pays en développement, la programmation budgétaire à moyen terme au sein du secteur de la sécurité s'inscrit dans des cadres de dépenses à moyen terme (voir encadré 3).

Qu'est-ce qu'une loi de programmation militaire et de la sécurité intérieure ?

Le Niger a été le premier pays à se doter d'une loi quinquennale de programmation militaire (2004-2008), suivi par le Mali en 2015 et par le Burkina Faso en 2017.

En finances publiques, la loi de programmation militaire ou la loi de programmation de la sécurité intérieure vise à établir une programmation pluriannuelle des dépenses que l'État consacrées à ses forces armées et de sécurité. Des crédits proportionnés sont ainsi réservés dans les lois de finances annuelles pour faire face aux engagements définis dans la loi de programmation.

Ce type de lois déroge au principe d'annualité budgétaire, car la nature des dépenses de sécurité et l'évolution des menaces à la sécurité exigent une anticipation, une planification et des engagements sur une durée relativement longue pour les aspects liés au personnel et aux équipements.

Quel est l'avantage de la programmation budgétaire à moyen terme dans l'élaboration d'une stratégie nationale de sécurité ?

La programmation budgétaire à moyen terme dans le secteur de la sécurité est souvent associée à la formulation d'une stratégie nationale de sécurité (également appelée « politique nationale de sécurité »). La formulation d'une stratégie nationale de sécurité permet de faire face à l'évolution des défis sécuritaires internes et externes auxquels l'État est confronté.

Dans le cadre du processus de formulation d'une stratégie nationale de sécurité, la programmation budgétaire à moyen terme permet de planifier l'utilisation optimale des ressources de l'État en matière de défense et de sécurité à moyen terme (entre trois et cinq ans).

Encadré 3. Les cadres de dépenses à moyen terme

Les cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) offrent une approche intégrée de la planification et de la programmation budgétaire des politiques de l'État. Ils permettent aux pays d'évaluer les dépenses sur une période de trois ans à partir de la situation actuelle.

Le CDMT a pour objectif de faire le lien entre la planification stratégique à moyen terme et le processus de programmation budgétaire annuelle. De cette façon, les dépenses sont effectuées en fonction de priorités clairement établies et des ressources disponibles.

Lorsqu'il est appliqué aux principaux prestataires de sécurité et de justice, le CDMT inclut les étapes suivantes :

- énumération exhaustive des principaux prestataires de sécurité et de justice ;
- détermination de leurs objectifs et priorités et obtention d'un consensus en la matière ;
- évaluation des activités nécessaires pour réaliser ces objectifs et priorités ;
- estimation du coût de ces activités ; et
- autorisation de dépenser les fonds.

Voir : Banque mondiale, *Public Expenditure Management Handbook* (Washington : Banque mondiale, 1998, <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/handbook/pem98.pdf>)

Qu'est-ce que la programmation budgétaire axée sur les résultats et comment s'applique-t-elle au secteur de la sécurité ?

La programmation budgétaire axée sur les résultats (ou programmation budgétaire axée sur la performance) est une méthode de programmation budgétaire selon laquelle les coûts engendrés par les programmes de l'État sont évalués en fonction des résultats concrets attendus par ses principaux acteurs. Cette méthode de programmation budgétaire permet de faire en sorte que les prestataires de sécurité et de justice offrent au contribuable un meilleur rapport coût-efficacité.

Pendant longtemps, la défense et la sécurité ont été perçues dans les États sahéliens, en Afrique subsaharienne mais également ailleurs, comme n'ayant pas de prix mais simplement des coûts. La rationalité de la dépense publique n'était pas nécessairement appliquée. Or, des changements sont progressivement apportés pour faire face aux attentes et exigences des institutions nationales et internationales et, surtout, de l'opinion publique.

La programmation budgétaire axée sur les résultats permet de mesurer les coûts de fonctionnement des institutions de défense et de sécurité par rapport aux produits et aux résultats de leurs activités. De ce fait, il importe que les institutions du secteur de la sécurité :

- assignent à leurs opérations des objectifs mesurables en termes de résultats et d'impacts ;
- définissent la façon dont les résultats et leurs impacts seront évalués ; et
- inscrivent ces résultats et leurs impacts escomptés dans leurs documents de budget et leurs rapports (redevabilité).

Encadré 5. Le rapport coût-efficacité

Le rapport coût-efficacité implique que les prestataires de sécurité et de justice fournissent des résultats qui justifient le prix payé par le contribuable. Ce principe permet de faire en sorte que les services répondent aux véritables besoins et aux priorités des contribuables en matière de sécurité.

Pour évaluer le rapport coût-efficacité des institutions du secteur de la sécurité, il convient de poser les trois questions suivantes :

- **Gestion des ressources** : les ressources (personnel, bâtiment, équipements, etc.) mises à disposition des institutions de défense et de sécurité leur permettent-elles de mener leurs activités sans générer de coûts disproportionnés ?
- **Efficience** : les institutions de défense et de sécurité ont-elles atteint leurs objectifs en utilisant le moins de ressources possible ?
- **Efficacité** : les institutions de défense et de sécurité ont-elles atteint les objectifs politiques fixés dans le cadre du budget alloué ?

Adapté de : Hans Born, Phillip Fluri, Anders Johnsson, Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité : principes, mécanismes et pratiques (Genève : DCAF, 2003), p. 132

Encadré 4. Qu'est-ce qu'une stratégie nationale de sécurité ?

Une stratégie nationale de sécurité est un cadre qui décrit les politiques prévues par l'État, et plus généralement par les pouvoirs publics, pour assurer la sécurité des citoyens et du territoire et pour défendre les intérêts vitaux de l'État. Une telle stratégie permet notamment de :

- s'assurer que le gouvernement considère toutes les menaces de façon exhaustive ;
- définir des critères d'efficacité pour les prestataires de sécurité et de justice ;
- guider la mise en œuvre des stratégies propres aux institutions de défense et de sécurité ;
- construire et établir un consensus national autour des principaux défis de sécurité ; et
- renforcer la coopération et la confiance régionale et internationale en matière de défense et de sécurité.

Adapté de : DCAF Backgrounder, Politique de sécurité nationale (Genève : DCAF, 2005), p. 1-2

Encadré 6. Programmation budgétaire axée sur les résultats dans le secteur de la sécurité : définir les apports, les résultats et leur impact

- **Les apports** désignent les ressources que reçoit ou acquiert une organisation pour mener à bien ses activités. Il s'agit, par exemple, du matériel nécessaire à la police pour assurer le maintien de l'ordre dans le cadre de son mandat (caméras de vidéosurveillance, etc.).
- **Les résultats** sont les objectifs concrets et mesurables atteints par les principaux prestataires de sécurité et de justice dans le cadre de leurs activités. Il peut s'agir, par exemple, du nombre de conducteurs en excès de vitesse appréhendés par la police au cours d'une opération ciblée ou de la réduction du taux de criminalité. Les résultats sont souvent plus faciles à mesurer que leur impact à plus long terme.
- **L'impact** désigne l'ensemble des effets d'une opération donnée. Sur la base de l'exemple cité ci-dessus, l'impact potentiel de l'opération de police pourrait être un environnement de circulation plus sûr pour les usagers de la route et les citoyens en général. L'impact d'une opération de maintien de l'ordre est beaucoup plus difficile à mesurer que les résultats immédiats de cette même opération. En outre, il est plus difficile de quantifier dans quelle mesure une institution publique telle que la police a contribué à produire l'impact de l'opération considérée.

Adapté de : « Base de données de l'OCDE sur les pratiques et procédures budgétaires, phase II » (Paris : OCDE, 2006), p. 5, <http://www.oecd.org/dataoecd/21/24/39628689.pdf>

Quels sont les avantages de la programmation budgétaire axée sur les résultats et de son application dans le secteur de la sécurité ?

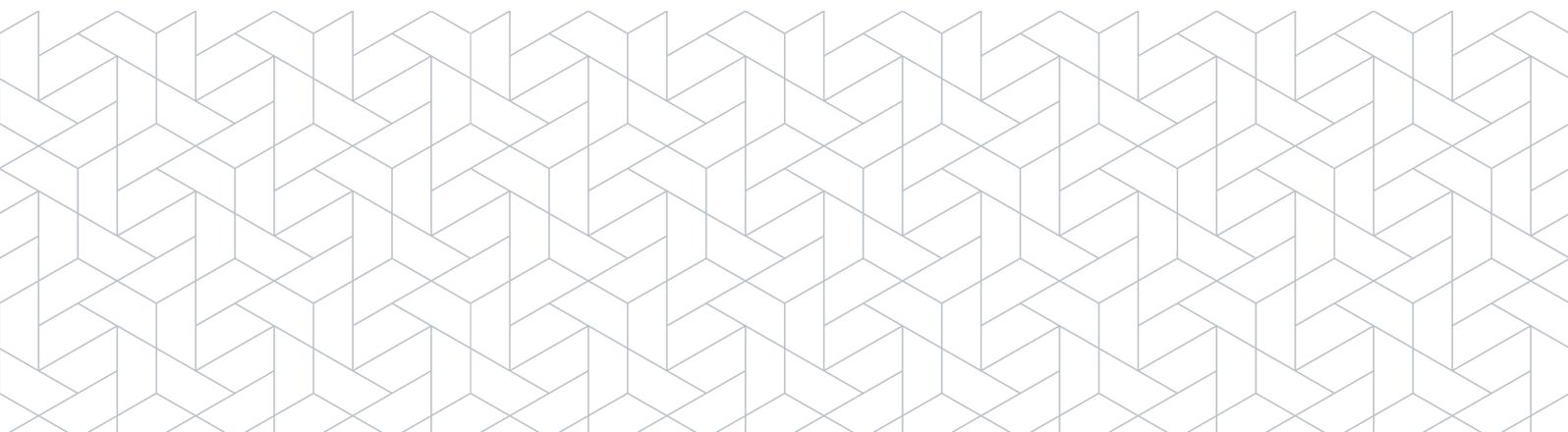
La programmation budgétaire axée sur les résultats permet aux autorités et aux institutions de défense et de sécurité de se fixer des objectifs mesurables. Elle complète la méthode plus classique de budgétisation par poste qui, elle, met l'accent sur la définition et la quantification des apports. En outre, la programmation budgétaire axée sur les résultats permet de :

- se concentrer davantage sur les résultats et sur l'impact que les prestataires de sécurité et de justice sont censés atteindre en retour des fonds publics qu'ils reçoivent ;
- déterminer les ressources dont ces prestataires ont besoin pour mener leurs opérations ;
- assurer l'adéquation entre les ressources demandées et les objectifs formulés par les prestataires ;
- favoriser l'allocation de ressources budgétées aux activités/programmes qui fournissent les meilleurs résultats et produisent des résultats positifs ;
- promouvoir une vision holistique des activités et programmes du gouvernement en matière de sécurité ; et
- suivre la rentabilité des opérations dans le secteur de la sécurité, avec des objectifs et des indicateurs de performance clairs.

Le tableau ci-après présente des exemples d'objectifs et indicateurs de performance susceptibles d'être utilisés pour appliquer la méthode de programmation budgétaire axée sur les résultats dans le cadre d'opérations de maintien de l'ordre.

Tableau 2. Objectifs de performance et indicateurs budgétaires : exemples d'application aux objectifs fixés par les autorités

Objectifs fixés par les autorités	Exemples d'objectifs de performance	Exemples d'indicateurs de performances
Réduction de la criminalité	Réduire les agressions dans les lieux publics de 25 % au cours de l'exercice financier.	Nombre d'agressions dans des lieux publics signalées à la police cette année, par rapport à l'année précédente.
Hausse du taux d'élucidation des crimes	Au moins 30 % des crimes signalés sont élucidés et transmis au parquet.	Nombre d'enquêtes clôturées et de criminels retrouvés par la police et déférés au parquet, par rapport au nombre total de crimes enregistrés.
Visibilité et accessibilité de la police	Au moins 85 % des citoyens qui ont affaire à la police sont satisfaits des délais de service.	<ul style="list-style-type: none"> • Délai de réponse du numéro du standard. • Délai d'attente pour la délivrance de passeports, cartes d'identité nationale, cartes de séjour. • Délai de traitement des dossiers pour la délivrance de permis de port d'armes.
Maillage territorial de l'armée	Tous les départements ou toutes les zones de défense sont pourvus d'une unité militaire de la taille d'une brigade.	Nombre de casernes construites et d'unités installées par département/ zone de défense.



Renforcer le contrôle financier du secteur de la sécurité : le rôle des inspections générales des armées et services de sécurité

03

Objectifs d'apprentissage de ce chapitre

Au terme de ce chapitre, les lecteurs pourront :

- Comprendre le rôle des inspections dans le cadre du contrôle administratif de gestion et de performance.
- Comprendre les défis auxquels font face les services d'inspection au Sahel.

Pourquoi un service d'inspection pour les forces de défense et de sécurité ?

Dans les organisations (services publics, entreprises, société civile, etc.), les fonctions de gestion opérationnelle et de surveillance sont souvent séparées pour garantir la transparence, le contrôle et l'efficacité.

Inspecter, c'est donc examiner dans un but de contrôle, de surveillance, de vérification, mais également de conseil afin d'optimiser l'utilisation des ressources et de prévenir les fautes de gestion.

Ainsi, comme toute organisation, les forces de défense et de sécurité disposent de services d'inspection ayant un mandat de contrôle. Dans leur contexte administratif, le rôle des inspections s'apparente à l'audit interne. Il s'agit d'une activité indépendante et objective qui donne à l'organisation une certaine garantie concernant ses procédures et opérations en vérifiant l'exactitude et la pertinence des informations organisationnelles ou financières.

Fonctionnellement indépendante de la chaîne d'exécution, l'inspection contribue à créer de la valeur ajoutée en développant une sorte de « maintenance préventive » et de contrôle de proximité préalable et complémentaire à la

supervision exercée par les ISC, lesquelles sont indépendantes à la fois de la chaîne d'exécution et de la chaîne de commandement des armées, des services de police et du gouvernement.

Le contrôle administratif exercé par les services d'inspection se distingue du contrôle de régularité financière assuré par les délégués du contrôle financier. Ce dernier est intégral dans la chaîne de dépense en ce sens qu'il porte (ou est censé porter) sur toutes les opérations financières. Il est aussi intégré, dans la mesure où il intervient au cours de la procédure. Il n'intervient ni *a priori*, ni *a posteriori*.

A contrario, le contrôle réalisé par l'inspection peut se déployer *a priori* (alerte sur des risques, conseil, etc.) et surtout *a posteriori* (vérifications, identification de fautes, proposition de sanction, etc.).

Suivant le cadre juridique qui les régit, les inspections peuvent ou non s'autosaisir, élaborer et exécuter des plans de contrôle systématique et aléatoire ou ad hoc, à la demande des institutions habilitées ou à la suite de dénonciations.

Au Sahel, le Burkina Faso dispose de l'Inspection générale des forces armées et de l'Inspection technique des services du ministère de la Sécurité.

Le Mali possède l'Inspection générale des armées et services et l'Inspection des services de sécurité et de protection civile.

La Mauritanie dispose de l'Inspection générale des forces armées et de sécurité.

Le Niger présente l'Inspection générale des armées et de la gendarmerie et l'Inspection générale des services de sécurité.

Quant au Tchad, il dispose d'un Contrôleur général des armées et des inspections générales de la police nationale, de la gendarmerie nationale et de la garde et nomade.

Quelles sont les différences et les complémentarités entre le contrôle de gestion, le contrôle opérationnel et le contrôle de performance ?

Le contrôle de gestion porte sur la régularité des dépenses et procédures budgétaires. Il vise à vérifier l'intégrité des opérations engageant les finances publiques, ainsi qu'à déceler les fautes de gestion et trouver leur origine.

Au-delà de la régularité des dépenses, les inspections des armées et des services de sécurité s'assurent également de la bonne maintenance des équipements et infrastructures dans le cadre du contrôle opérationnel. Cette deuxième dimension consiste à vérifier l'état opérationnel de l'armement et des hommes et femmes, mais également la fiabilité des systèmes de soutien (approvisionnement, alimentation, campement), d'information (transmissions), etc.

Le contrôle de performance est au carrefour des deux premiers types de contrôle pour lesquels les objets de contrôle sont différents, d'une part les ressources financières et d'autre part, l'état du matériel, des procédures opérationnelles et des hommes et femmes qui servent l'institution. Ce troisième type de contrôle consiste à examiner l'impact des ressources mises à disposition et de l'exécution des tâches assignées aux institutions prestataires de sécurité sur la population et sur l'État afin de voir s'il en résulte une amélioration de la sécurité. Grâce à la mobilisation d'indicateurs appropriés, les inspections peuvent apprécier les résultats obtenus par les armées et services de police et constituer un baromètre utile aux forces de défense et de sécurité elles-mêmes, aux décideurs politiques et aux citoyens.

Cependant, les services d'inspection n'ont pas toujours les moyens de satisfaire convenablement les attentes sur ces trois niveaux de contrôle.

Plusieurs facteurs affectent leurs propres performances.

Quel est le positionnement institutionnel des services d'inspection dans l'organisation des armées et des corps de la sécurité publique ?

Le positionnement institutionnel des inspections est un élément clé d'appréciation de leur importance relative dans le système décisionnel et de contrôle.

En général, les inspections des services de sécurité dépendent des ministres de l'Intérieur et de la Sécurité. Dans la plupart des pays, elles ont des dotations budgétaires très limitées et la fréquence et l'ampleur des contrôles qu'elles effectuent sont insuffisantes pour lutter véritablement contre la corruption et l'inefficacité opérationnelle.

Les inspections des armées dépendent également des ministres de la Défense, sauf au Niger où elle est rattachée à la Présidence de la République. Cette caractéristique peut constituer un atout (indépendance vis-à-vis du ministère de la Défense et des armées) ou un handicap (défaut de proximité, collecte limitée d'informations, etc.).

Dans les deux cas, la prééminence, voire la présence des chefs d'état-major et des directeurs centraux sur les inspecteurs, en raison de leur pouvoir décisionnel et d'une certaine perception de l'inspection, parfois considérée comme une « voie de garage », est telle qu'il importe de reconsidérer et de (re)valoriser les inspections et les missions essentielles qu'elles mènent.

Qui sont les inspecteurs en charge des contrôles et audits ?

L'inspection reste un corps de seconde carrière où la seule qualification professionnelle ne pourrait suffire à exercer des responsabilités de contrôle. Outre la compétence, l'expérience confère l'autorité nécessaire à l'accomplissement de la mission.

En dehors des officiers supérieurs dotés de compétences en gestion financière, plusieurs autres officiers issus de différentes armes exercent des fonctions d'inspecteur sous l'autorité d'un inspecteur général, avec un personnel de soutien.

Quels sont les défis rencontrés par les services d'inspection des forces de défense et de sécurité ?

Les services d'inspection sont souvent confrontés à l'instabilité et parfois aux compétences limitées de leur personnel, à des moyens humains et matériels insuffisants et à une autonomie d'initiative restreinte, voire nulle.

De plus, les inspections des armées et des services de sécurité entretiennent peu de relations fonctionnelles avec les organes de contrôle externe, interministériels et supérieurs (Inspection générale des finances, Inspection générale d'État, Cour des comptes, etc.).

Renforcer le contrôle financier du secteur de la sécurité : le rôle du Parlement

04

Objectifs d'apprentissage de ce chapitre

Au terme de ce chapitre, les lecteurs pourront :

- Comprendre le rôle du Parlement dans le contrôle financier du secteur de la sécurité.
- Définir le travail du Parlement lors de chaque étape du budget annuel.
- Décrire les outils de contrôle financier du Parlement.
- Expliquer les fonctions et structures des commissions parlementaires intervenant dans le contrôle financier.
- Définir et répondre aux principaux défis qui se posent au Parlement dans sa mission de contrôle financier.

Quel est le rôle du Parlement dans le contrôle financier du secteur de la sécurité ?

Le rôle du Parlement est de s'assurer que les besoins et intérêts des citoyens en matière de sécurité soient pris en compte dans le processus de programmation budgétaire. Il incombe également au Parlement de demander aux autorités exécutives des comptes sur l'utilisation des fonds publics, y compris dans le secteur de la sécurité.

Le contrôle financier du secteur de la sécurité mobilise le Parlement dans deux de ses fonctions fondamentales : la fonction législative et la fonction de contrôle.

- **La fonction législative.** Le Parlement établit et modifie le cadre juridique de responsabilité financière des institutions de défense et de sécurité. Il promulgue le budget annuel sous forme de loi et adopte les lois régissant la gestion des ressources humaines (statut des forces armées et de police) et matérielles des institutions de sécurité, ainsi que les mandats de leurs organismes de contrôle.
- **La fonction de contrôle.** Le Parlement examine le budget des institutions de sécurité. Dans de nombreux pays, y compris ceux du Sahel, le Parlement et ses commissions spécialisées ont le droit de modifier le document de budget avant son adoption. Les parlementaires débattent régulièrement en session plénière ou en commission du caractère approprié des demandes de financement soumises par le gouvernement. Cela suppose de mettre en perspective ces demandes, les menaces qui pèsent sur la sécurité nationale et la situation budgétaire du pays. Les parlements peuvent également contester les politiques de dépenses des institutions de sécurité. Pour ce faire, ils peuvent organiser des audiences publiques au cours desquelles les fonctionnaires chargés des dépenses de sécurité peuvent être appelés à expliquer l'objet et les modalités de ces dépenses.

Cependant, la contrainte de voter un budget à l'équilibre, en tenant compte des normes communautaires (de l'UEMOA, par exemple) et des objectifs économiques définis par le gouvernement, limite quelque peu le droit d'amendement des députés. En effet, aucun amendement à un projet de loi de finances ne peut être proposé et adopté par le Parlement en plénière, sauf exceptions strictement limitées et motivations appuyées par des développements de moyens le justifiant dans le respect de l'équilibre des finances publiques.

Par ailleurs, les parlementaires peuvent effectuer des visites pour constater l'effectivité de certaines dépenses et produire des rapports parlementaires sur l'exécution des dépenses de sécurité.

Le vote de lois de programmation militaire et de programmation de la sécurité intérieure donne également l'occasion au Parlement de se prononcer sur la politique de défense et de sécurité – un domaine qui, dans la pratique des régimes politiques présidentiels de l'espace sahélien, est considéré (à tort) comme exclusif à l'exécutif, et notamment à son chef, le président de la République, car les politiques de défense et de sécurité sont du domaine de la loi. Et le président de la République, chef suprême des armées, exécute la fonction suprême de commandement qui consacre la subordination des armées à l'autorité politique légitime.

Encadré 7. Que comprend le cadre juridique de responsabilité financière du secteur de la sécurité ?

Les lois sur la responsabilité financière offrent un cadre permettant la gestion des fonds et des biens publics. Parmi ces lois, on peut citer :

- la Constitution de l'État, qui définit la séparation des pouvoirs et le rôle de contrôle du Parlement ;
- les lois relatives à l'administration financière, qui règlent les transactions de fonds publics ;
- les lois relatives à la responsabilité financière, qui visent à accroître la transparence des mécanismes de dépenses publiques ;
- les lois et règlements prévoyant la création de ministères dotés de fonctions précises de contrôle financier (comme le ministère des Finances) ;
- les lois prévoyant la création des ISC (Cour des comptes) ou de la fonction de Vérificateur général ;
- les lois nationales anticorruption et les conventions internationales ratifiées ; et
- la loi organique relative aux lois de finances, le budget de l'État qui, une fois voté par le Parlement et promulgué par le président de la République, a force de loi.

Quelles sont les commissions parlementaires impliquées dans le contrôle financier du secteur de la sécurité ?

Le contrôle financier du secteur de la sécurité nécessite l'intervention de deux principaux types de commissions parlementaires.

- **Les commissions dotées d'une expertise financière.** Il s'agit d'organes parlementaires spécialisés qui formulent des recommandations en session plénière sur la gestion des ressources publiques. Ces commissions prodiguent des conseils aux députés sur la façon dont ils peuvent veiller à ce que les lois ou décisions relatives au budget national et aux dépenses publiques soient correctement appliquées.
- **Les commissions dotées d'une expertise en matière de défense et/ou de sécurité.** Les commissions parlementaires en charge de la défense et de la sécurité sont des organes spécialisés dans les questions relatives aux forces armées, à la sécurité nationale et aux affaires étrangères, aux affaires intérieures et aux services de renseignement. Elles émettent des avis et formulent des recommandations pendant la session plénière du Parlement. Ces avis et recommandations portent sur les lois ou décisions relatives à la défense nationale et à la sécurité des citoyens qui sont susceptibles d'avoir une incidence sur les finances de l'État.

Quel droit les commissions spécialisées ont-elles de modifier le document de budget avant son adoption ?

La discussion budgétaire est l'occasion pour les parlementaires d'analyser et de se prononcer sur le bien-fondé des choix du gouvernement en matière de défense et de sécurité, qui se reflètent dans ses demandes de financement. Dans le cadre particulier des projets de loi de finances, l'exercice du droit d'amendement doit garantir l'équilibre des finances publiques. À ce titre, les amendements des parlementaires ne doivent pas avoir pour conséquence d'alourdir les charges. Un amendement, pour être recevable, ne doit pas entraîner de modification de la structure du budget et doit s'accompagner d'arguments justifiant sa pertinence.

En règle générale, les commissions spécialisées (notamment la commission en charge de la défense et de la sécurité) sont très peu associées au débat budgétaire. La commission en charge des finances assure la direction technique du processus parlementaire d'étude et d'adoption et peut associer la commission spécialisée à l'audition des ministres concernés à l'étape de présentation du projet de budget.

Des observations portant sur les volumes financiers concernés sont quelquefois insérées dans les rapports pour avis établis par les membres des commissions à partir des réponses de l'administration aux questions parlementaires. Les travaux en commission des finances et de la défense offrent en principe l'occasion aux rapporteurs d'approfondir certains sujets propres au fonctionnement financier de la défense.

Encadré 8. Quel est le rôle des commissions parlementaires en charge de la défense et de la sécurité ?

Les commissions parlementaires en charge de la défense et de la sécurité contribuent à :

- élaborer le cadre législatif du secteur de la défense et de la sécurité ;
- formuler des recommandations sur l'utilisation du budget et contrôler les dépenses ;
- examiner la politique de défense et la stratégie de sécurité du gouvernement ;
- délibérer sur les engagements et traités internationaux à ratifier par le Parlement ;
- conseiller le Parlement sur le recours à la force et le déploiement de troupes à l'étranger ;
- examiner la nomination des hauts responsables des institutions de défense et de sécurité ; et
- suivre la politique du personnel et la situation des droits humains.

Source : *Développement de l'intégrité et réduction de la corruption dans le secteur de la défense : recueil des meilleures pratiques (Genève : OTAN-DCAF, 2013), p. 238-239*

Quel est le rôle du Parlement dans la phase de préparation du budget ?

Généralement, le pouvoir exécutif dirige la phase d'adoption du budget sans la participation officielle du Parlement. Cependant, la préparation du budget ne doit pas nécessairement se dérouler à huis clos. Elle fait de plus en plus l'objet de débats publics faisant intervenir des parlementaires et des représentants de la société civile. La participation des parlementaires à la phase d'élaboration du budget intervient au cours des présentations en commissions et des débats en session plénière. Ces débats sont souvent suscités par des discussions au sein des partis politiques représentés au Parlement. Ils sont de nature à influencer sur la préparation du budget dans les cas où :

- la préparation du budget s'inscrit dans le cadre d'un processus plus large de planification, tel que la formulation d'une stratégie nationale de sécurité ;
- des changements majeurs dans l'environnement de sécurité de l'État exigent la participation des parlementaires à la planification ; ou l'intervention des députés est rendue nécessaire par l'apparition de failles dans la gestion financière précédente et de cas de corruption au sein des principaux prestataires de sécurité et de justice.

La participation du Parlement à la phase d'élaboration du budget peut inclure l'examen d'un avant-projet de budget publié par le gouvernement. L'OCDE recommande que ce document préalable « formule explicitement les objectifs de la politique économique et budgétaire à long terme du gouvernement, ainsi que les intentions de sa politique économique et budgétaire pour l'exercice financier à venir et, au minimum, les deux années suivantes² ».

Qu'est-ce que le débat d'orientation budgétaire ?

Le débat d'orientation budgétaire (DOB) est l'occasion pour le Parlement d'intervenir durant la phase de préparation du budget. Une fois que les documents budgétaires pluriannuels et de cadrage ont été élaborés et validés par le Conseil des ministres, le ministre des Finances les transmet au Parlement afin que le débat se tienne, et ce, au plus tard le 30 juin de l'année civile. Les orientations en matière de défense et de sécurité présentées dans ces documents sont censées donner lieu à un débat et donnent aux parlementaires une première idée de l'évolution de

2 OCDE, « Transparence budgétaire : les pratiques de l'OCDE », Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, vol. 1, n° 3 (2002), p. 9.

la situation budgétaire et des besoins de crédits du secteur de la sécurité et de la défense, en amont de la discussion sur le projet de loi de finances de l'année à venir. *In fine*, l'objectif du DOB est de susciter un débat parlementaire autour des grandes orientations de politiques publiques (y compris en matière de sécurité) et de leur impact sur la trajectoire des finances publiques.

Quel est le rôle du Parlement dans la phase d'adoption du budget ?

Le rôle du Parlement dans la phase d'adoption du budget est fondamental. En effet, c'est à ce stade que le Parlement reçoit le document de budget de l'exécutif et l'examine. La mesure dans laquelle le Parlement peut amender le budget et ses diverses composantes, y compris les volets « défense et sécurité », avant de le promulguer en loi, varie d'un pays à l'autre. Cet aspect dépend des pouvoirs conférés au Parlement par la Constitution du pays. De ce fait, les pouvoirs du Parlement et de ses commissions et sous-commissions spécialisées peuvent varier sur une gamme qui s'étend d'illimités à très limités, comme le montrent les exemples suivants :

- **Pouvoirs illimités.** En Suède et en Finlande, les Parlements ont le droit de modifier tout poste budgétaire, y compris ceux qui concernent la défense et la sécurité. Ils peuvent le faire même si cela entraîne la hausse du montant total des dépenses ou la création de nouveaux postes budgétaires. En comparaison, le Congrès des États-Unis dispose d'un fort pouvoir de décision pour modifier les lignes budgétaires afin de prendre en compte les évolutions dans les priorités du pays en matière de défense et de sécurité.
- **Pouvoirs restreints.** En Suisse et en Espagne, les Parlements peuvent appliquer des amendements au budget, mais sans modifier le montant total des dépenses budgétisées.
- **Pouvoirs limités.** Les Parlements du Royaume-Uni et du Canada peuvent proposer des modifications du budget, mais uniquement si cela contribue à réduire les dépenses budgétisées.

Dans les pays sahéliens, dont 3 sont soumis aux normes budgétaires de la zone UEMOA, les pouvoirs d'amendement sont relativement limités.

Dans la majorité des pays, le budget national et ses volets « défense et sécurité » sont, en général, adoptés par le Parlement moyennant quelques amendements mineurs. Seuls quelques pays tels que l'Afrique du Sud, la Nouvelle-Zélande et l'Australie assimilent le vote de la

loi budgétaire par le Parlement à un vote de confiance dans le gouvernement.

Quelles sont les étapes du contrôle parlementaire dans la phase d'adoption du budget ?

La commission des finances du Parlement est l'organe en charge de l'étude du projet de loi de finances avant le débat en séance publique. Le rapporteur produit un rapport à l'attention de la plénière. C'est l'occasion, pour les commissaires, de prendre connaissance des choix arrêtés par l'exécutif. En plus du rapporteur général, qui est chargé d'établir le rapport d'équilibre général du budget et d'évaluer la qualité des informations et hypothèses qui la sous-tendent, des rapporteurs spéciaux peuvent être désignés pour être les correspondants permanents des ministères, notamment les ministères de la Défense et de la Sécurité. Ces rapporteurs spéciaux étant spécialement habilités à apprécier l'exécution des programmes antérieurs en matière de défense et de sécurité, ils sont plus à même d'évaluer le caractère réaliste des prévisions de recettes et de dépenses. Les travaux en commission des finances, de la défense et de la sécurité précédant l'adoption sont l'occasion, pour les rapporteurs, d'approfondir certains sujets propres au fonctionnement financier de la défense.

La commission des finances doit pouvoir auditionner les ministres de la Défense et de la Sécurité et les hauts fonctionnaires (gestionnaires et responsables de programmes de défense et de sécurité) sur les programmes dont ils ont la charge et pour lesquels ils demandent des crédits.

Cependant, en général et dans la pratique des États membres de l'UEMOA, seuls les ministres ou les personnalités que le gouvernement aurait habilités interviennent en commission. Bien que le Parlement et ses commissions disposent d'un pouvoir de convocation de tout agent public, ils se privent bien souvent de cette prérogative (en évoquant le motif protocolaire, la préséance et le « respect » de l'institution parlementaire qui voudraient que les membres du gouvernement eux-mêmes se présentent aux convocations des membres du Parlement). Et si les parlementaires sollicitent tout de même l'audition d'un gestionnaire de fonds publics, par exemple, le ministre de tutelle ne lui accordera pas l'autorisation de se présenter. Dans un cas comme dans l'autre, l'institution parlementaire est privée d'une source d'information qui pourrait lui donner les moyens de proposer des amendements éclairés pour l'exercice de sa mission de contrôle.

Tableau 3. Chronologie de l'examen du budget de défense et de sécurité par le Parlement

Séquence chronologique	Actions
Examen	La commission du budget ou des finances examine le budget de la sécurité déposé par le pouvoir exécutif.
Amendement	La commission du budget ou des finances se coordonne avec les commissions spécialisées et formule des commentaires sur la proposition de budget.
Soumission	Le président de la commission du budget ou des finances soumet le rapport de synthèse sur le budget à la séance plénière.
Réponse	Le gouvernement répond officiellement au Parlement. Cela ne signifie pas forcément que les observations de la commission du budget seront adoptées.

Quel est le rôle du Parlement dans la phase d'exécution du budget ?

Le rôle primordial est dévolu aux commissions des finances qui, au cours de l'exercice budgétaire, veillent à la bonne exécution de l'autorisation donnée par le Parlement. L'exécutif a l'obligation de transmettre chaque trimestre au Parlement, à titre d'information, des rapports sur l'exécution du budget et l'application du texte de la loi de finances, y compris en matière de défense et de sécurité.

Les parlements peuvent mener des investigations sur place, réaliser des contrôles sur pièce ou obtenir des informations auprès des services compétents des ministères de la Défense et de la Sécurité. Ils ont accès à tous les organismes qui concourent à l'exécution budgétaire et qui gèrent des fonds publics, y compris dans le domaine de la défense et de la sécurité, tout en assurant le respect du secret de la défense nationale et en s'adaptant aux exigences de la sécurité nationale.

Les dérogations, lorsqu'elles existent, doivent affranchir le Parlement non pas de sa mission de contrôle, mais des procédures normales, tout en prévoyant des procédures spéciales. Les lois doivent apporter des précisions sur les modalités de mise en œuvre des contrôles dans ce type de situation et permettre un recentrage sur le périmètre des procédures dérogatoires qui, en tout état de cause, sont complémentaires aux procédures normales.

La production de rapports au Parlement, qu'ils viennent des commissions parlementaires ou d'autres entités de contrôle externe, peut avoir des conséquences politiques (révélation de scandales politico-financiers) et un effet dissuasif.

En Afrique de l'Ouest et au Sahel, les commissions en charge de la défense et de la sécurité entreprennent de plus en plus de visites de

casernes et d'unités de police (commissariats) et de gendarmerie (brigades) pour constater la (bonne) exécution des dépenses, notamment celles relatives aux acquisitions de matériel (véhicules), aux infrastructures (construction de bâtiments) et à la rémunération des militaires, gendarmes et policiers.

Compte tenu de la nature de leurs activités, les institutions de défense et de sécurité sont susceptibles de proposer des ajustements budgétaires au cours de l'exercice financier. Ces ajustements peuvent être dus à une évolution de l'environnement sécuritaire, par exemple des conflits émergents, la participation à des opérations de maintien de la paix ou des catastrophes naturelles.

En pareil cas, le Parlement autorise les propositions d'augmentation de budget et exerce un contrôle sur les ajustements budgétaires ou les demandes d'utilisation des fonds pour imprévus, notamment à travers la loi rectificative ou modificative de la loi de finances, encore appelée « collectif budgétaire ».

Quels sont les outils de contrôle parlementaire dans la phase d'exécution du budget ?

Les parlementaires peuvent avoir recours à plusieurs outils pour contrôler l'exécution du budget. En ce qui concerne les dépenses de défense et de sécurité, les outils de contrôle parlementaire les plus courants sont les suivants :

- **Questions et interpellations.** Les parlements tiennent parfois des débats en commission ou en séance plénière sur des questions de défense et de sécurité. Ces débats font souvent suite à des tensions internationales ou des incidents sécuritaires d'une certaine gravité sur le territoire national.

- De tels événements appellent parfois d'importantes modifications dans la législation ou l'allocation de fonds. Dans de tels cas, les députés et commissions parlementaires peuvent :
 - interpellier les responsables gouvernementaux, tels que le ministre de l'Intérieur ou le ministre de la Défense, sur leurs intentions quant à la marche à suivre face aux événements ;
 - débattre et adopter des motions proposant des amendements du budget de défense et de sécurité ;
 - discuter des rapports d'audit sur l'exécution du budget ;
 - faire des suggestions ou des requêtes de contrôles spécifiques aux ISC.

- **Audiences tenues par les commissions parlementaires.** Les audiences tenues par les commissions parlementaires sont un instrument essentiel du contrôle financier du secteur de la sécurité. À titre d'exemple, les commissions spécialisées du Congrès des États-Unis tiennent fréquemment des audiences portant sur les achats d'armement et d'équipement ou sur la viabilité du budget de la défense. En fonction de la sensibilité des sujets débattus, ces audiences peuvent être ouvertes ou non au public. Lorsqu'il est décidé que certains éléments du budget de défense et de sécurité doivent demeurer confidentiels, les députés membres des commissions parlementaires qui mènent des audiences peuvent être soumis à une procédure spéciale d'habilitation.

Les audiences des commissions parlementaires permettent de :

- mener des enquêtes sur des questions précises relatives à la gestion financière des institutions de défense et de sécurité ;
- examiner de près l'activité du gouvernement, y compris la dotation de fonds au profit d'opérations de défense ou de sécurité ; et
- amener le gouvernement ou les institutions de défense et de sécurité à rendre compte de l'utilisation des fonds publics.

La tendance actuelle est à la promotion d'une plus grande transparence et ouverture aux citoyens sur les thématiques traitées au cours des séances plénières ou des audiences des commissions du Parlement. Au Burkina Faso, au Niger et au Mali, par exemple, les niveaux de consommation des crédits alloués au secteur de la défense et de la

sécurité sont régulièrement mis à la disposition du public sur les sites internet des ministères des Finances (Direction générale du budget).

- **Commissions d'enquête parlementaires ad hoc.** Les parlements peuvent former des commissions d'enquête ad hoc qui réunissent des députés dotés de connaissances spécialisées. Les commissions d'enquête parlementaires peuvent recueillir les faits sur le terrain ou grâce à des déclarations sous serment faites par des ministres ou hauts fonctionnaires des ministères concernés. Dans certains cas, la commission peut interroger des militaires haut gradés ou les chefs des forces de police sur l'usage qu'ils ont fait des fonds publics dans le cadre de leurs opérations. Dans le cas de témoignages sensibles liés à la sécurité, la commission peut décider de siéger à huis clos et d'observer la plus stricte confidentialité sur le contenu de ses travaux.

Encadré 9. Processus d'accréditation du personnel parlementaire chargé du contrôle des institutions de défense et de sécurité

Dans certains pays, l'Allemagne par exemple, la loi exige une procédure d'accréditation des députés siégeant dans les commissions parlementaires de la défense et du renseignement. Les élus doivent se soumettre à un processus d'examen et de sélection avant d'avoir accès à des informations sensibles liées à la sécurité. Selon ces procédures, un seul ou quelques membres du Parlement, à savoir le président de la commission de la sécurité et les vérificateurs chargés des organes de contrôle disposant d'informations confidentielles, sont habilités à accéder aux documents confidentiels. Cela permet de garantir un niveau minimum de contrôle financier sur les volets budgétaires de la défense et de la sécurité considérés comme strictement confidentiels.

De telles procédures n'existent pas dans les pays du Sahel, où le secret de la défense nationale n'est pas vraiment organisé.

Adapté de : DCAF Backgrounder, Procédures d'examen, évaluation et sélection dans le secteur de la sécurité (Genève : DCAF, 2008)

Quel est le rôle du Parlement dans la phase d'évaluation du budget ?

Dans la phase d'évaluation du budget, le Parlement examine les conclusions du contrôleur général, de la Cour des comptes ou d'une institution de contrôle indépendante sur les finances publiques. Cela peut mener à des audiences parlementaires supplémentaires. Ce processus permet au Parlement de :

- recommander des réformes en matière de gestion financière des institutions de défense et de sécurité ;
- tenir compte de ces recommandations pour de futures décisions budgétaires ;
- renforcer la responsabilité comptable du gouvernement, en particulier dans les domaines de la défense et la sécurité ; et
- recommander des enquêtes judiciaires ou des mesures disciplinaires à l'encontre de fonctionnaires corrompus.

Dans la phase d'évaluation du budget, le Parlement dispose également de l'instrument que constitue l'examen et le vote de la loi de règlement. Il s'agit de la loi constatant le montant définitif des encaissements de recettes et des ordonnancements de dépenses pour une gestion budgétaire donnée et établissant le montant du déficit ou de l'excédent qui en découle.

Cet outil de contrôle *a posteriori* est très peu mobilisé par les parlements. Au Niger comme dans les autres pays du Sahel, la loi de règlement doit être déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale à la session budgétaire de l'année qui suit celle de l'exécution du budget. Elle est débattue à la session parlementaire suivante et adoptée au plus tard le 31 décembre de la deuxième année qui suit l'exécution du budget. Dans la pratique, ces délais sont généralement dépassés et les parlementaires montrent peu d'intérêt à examiner en profondeur cette loi et à la confronter avec la loi de finances votée, se privant là encore d'une occasion de contrôle.

Quels types de questions les commissions parlementaires peuvent-elles poser dans la phase d'évaluation du budget ?

Dans certains pays, les commissions parlementaires spécialisées sont tenues par la loi de procéder à des examens réguliers de l'administration, des dépenses et des états financiers des principaux prestataires de sécurité et de justice. Dans les États sahéliens, le Parlement dispose du droit d'interpeller les ministres ou les chefs des institutions de sécurité sur leur utilisation des fonds publics.

Tableau 4. Quels types de questions les commissions parlementaires peuvent-elles poser dans la phase d'évaluation du budget

Sujet	Questions
Dépenses	<ul style="list-style-type: none"> • Les sources de financement sont-elles toutes prises en compte ? • Les achats d'équipement, le paiement des salaires et les réformes (ventes) de matériel sont-ils entièrement réglementés par la loi ? • Ces acquisitions et paiements sont-ils effectués sur la base d'appels d'offres publiés ? • Les institutions de défense et de sécurité qui dépensent des fonds publics et celles qui gèrent les ressources allouées à la sécurité suivent-elles des procédures de fonctionnement professionnelles et normalisées ? • Les institutions et administrations qui dépensent les fonds publics exécutent-elles leurs programmes en accord avec les plans et les stratégies déterminés au préalable ? • Quelles mesures de sauvegarde garantissent le respect de ces normes professionnelles ? • La proportion des différents types de dépenses est-elle réaliste et appropriée ? • Quels investissements en biens, équipements ou programmes ont été réalisés avec les fonds alloués ?
Résultats	<ul style="list-style-type: none"> • Les biens et services acquis par les institutions et administrations dépensant des fonds ont-ils été détaillés ? • Des justifications ont-elles été données pour les investissements et achats majeurs ? • Quel est le document de référence présentant les biens ou les services fournis ? • Les agences ont-elles établi des procédures permettant d'évaluer la performance et l'efficacité des forces armées et de sécurité ? • Les agences et institutions de défense et de sécurité publient-elles leurs résultats ?
Effets et impact	<ul style="list-style-type: none"> • Dans quelle mesure les résultats et l'impact des politiques de sécurité menées par les institutions de défense et de sécurité s'articulent-ils avec les objectifs et déclarations de politique établis ? • Des indicateurs de performance ont-ils été conçus afin d'évaluer les résultats et l'impact de ces politiques de sécurité ? • A-t-on analysé dans quelle mesure le fonctionnement de l'institution a contribué à ces effets et impacts ? • Existe-t-il des procédures permettant d'évaluer l'efficacité des forces armées et de sécurité ?



Quels sont les obstacles au contrôle financier du secteur de la sécurité et comment les parlementaires peuvent-ils y remédier ?

Le contrôle financier du secteur de la sécurité pose de nombreux défis aux parlementaires. Parmi ces écueils figurent :

1. Le manque de volonté politique des autorités.

Dans de nombreuses situations, une longue expérience de régimes militaires ou de parti unique, conjuguée à une pratique restreinte de la démocratie et à un pouvoir exécutif fort, rend particulièrement difficile le contrôle financier par le Parlement. Dans ces contextes, les élites au pouvoir sont peu susceptibles de faire preuve de la volonté politique nécessaire pour promouvoir un contrôle parlementaire accru sur les dépenses effectuées dans le secteur de la sécurité. Au-delà de ces aspects, le manque d'indépendance relative des députés de la majorité vis-à-vis des partis politiques inhibe toute velléité de débat, car l'expression d'une opinion contraire ou nuancée est perçue comme une défiance à l'égard du gouvernement.

Que peuvent faire les parlementaires en l'absence de volonté politique d'exercer un contrôle financier du secteur de la sécurité ?

À défaut de volonté politique, les parlementaires peuvent :

- › organiser et participer à des séminaires et débats au sein de groupes de travail qui se penchent sur la question du contrôle financier du secteur de la sécurité ;
- › encourager les débats en séance plénière sur l'importance de déterminer si les dépenses militaires prévues n'affecteront pas les besoins socioéconomiques de la société ;
- › encourager le gouvernement à soutenir ou faciliter le travail des organisations et instruments internationaux spécialisés, tels que Transparency International – Defence & Security, International Budget Partnership et le DCAF.
- › rechercher l'assistance d'autres acteurs, tels que la société civile et les médias, afin de susciter une prise de conscience sur l'importance du contrôle parlementaire dans le secteur de la sécurité.

2. L'absence de cadre juridique et constitutionnel clair.

La Constitution et les lois de responsabilité financière confèrent aux parlementaires le droit de contrôler les budgets et les dépenses du secteur de la sécurité. En l'absence de cadre juridique et constitutionnel clair, le Parlement est incapable d'exercer un véritable contrôle financier. Dans certains pays, le Parlement est parfois trop faible pour promouvoir des réformes juridiques visant à renforcer la responsabilité financière des institutions de défense et de sécurité.

Que peuvent faire les parlementaires à défaut de cadre juridique et constitutionnel clair ?

À défaut de cadre constitutionnel et juridique clair, les parlementaires peuvent :

- › proposer des amendements à la Constitution ;
- › encourager l'adoption de nouvelles lois garantissant le contrôle financier du secteur de la sécurité ; et
- › suivre de près l'application de ces lois.

3. Le manque d'accès à l'information.

Le pouvoir exécutif invoque souvent le prétexte de la confidentialité pour éviter de soumettre les institutions de défense et de sécurité au contrôle parlementaire. Comme elles sont jugées sensibles, les sources de financement et les dépenses des institutions de défense et de sécurité peuvent demeurer hors budget et non soumises à un examen parlementaire. Dans ces cas de figure, l'accès du Parlement aux informations financières des institutions de défense et de sécurité demeure limité.

Que peuvent faire les parlementaires en l'absence d'accès à l'information ?

Dans les cas où les parlementaires et le public n'ont pas accès aux informations liées à la gestion financière des institutions de défense et de sécurité, les parlementaires peuvent :

- › encourager le débat parlementaire en plénière sur l'utilisation des fonds dans le domaine de la défense et de la sécurité ;
- › présenter des rapports parlementaires sur la question ;

- › organiser des audiences afin de demander aux dirigeants politiques et hauts fonctionnaires du secteur de la sécurité de s'expliquer sur les méthodes financières appliquées ;
- › utiliser leur autorité comme effet de levier et proposer la réduction ou le refus des allocations budgétaires annuelles afin d'inciter les fonctionnaires de la sécurité à renforcer la transparence ;
- › promouvoir l'adoption de lois relatives à l'accès à l'information pour inciter le secteur de la sécurité à une gestion financière plus transparente ; et
- › voter des lois et réglementations afin de protéger les dénonciateurs exerçant au sein des institutions du secteur de la sécurité et d'organiser le secret de la défense nationale en réglementant la production et les conditions d'accès (habilitations) aux documents classifiés.

4. L'absence d'indicateurs d'impact et de performance.

Dans certains pays en transition ou en développement comme les États sahéliens, il se peut que les parlementaires ne disposent pas de données cruciales leur permettant d'évaluer l'impact et la performance des prestataires de sécurité et de justice. En effet, il arrive que les résultats mesurables des institutions de défense et de sécurité ne soient pas disponibles ou soient mis à disposition très tard. Les parlementaires ont ainsi beaucoup de mal à estimer la performance des institutions de défense et de sécurité, faute de critères financiers clairs et d'indicateurs auxquels se référer concernant la prestation de services aux citoyens.

Que peuvent faire les parlementaires en l'absence d'indicateurs d'impact et de performance ?

En l'absence d'indicateurs d'impact et de performances, les parlementaires peuvent :

- › encourager les autorités à adopter une programmation budgétaire à moyen terme et axée sur la performance des institutions de défense et de sécurité ;
- › favoriser l'adoption de définitions claires des attentes, des apports, des résultats et de l'impact des opérations de défense et de sécurité ; et

- › promouvoir un débat public permettant d'évaluer les besoins et priorités des citoyens en matière de sécurité.

5. Le manque d'expertise et de ressources au sein des institutions chargées du contrôle financier.

Dans de nombreux contextes, les activités des institutions de contrôle financier peuvent être compromises par des ressources financières limitées et un manque d'expertise de leurs agents. À titre d'exemple, les membres des commissions parlementaires n'ont pas toujours les compétences et l'expérience nécessaires pour mener des audiences avec les fonctionnaires du secteur de la défense et de la sécurité. Par ailleurs, le Parlement et les ISC ne disposent pas toujours de suffisamment de personnel formé et qualifié pour mener ces activités.

Que peuvent faire les parlementaires en l'absence d'expertise et de ressources au sein des institutions de contrôle financier ?

En cas de manque d'expertise dans les institutions de contrôle financier, les parlementaires peuvent :

- › encourager la formation et le renforcement des capacités des députés et des fonctionnaires des commissions parlementaires spécialisées dans le contrôle financier ;
- › faire pression sur le gouvernement pour qu'il alloue des fonds supplémentaires au développement des capacités institutionnelles des institutions de contrôle financier ; et
- › convaincre les bailleurs de fonds internationaux de renforcer leur soutien aux programmes de renforcement des capacités de contrôle parlementaire.

Avec qui le Parlement doit-il nouer des relations afin de renforcer le contrôle financier ?

Compte tenu de la complexité du contrôle financier du secteur de la sécurité, les parlements et leurs commissions spécialisées auront sans doute à faire appel à des auditeurs ou vérificateurs externes afin de renforcer le contrôle financier du secteur de la sécurité. Citons parmi ces acteurs spécialisés :

- les ISC, avec qui les parlements entretiennent généralement des relations formelles ; et
- les OSC, les centres de recherche et les groupes de réflexion, qui peuvent venir compléter de plusieurs manières le travail du Parlement lié au contrôle financier du secteur de la sécurité.

Les mécanismes de renforcement du contrôle financier du secteur de la sécurité à travers l'établissement de relations entre les ISC, les OSC et le Parlement sont décrits au chapitre suivant.



Renforcer le contrôle financier du secteur de la sécurité : le rôle des ISC et de la société civile

05

Objectifs d'apprentissage de ce chapitre

Au terme de ce chapitre, les lecteurs pourront :

- Expliquer ce que sont les institutions supérieures de contrôle (ISC).
- Décrire le rôle de contrôle financier des ISC dans le secteur de la sécurité.
- Définir les différents audits menés dans le secteur de la défense et de la sécurité.
- Expliquer le contrôle financier de la société civile dans le secteur de la sécurité.
- Expliquer comment renforcer les relations entre les parlements, les ISC et les OSC.

Que sont les ISC et quel type de contrôle financier exercent-elles dans le secteur de la sécurité ?

Les ISC sont les organismes nationaux chargés d'effectuer des audits externes indépendants des institutions publiques.

Les ISC (regroupant des organes dénommés Vérificateur général ou Cour des comptes) sont créées par loi constitutionnelle qui leur confère un statut d'institutions totalement indépendantes des branches exécutive, législative et judiciaire.

En règle générale, le mandat des ISC n'est pas restreint à certaines institutions étatiques. Par conséquent, les principes directeurs des ISC s'appliquent également au contrôle des

prestataires de sécurité et de justice, ainsi qu'à leurs organes de gestion et de contrôle.

Le rôle des ISC dans le contrôle financier du secteur de la sécurité consiste essentiellement à :

- vérifier l'exactitude et la fiabilité des comptes présentés par les prestataires de sécurité et de justice et par leurs organes de gestion et de contrôle ;
- veiller à ce que toutes les opérations financières effectuées dans le domaine de la défense et de la sécurité soient exécutées conformément aux lois et règlements en vigueur ;
- demander aux représentants des institutions de sécurité et de justice et à leurs organes de gestion et de contrôle de rendre compte de leur gestion des fonds publics ; et
- signaler au Parlement et/ou à la justice les dysfonctionnements et les cas de corruption dans le secteur de la sécurité.

Les différents modèles d'ISC et les types de contrôle qu'elles effectuent auprès des institutions de défense et de sécurité sont décrits ci-après.

Quels sont les différents modèles d'ISC ?

Les ISC peuvent être classées en trois modèles d'organisation et de statut institutionnel. Chaque modèle a démontré sa capacité à renforcer l'efficacité des institutions du secteur de la sécurité et la responsabilité de leurs représentants comptables quant à l'utilisation des fonds publics. Ces trois modèles sont :

Encadré 10. Utilisation efficace des fonds : principes directeurs des ISC

Selon la Déclaration de Lima de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI), les activités des ISC sont guidées par les principes fondamentaux suivants :

- assurer une saine gestion des fonds publics ;
- rechercher une gestion financière rigoureuse ;
- assurer l'adéquation de l'action administrative ; et
- assurer l'information des pouvoirs publics et de la population par la publication de rapports objectifs.

Source : Déclaration de Lima sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques (Vienne : INTOSAI, 1988), https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_1_u_P_10/issai_1_fr.pdf

1. Le modèle d'institution de contrôle parlementaire.

Également appelé « modèle de Westminster », il est le plus répandu dans les pays anglo-saxons. Selon ce principe, l'ISC est directement reliée au système de responsabilité financière du Parlement (souvent à la commission des finances). En Allemagne, le commissaire parlementaire aux forces armées, qui a un mandat de contrôle de la gouvernance du secteur de la défense, entre dans cette catégorie. Dans le Sahel, aucun État ne pratique le régime parlementaire et aucun organe permanent n'a été créé par les assemblées nationales pour superviser la gestion des finances publiques en général, et celles du secteur de la sécurité en particulier.

2. Le modèle d'institution juridictionnelle de contrôle.

Également appelé « modèle de cour » ou « modèle napoléonien », il est le plus courant dans les pays latins d'Europe et les pays francophones d'Afrique et d'Asie. En vertu de ce modèle, l'ISC fait partie intégrante du système juridictionnel au sens large. L'ISC est une cour autonome et indépendante des pouvoirs exécutifs et législatifs. Elle est présidée par des magistrats qui sont habilités à mener leurs propres audiences et à formuler des mesures correctives, et non des sanctions pénales. La priorité de l'exercice de contrôle est de vérifier la légalité des transactions qui se sont déroulées

lors des exercices financiers précédents. Elle est donc juge de la régularité des comptes publics. La Cour des comptes est une juridiction financière de l'ordre administratif. Le Niger, le Burkina Faso et la Mauritanie disposent d'une Cour des comptes et le Mali, d'une section des comptes à la Cour suprême.

3. Le modèle d'autorité administrative indépendante.

Ces autorités n'ont pas d'attributs juridictionnels et ne sont rattachées ni au Parlement ni au gouvernement. Elles disposent de pouvoirs d'investigation, de recommandation, de décision, de réglementation voire de sanction. Au Mali, le Bureau du vérificateur général (BVG), par exemple, est une autorité administrative indépendante qui a la particularité de pouvoir être saisie par les autres institutions ou les citoyens à titre individuel, ou encore de s'autosaisir. Le BVG a un pouvoir d'investigation, de dénonciation et de transmission aux autorités judiciaires de faits, décelés lors de missions de vérification, qui sont susceptibles de constituer des infractions à la loi pénale et à la législation budgétaire et financière. Elle est très active dans la lutte contre la corruption, y compris dans le secteur de la sécurité.

Encadré 11. Qu'est-ce que la Déclaration de Lima sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques ?

La Déclaration de Lima sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques a été adoptée par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI). Cette déclaration présente les normes et principes qui régissent le contrôle indépendant du gouvernement et de ses institutions. Elle dresse une liste exhaustive des volets, des objectifs et des normes qui prévalent en matière de contrôle des institutions publiques. La déclaration stipule notamment que :

- les pouvoirs de contrôle conférés à l'ISC doivent être intégrés dans la Constitution et dans une législation spécifique ;
- l'ISC et ses fonctionnaires doivent être indépendants de toute influence des organisations contrôlées ;
- l'ISC doit entretenir des relations statutaires avec le Parlement et lui présenter des rapports annuellement ; et
- l'ISC doit avoir accès à tous les documents et archives conservés par les institutions publiques.

Quels types d'audits les ISC peuvent-elles effectuer auprès des institutions de défense et de sécurité ?

Les ISC peuvent effectuer trois types de contrôle auprès des institutions de défense et de sécurité : un audit financier, un audit de conformité et un audit de performance. Ces trois catégories présentent respectivement les caractéristiques suivantes :

1. Audit financier.

L'audit financier consiste à procéder à la vérification des données financières, des comptes et des dépenses d'une institution de défense et de sécurité au cours d'un exercice financier. Il a pour objectif d'assurer la responsabilité financière des institutions contrôlées. En outre, l'audit financier émet un avis sur les états financiers de ladite institution, indiquant si ces derniers donnent une image correcte et fidèle des transactions effectuées.

2. Audit de conformité.

Il s'agit ici de vérifier si les activités, transactions financières et dépenses de fonctionnement d'une institution de défense et de sécurité sont conformes aux lois budgétaires et de responsabilité financière en vigueur. Les audits de conformité vérifient également si les institutions de défense et de sécurité respectent les résolutions, normes et principes généraux d'une saine gestion financière dans le secteur public.

3. Audit de performance.

Ce type d'audit permet d'évaluer si les ressources humaines, financières ou autres d'une institution de défense et de sécurité sont en accord avec les objectifs déclarés de ladite institution. L'audit de performance examine l'efficacité et l'efficacités des opérations menées par l'institution. Il encourage la recherche du meilleur rapport coût-efficacité dans la gestion financière des institutions de défense et de sécurité. La performance des forces armées se mesure en premier lieu à leur disponibilité opérationnelle, à laquelle veillent les services d'inspection. Les missions de ces services portent aussi bien sur la gestion financière que sur l'exercice du commandement, l'application des directives, l'aptitude de l'unité auditée/inspectée à remplir sa mission, les aspects « discipline et moral » et l'écoute (saisines).

Quels sont les défis qui se posent au contrôle indépendant des institutions de défense et de sécurité ?

Les ISC impliquées dans l'audit des institutions de défense et de sécurité peuvent être confrontées à de nombreux obstacles. Voici les problèmes qu'elles rencontrent couramment :

- **Éléments du budget national exclus de l'examen.** Il arrive que le pouvoir exécutif soustraie certains volets du budget national au contrôle des auditeurs. Cela concerne souvent les volets « défense et sécurité », qui sont réputés sensibles ou confidentiels. Une telle pratique réduit la capacité des ISC à contrôler les transactions de fonds publics. Même si les ISC reposent sur de solides bases juridiques, le pouvoir exécutif et les institutions de défense et de sécurité les empêchent parfois de procéder à des vérifications de leurs comptes.

Que stipule la Déclaration de Lima ?

« Toutes les opérations liées aux finances publiques doivent être soumises au contrôle des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, qu'elles figurent d'une manière ou d'une autre dans le budget général de l'État ou qu'elles n'y figurent pas. Les éléments de la gestion financière qui n'apparaissent pas au budget de l'État ne sont pas pour autant soustraits au contrôle de l'institution supérieure de contrôle des finances publiques. »

Source : Déclaration de Lima, section 18, article 3.

- **Absence de législation claire et applicable.** Certains pays ne disposent pas de législation adéquate pour garantir l'indépendance et la liberté des ISC. Dans ces contextes, l'ISC peut souffrir de l'interférence du pouvoir exécutif, des partis politiques ou de certains ministères. Par ailleurs, bon nombre de législations nationales n'indiquent pas si les prestataires de sécurité et de justice doivent être soumis ou non à des contrôles indépendants. En l'absence de précision dérogatoire, elles sont censées se soumettre au contrôle des ISC car « nul ne peut distinguer là où la loi ne distingue pas ». Malgré leurs spécificités, les prestataires de sécurité et de justice sont donc des services publics comme les autres et doivent faire l'objet de contrôles externes aptes à garantir une relative transparence, la rationalité des choix budgétaires et la performance opérationnelle.

- **Défaut d'accès à l'information.** Les ISC peuvent se voir refuser tout accès à des informations pertinentes dans des délais opportuns. Ces informations comprennent notamment des documents confidentiels liés à la sécurité. Les informations qui ont généré certaines décisions de dépenser des fonds publics à des fins de défense et de sécurité peuvent demeurer confidentielles et être soustraites à tout contrôle indépendant.

Dans ces conditions, il est important que la loi encadre l'invocation du secret ou de la confidentialité de ces informations, de manière à garantir à la fois la sécurité nationale et la bonne gouvernance en limitant leur portée à des informations exceptionnelles et d'une certaine gravité.

- **Défaut de capacités et d'aptitudes.** Dans de nombreux pays, les auditeurs travaillant pour les ISC ne possèdent pas les qualifications techniques ni les outils nécessaires pour s'acquitter de leur tâche. Dans le secteur de la sécurité, les ISC souffrent souvent d'un manque de ressources financières et humaines, ce qui entrave leur capacité à accomplir leur mission.

Comment renforcer les relations entre les ISC et le Parlement ?

La nature des relations entre une ISC et le Parlement est généralement définie par la Constitution du pays. La Constitution exige en principe que l'ISC présente ses conclusions dans un rapport annuel et indépendant remis au Parlement et/ou à tout autre organe public compétent.

Les mesures suivantes peuvent contribuer à renforcer les relations entre le Parlement et les ISC :

- veiller à ce que les textes de loi relatifs aux ISC garantissent leur indépendance vis-à-vis du gouvernement et du Parlement ;
- élaborer des procédures claires pour la nomination des dirigeants des ISC, de façon à susciter la confiance et un large soutien du Parlement ;
- établir des procédures claires sur la façon dont le Parlement doit aborder les rapports d'audit. Cela implique la désignation de commissions parlementaires spécialisées (sécurité, défense, renseignement, budget ou une combinaison de toutes) afin d'examiner le volet « sécurité » du budget national ;

- concevoir des procédures pour garantir que les commissions parlementaires concernées prennent rapidement des mesures fondées sur les rapports d'audit ; et
- communiquer aux ISC les centres d'intérêt du Parlement et ses priorités, quand bien même ces institutions doivent rester indépendantes et choisir les champs à investiguer et les institutions à cibler pour les audits, en fonction des risques identifiés.

Pour un vote éclairé, la Cour des comptes transmet au Parlement des avis assortis de recommandations au moment du dépôt de la loi de règlement. Ces avis portent, notamment, sur l'exécution des lois de finances et sur les rapports annuels de performance. Le Parlement peut demander l'assistance de la juridiction financière ou de l'institution supérieure de contrôle des

Encadré 12. Quels sont les avantages pour le Parlement d'associer des auditeurs externes ?

En renforçant ses relations avec l'institution supérieure de contrôle et les OSC, le Parlement peut promouvoir :

- un débat public sur des questions de sécurité afin d'identifier les priorités des citoyens en la matière ;
- une campagne d'information qui s'adresse à tous les citoyens, y compris les franges les plus vulnérables de la société, avec pour objectif de faire connaître et comprendre les politiques du gouvernement en matière de sécurité ;
- la transmission d'informations importantes aux citoyens sur la façon dont les institutions de défense et de sécurité dépensent les fonds publics, à travers la publication des rapports d'audit produits par les ISC ;
- une évaluation de la performance et de l'impact des prestataires de sécurité et de justice à l'aune des dépenses de l'État et des contributions financières des pays donateurs en matière de sécurité (rapport coût-efficacité) ; et
- la prise rapide de mesures correctives si les rapports d'audit démontrent une mauvaise utilisation des fonds par les institutions de sécurité.

finances publiques. La Cour des comptes a le pouvoir d'entendre tout membre d'une institution ou d'un organe de contrôle civil et militaire et est censée être destinataire des rapports de tous les autres organes de contrôle civil et militaire. Même l'accès aux documents frappés du secret défense ou protégés au titre de la sécurité intérieure/ extérieure ne peut pas être refusé à la juridiction financière qui en demande la mainlevée ou la déclassification à l'organe approprié, au besoin.

Par ailleurs, une implication accrue de la société civile et le recours au savoir-faire des institutions de contrôle externe peuvent aider à compenser les lacunes du contrôle financier mené par le Parlement.

Quel est le rôle des OSC dans le contrôle financier du secteur de la sécurité ?

Les organisations de la société civile (OSC) sont devenues d'importants acteurs informels du contrôle financier du secteur de la sécurité. À titre d'exemple, les OSC sont de plus en plus appelées à examiner l'exécution du budget par le pouvoir exécutif ou législatif. Cette participation accrue contribue à rendre les principaux prestataires de sécurité et de justice plus redevables vis-à-vis des citoyens. Les OSC peuvent aider le gouvernement et le Parlement à établir une liste de dépenses publiques prioritaires en fonction des besoins les plus urgents de la société en matière de développement.

Pour contribuer à renforcer le contrôle financier du secteur de la sécurité, les OSC peuvent **promouvoir l'accès à l'information**. Dans de nombreux pays en transition et en développement, les OSC et certains médias soutiennent la formulation de lois sur la liberté d'information et la transparence administrative, ainsi que le suivi de leur application. Ces efforts contribuent à informer les citoyens et les acteurs concernés sur les meilleures pratiques en matière de contrôle financier du secteur de la sécurité. Par ailleurs, le fait de solliciter la participation des forces armées et de sécurité à ce processus législatif favorise leur adhésion plus large aux principes de bonne gouvernance financière du secteur de la sécurité.

Pourquoi renforcer les partenariats entre les parlements, les ISC et les OSC ?

Les partenariats entre les parlements, les ISC et les OSC sont propices au renforcement du contrôle financier du secteur de la sécurité. Ils permettent une gouvernance plus large et participative du secteur de la sécurité, en proposant de :

- **Compléter les activités des parlements et des ISC.** La participation de la société civile au contrôle financier du secteur de la sécurité peut contribuer à compenser les capacités limitées du Parlement en matière d'analyse financière. Le niveau de contribution de la société civile au contrôle financier du secteur de la sécurité peut se traduire par une pleine coopération au processus de contrôle du secteur de la sécurité. Le Parlement peut jouer un rôle décisif dans la définition des contributions de la société civile au regard des normes prédéterminées de professionnalisme et d'objectivité.
- **Renforcer le système de pouvoirs et contre-pouvoirs.** Encourager des experts de la société civile à examiner les rapports d'audit produits par les ISC permet aux membres des commissions parlementaires des finances et du budget de recevoir un second avis sur le budget de sécurité de l'État. Une contribution complémentaire de la société civile peut combler d'éventuelles insuffisances ou lacunes. De même, les ISC peuvent s'appuyer sur les associations de promotion de la bonne gouvernance pour rendre publics leurs rapports, au cas où les parlements ne les prendraient pas suffisamment en compte.
- **Renforcer la participation citoyenne au contrôle financier.** Les parlements peuvent accroître la participation citoyenne en évaluant les politiques et les opérations menées par les prestataires de sécurité et de justice. Pour ce faire, ils peuvent faire appel aux compétences et à l'expertise des OSC dans les domaines juridique, financier et des droits humains. Ainsi, les parlements peuvent bénéficier de conseils supplémentaires sur les questions liées au contrôle du secteur de la sécurité et se forger un avis plus inclusif sur la pertinence de la gestion financière du secteur de la sécurité.

Quel est le rôle de la Cour des comptes dans le contrôle des institutions de défense et de sécurité ?

Dotée d'attributions juridictionnelles et administratives, la Cour des comptes est une pièce essentielle du contrôle, notamment externe. Son intervention requiert, de la part des magistrats financiers, une bonne connaissance de la gestion publique militaire ainsi que l'aptitude à identifier les améliorations possibles et les réformes souhaitables. Les magistrats de la Cour disposent de larges pouvoirs d'investigation : ils peuvent se faire communiquer tout document et tout renseignement sur la gestion financière des services et procéder, le cas échéant, à des visites sur place, aussi bien dans l'administration centrale que dans les casernes.

La nécessité de contrôle doit être conciliée avec le besoin de protection des informations générées par les activités des services de renseignement et de défense, qui sont particulièrement sensibles. Dans le cadre du contrôle des biens du ministère de la Défense, par exemple, la Cour des comptes admet, dans certains pays européens, que certains actifs secrets soient recensés au moyen de procédures de restitutions spécifiques, adaptées aux exigences de sécurité nationale. Il ne s'agit donc pas de s'affranchir du contrôle, mais d'adapter le processus. Par ailleurs, le devoir de surveillance ou de bonne organisation des services placés sous la responsabilité d'un gestionnaire est une obligation inhérente aux fonctions de celui-ci, y compris dans les domaines reconnus comme sensibles.

Ainsi, un défaut de surveillance des dépenses de la part du directeur d'un service de l'État lié au ministère de la Défense et de la Sécurité et des lacunes dans les dispositifs de contrôle interne de ce service peuvent permettre à un subordonné de commettre des détournements qui seront pénalement sanctionnés. Sur la base des défaillances relevées, la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) peut juger que le manque de vigilance, le défaut de surveillance et les lacunes dans l'organisation du service, imputables au directeur, tombent sous le coup de l'infraction de non-respect des règles en matière de dépenses. Une condamnation du responsable au sein du ministère de la Défense ou du ministère de la Sécurité (ce qui est déjà arrivé dans plusieurs pays) montre bien que les manquements sont susceptibles d'engager la responsabilité personnelle et la sanction du juge.

Enfin, dans le cadre de la réforme des finances publiques dans l'espace UEMOA et dans les pays du Sahel, l'institution de la certification des comptes de l'État est susceptible d'avoir des incidences réformatrices importantes dans la mesure où les formations militaires sont désormais soumises à la tenue des écritures dans le respect des normes comptables.



L'organisation du secret de la défense nationale et l'accès à l'information dans le cadre de la supervision et du contrôle démocratique du secteur de la sécurité

06

Objectifs d'apprentissage de ce chapitre

Au terme de ce chapitre, les lecteurs pourront :

- Définir ce qu'est le secret de la défense nationale.
- Réaliser, pour chaque pays, un état des lieux du cadre légal et des pratiques concernant l'organisation du secret de la défense nationale.
- Évaluer les entraves au contrôle financier liées à la difficulté d'accéder à l'information.
- Expliquer comment l'organisation du secret de la défense nationale peut contribuer à la sécurité nationale et à la bonne gouvernance.

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

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

Le « secret de la défense nationale » est-il différent du secret militaire et du secret d'État ?

Le secret de la défense nationale n'est ni limité au secret militaire ni étendu au secret d'État.

L'expression peut laisser penser qu'il s'agit d'un dispositif exclusivement militaire, ce qui n'est pas le cas. Le secret de la défense nationale protège les informations et documents dont l'accès ou la divulgation pourrait nuire à la sécurité nationale, dans les domaines de l'action publique et notamment en matière politique (aux plans national et international), militaire, diplomatique, scientifique, économique et industrielle.

En général, le secret militaire couvre entièrement les opérations et le renseignement, et en partie le matériel, les installations sensibles, les instructions, etc.

Par contre, le secret d'État englobe habituellement le secret de la défense nationale mais, au-delà des informations liées aux intérêts stratégiques et vitaux de l'État, il intègre également celles susceptibles de décrédibiliser l'État et les personnes exerçant de hautes charges publiques. Il s'agit, dans ces cas, des secrets des hommes et femmes d'État.

Qu'est-ce qui justifie le secret de la défense nationale ?

Parce que les individus, les organisations et les États sont en concurrence, et que cette concurrence peut être malveillante, déloyale, irrégulière et injuste, chacun est amené à protéger les informations qui offrent une prise à ces situations non souhaitées car potentiellement défavorables. La raison d'être de l'État est de défendre la société. Il est donc légitime qu'il se protège en tenant de telles informations secrètes.

Quels sont les secrets protégés par la loi ?

Le secret de la défense nationale ne relève pas exclusivement de l'activité militaire ou policière. Dans le temps et dans l'espace, le secret a toujours cohabité avec le pouvoir (notamment politique), mais la quête permanente de légitimité exige toujours la recherche d'un équilibre entre secret et transparence.

Comme le secret militaire, plusieurs autres secrets professionnels ou non sont garantis et protégés par la loi civile ou religieuse :

- le secret industriel ou commercial (les brevets, par exemple) ;
- le secret médical ;
- le secret bancaire ;
- le secret de l'instruction ;
- le secret professionnel de l'avocat ;
- le secret sacramental (pour les chrétiens catholiques) ;
- la vie privée des citoyens ;
- etc.

Le secret n'est donc pas lié de manière permanente, exclusive et univoque à l'intégralité des activités menées par les forces de défense et de sécurité et aux dépenses effectuées dans le secteur de la sécurité. Il n'est pas censé abolir les contrôles et la supervision des parlements et ISC, mais requiert leur adaptation.

Quelles sont les spécificités du secret de la défense nationale dans les États africains ?

Sur le plan de la sécurité, les États africains postcoloniaux se sont construits par la perpétuation de l'ordre colonial et la construction d'un ennemi intérieur réel ou imaginé. La recherche de crédibilité des nouveaux États et de leurs dirigeants a imposé la logique de la force pour incarner la souveraineté proclamée. Cela s'est traduit par une exacerbation de la prédation, au détriment de la protection, et de la soumission, aux dépens de l'adhésion populaire aux politiques de sécurité.

De plus, la place prépondérante des secrets, des mystères, voire du mysticisme dans les croyances ancrées en Afrique donne le sentiment aux dirigeants et aux fonctionnaires civils, militaires et paramilitaires que seule l'accumulation de secrets garantit l'exercice d'un pouvoir fort et le contrôle de ceux et celles qui ignorent tout.

Cette perception du pouvoir et du secret est, bien entendu, contraire à la notion de service public et nuit à la performance des institutions.

Enfin, le (sur)poids de l'oralité dans les traditions et pratiques de pouvoir en Afrique subsaharienne, et au Sahel tout particulièrement, entraîne la construction d'une bureaucratie de l'informel où l'information n'est pas toujours ou pas souvent transcrite sur un support. Or, la classification d'une information et du support (document) qui la porte est matérialisée par l'apposition d'un timbre (cachet) « secret » ou « très secret », en fonction des niveaux retenus par la loi.

Quel est l'état des lieux législatif de l'organisation du secret de la défense nationale au Sahel ?

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 soumis les agents en lien avec les informations auxquelles ils ont accès.

Elle est également abordée dans les codes des marchés publics, qui soustraient les marchés de la défense et de la sécurité au régime général et prévoient des régimes dérogatoires en termes de procédures.

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 est toutefois incomplet car les niveaux de classification, les informations et documents éligibles à la classification, les personnes habilitées à produire et accéder à ce type d'informations, les procédures d'habilitation et de déclassification, etc. restent largement sous-réglés, ce qui entrave le contrôle des organes investis de cette prérogative.

Quelle est la place du secret défense dans le cycle de vie des documents administratifs ?

L'organisation du secret de la défense nationale concerne l'ensemble du cycle de vie des documents administratifs : la production, l'exploitation, la conservation et la communication.

Le contrôle financier du secteur de la sécurité intervient à toutes ces étapes du cycle budgétaire. La légifération devra donc prendre en compte l'intérêt d'aménager des procédures compatibles avec les contraintes liées à la classification de certains documents, sur la base du principe de la stricte nécessité, de façon à ne pas en faire un usage abusif (surclassification).

Quel est l'équilibre à trouver entre sécurité nationale et droit à l'information ?

Sans accès à l'information, le contrôle et la transparence sont impossibles.

Les 50 principes globaux sur la sécurité nationale et le droit à l'information, dits Principes de Tshwane (Afrique du Sud), lancés le 12 juin 2013 par 22 organisations et centres universitaires ayant consulté plus de 500 experts issus de plus de 70 pays lors de 14 réunions organisées dans le monde entier par l'*Open Society Justice Initiative*, en collaboration avec quatre rapporteurs spéciaux des Nations Unies sur la liberté d'expression et/ou de la presse, le contre-terrorisme et les droits humains, constituent un socle pour la transparence et l'intégrité des procédures menées par les institutions de sécurité.

Ce document part de l'hypothèse suivante :

La sécurité nationale et le droit à l'information du public sont souvent envisagés comme deux directions opposées. S'il existe parfois des conflits entre la volonté d'un gouvernement de préserver le secret de certaines informations pour des raisons de sécurité nationale et le droit du public à connaître les informations détenues par les autorités publiques, un examen lucide de l'histoire récente suggère que les intérêts légitimes de la sécurité nationale sont, en pratique, mieux protégés lorsque le public est bien informé sur les activités de l'État, y compris celles qui sont entreprises pour protéger la sécurité nationale.

Les principes de Tshwane, qui n'ont qu'une portée normative indicative, consacrent les catégories d'informations dont l'intérêt public est présumé ou estimé supérieur et qui doivent donc être divulguées sans dérogation, notamment celles concernant les violations des droits humains et des libertés individuelles, auxquelles il conviendrait d'ajouter les faits de corruption.

Comment l'organisation législative du secret défense peut-elle favoriser le contrôle démocratique du secteur de la sécurité ?

Au-delà des prescriptions légales, le contrôle démocratique du secteur de la sécurité doit être perçu comme une opportunité d'instaurer un dialogue inter-institutions, de renforcer le lien entre l'armée et la nation et de consolider la confiance à l'égard des forces de défense et de sécurité.

L'organisation du secret de la défense nationale ayant pour fonction de structurer et préciser les modalités d'usage du secret dans les pratiques de gestion des armées et services de sécurité, son cadre légal doit être déterminé à l'issue d'un processus intégrant l'ensemble des parties prenantes.

Ce processus doit mettre en avant le lien entre les principes de bonne gouvernance et la recherche de l'efficacité opérationnelle. Il s'agit de déconstruire l'idée selon laquelle les principes de bonne gouvernance (notamment la transparence et la reddition des comptes) constitueraient une entrave à l'efficacité des unités de l'armée et de la police.

Au contraire, l'objectif est de montrer que la confiance est un facteur déterminant pour assurer le succès durable des opérations. Or, cette confiance se conquiert par des mesures qui garantissent à la fois la satisfaction des principes de bonne gouvernance et de ceux qu'exigent les spécificités de l'action militaire et policière.

Il s'agit également de mettre en évidence les effets pervers de la corruption sur la qualité du commandement, le leadership et le moral des troupes, sur la disponibilité et sur la durabilité du matériel.

Enfin, la sécurité doit être vue comme un bien public dont la gestion requiert non pas un minimum, mais un maximum de transparence vis-à-vis de l'ensemble des parties prenantes, pour davantage d'efficacité.

Outre ses effets sur la gestion financière et l'accroissement potentiel des contrôles et audits, l'organisation du secret de la défense nationale facilitera la modernisation des procédures opérationnelles des institutions de sécurité par un encadrement mieux élaboré.

Et ensuite, quelle marche à suivre ?

07

Objectifs d'apprentissage de ce chapitre

Au terme de ce chapitre, les lecteurs pourront :

- Connaître d'autres moyens de renforcer le contrôle financier du secteur de la sécurité.
- Décrire les avantages d'élaborer un cadre juridique national de responsabilité financière.
- Comprendre les moyens permettant de promouvoir des processus d'autoévaluation de l'intégrité dans le secteur de la sécurité.

Ce chapitre présente quatre autres moyens de renforcer le contrôle financier du secteur de la sécurité. Ces moyens comprennent :

- la formulation d'un cadre juridique complet de responsabilité financière ;
- les processus d'autoévaluation de l'intégrité au sein des institutions de défense et de sécurité ;
- le respect des bonnes pratiques en matière de contrôle financier par les bailleurs de fonds internationaux ; et
- la formation et le renforcement des capacités des acteurs du contrôle financier du secteur de la sécurité.

Quels sont les avantages d'un cadre juridique complet de responsabilité financière ?

La bonne gouvernance du secteur de la sécurité passe par la mise en place d'un cadre juridique clair qui définit les normes de responsabilité et d'intégrité financière.

Cela permet en effet de :

- mieux établir les rôles, mandats et relations entre les institutions de contrôle financier ;
- fixer des limites aux prérogatives et aux pouvoirs des institutions de défense et de sécurité en matière de gestion de fonds publics ;
- fournir un socle de responsabilité financière en définissant ce qui constitue un comportement financier illégal ;
- protéger les personnes qui dénoncent les cas de corruption ou de détournement de fonds publics ; et
- augmenter la confiance des citoyens et renforcer la légitimité et l'intégrité des institutions du secteur de la sécurité.

En règle générale, c'est le Parlement qui établit le cadre juridique de responsabilité financière. Mais cela ne peut se faire sans la participation des autorités gouvernementales, qui fixent des règles détaillées d'intégrité et prennent des mesures concrètes pour lutter contre la mauvaise utilisation des fonds publics. Les experts et les OSC peuvent également contribuer à dénoncer des cas de corruption et de comportement illégal, et prôner des réformes juridiques appropriées. À titre d'exemple, ils peuvent organiser des campagnes de sensibilisation visant à améliorer la protection de ceux qu'on appelle les « dénonciateurs » ou « lanceurs d'alerte ».

Encadré 13. La protection des dénonciateurs de faits de corruption au Sahel

Les lois nationales et les conventions internationales ratifiées par les États protègent légalement les dénonciateurs. Dans la pratique, toutefois, ce n'est pas du tout le cas. Les rares dénonciateurs sont soumis à toutes formes de harcèlement et de menaces, et aucune protection effective ne leur est accordée pour assurer leur sécurité physique.

L'État doit pourtant garantir à ces personnes et organisations :

- un droit total à la liberté d'expression ;
- le droit de divulguer tout acte illégal et écart de conduite ;
- des procédures judiciaires efficaces pour vérifier les informations reçues et prononcer des sanctions adaptées ;
- des mesures conservatoires de l'exécutif contre les fautifs et l'amélioration des procédures d'intégrité.

Comment promouvoir les processus d'autoévaluation de l'intégrité au sein des institutions de défense et de sécurité ?

Dans de nombreux pays, le pouvoir exécutif procède à sa propre analyse des problèmes de corruption qui minent les institutions de défense et de sécurité. Cette démarche s'inscrit souvent dans le cadre de stratégies de lutte contre la corruption au sein de l'État. À travers la promotion de processus d'autoévaluation de l'intégrité au sein des institutions de défense de sécurité, les acteurs du contrôle financier proposent une approche holistique du problème de la corruption. Ces processus d'autoévaluation permettent notamment de :

- promouvoir l'examen des relations institutionnelles entre tous les acteurs du secteur de la sécurité, ce qui inclut les principaux prestataires de sécurité et de justice, leurs organes de gestion exécutive et de contrôle, le Parlement, les institutions de contrôle de l'État et la société civile ;
- présenter le cadre institutionnel et juridique de contrôle financier, ce qui inclut toutes les lois et les institutions chargées de garantir l'intégrité des institutions de défense et de sécurité ;

- identifier les opportunités de rendre la pratique de l'État conforme aux traités internationaux de lutte contre la corruption, tels que la Convention des Nations Unies contre la corruption ;
- déterminer les domaines où les risques de corruption sont les plus élevés dans les institutions de défense et de sécurité ;
- suivre la mise en œuvre de codes de conduite en vue de renforcer l'intégrité du personnel de défense et de sécurité ; et
- améliorer la transparence des processus de planification, de programmation budgétaire, d'acquisition d'armes et d'équipement menés par les institutions de défense et de sécurité ;

Comment former les acteurs chargés du contrôle financier ?

Le degré d'efficacité du contrôle financier repose souvent sur la qualité des programmes de formation et de renforcement des capacités auxquels les acteurs formels et informels participent. Des organisations nationales et internationales spécialisées sont souvent présentes dans les pays en développement et proposent des formations à ces acteurs. Ces programmes de formation sont susceptibles d'intéresser les acteurs suivants :

- **Membres du Parlement.** La formation et le renforcement des capacités doivent être ciblés afin de sensibiliser les députés au contrôle financier du secteur de la sécurité et à leurs responsabilités à chaque étape du cycle budgétaire ;
- **Fonctionnaires des parlements.** La formation et le renforcement des capacités visent à professionnaliser l'appui apporté par les fonctionnaires des commissions parlementaires aux députés ;
- **Fonctionnaires des ISC.** La formation et le renforcement des capacités doivent avoir pour but de renforcer les compétences techniques des fonctionnaires des ISC appelés à auditer les institutions de défense et de sécurité ;
- **Société civile et médias.** Les programmes de formation et de renforcement des capacités doivent chercher à améliorer la qualité de la participation de la société civile et des médias aux processus de contrôle financier.

Compte tenu de la forte interdépendance entre les acteurs du contrôle financier du secteur de la sécurité, les organisations qui proposent de telles formations peuvent réunir toutes ces parties prenantes au sein d'une même session.

Comment valoriser les acteurs chargés du contrôle financier ?

L'efficacité du contrôle financier externe mené par les parlements et les ISC repose sur l'aptitude des

inspections internes des armées et des services de sécurité à agir rapidement pour prévenir, circonscrire, enquêter et rapporter des faits ou des risques de corruption.

Ces institutions doivent être également valorisées et dotées de moyens adéquats : des femmes et des hommes dont l'intégrité et l'exemplarité font l'unanimité, des budgets suffisants, un fonctionnement optimisé et un soutien politique déterminant du gouvernement.

Encadré 14. Lutte contre la corruption dans les institutions de défense et de sécurité : le cadre d'autoévaluation de l'intégrité de Transparency International

Transparency International a créé un cadre permettant de déceler les risques de corruption dans les institutions de défense et de sécurité. D'après ce cadre, la corruption dans le secteur de la défense et de la sécurité peut se situer aux niveaux suivants :

- Au niveau politique. Lorsque des individus ou des mouvements peuvent peser sur la politique de défense et de sécurité dans un intérêt personnel ou collectif ;
- Au niveau financier. Lorsque des budgets de défense et de sécurité sont détournés ou maintenus hors du budget de l'État afin de servir des intérêts privés ;
- Au niveau opérationnel. Lorsque les forces d'intervention ou de maintien de la paix sont elles-mêmes source de corruption et encouragent la corruption locale et l'opacité des procédures d'acquisition d'équipement dans le pays où elles interviennent ;
- Au niveau du processus d'acquisition d'armement et d'équipement. Lorsque le processus d'acquisition d'équipement pour les institutions de défense et de sécurité n'est pas dûment contrôlé ; et
- Au niveau du personnel de défense et de sécurité. Lorsque le processus de recrutement et la gestion des salaires favorisent certains individus plutôt que d'autres.

À partir de ce cadre, Transparency International a mis au point un questionnaire à l'usage des institutions de défense et de sécurité afin de leur permettre d'évaluer elles-mêmes les risques de corruption auxquels elles sont confrontées.

Transparency International a également conçu plusieurs méthodes faisant appel à des enquêtes et indicateurs qui permettent aux institutions de défense et de sécurité de suivre et de surveiller les progrès réalisés dans le développement de leurs processus d'intégrité. Il s'agit principalement de l'index *TI defence & security*, dont l'édition 2021 révèle que 60 % des États, dont ceux du Sahel, présentent un risque élevé de corruption dans les secteurs de la défense et de la sécurité.

Voir : *Building Integrity and Reducing Corruption in Defence: 20 Practical Reforms* (Londres : Transparency International, 2011)

Conclusion

08

Ce manuel a offert une présentation et une vue d'ensemble des mécanismes de contrôle financier du secteur de la sécurité, de leur création et leur fonctionnement jusqu'à leur réforme. Il a décrit les processus de renforcement du contrôle financier, qui passent nécessairement par la coopération des acteurs formels et informels que sont les parlements, les institutions de contrôle, la société civile et les médias.

Il a également mis en exergue les opportunités et défis liés au contrôle afin d'améliorer la sécurité et la stabilité au Sahel, en proie à des menaces de tous ordres.

Le DCAF reste disponible pour accompagner les initiatives nationales de création, de réforme ou d'appui aux institutions et mécanismes de contrôle financier en accord avec les valeurs démocratiques et les normes internationales de bonne gouvernance.



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

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

Maison de la Paix
Chemin Eugène-Rigot 2E
P.O. Box 1360
CH-1211 Geneva 1

✉ info@dcaf.ch

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

🌐 www.dcaf.ch